



Análisis de la función
rectora y sancionadora
del Poder Ejecutivo



ESTUDIO

Análisis de la función rectora
y sancionadora del Poder Ejecutivo



Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo

© Contraloría General de la República

Gerencia de Estudios y Gestión Pública

Departamento de Estudios

Jirón Camilo Carrillo 114,

Jesús María

Lima-Perú

Fotografía: Shutterstock ©

Edición y diagramación: Marena Morel

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-05317

CONTENIDO

Presentación 09

Resumen Ejecutivo 11

Introducción 19

01 Capítulo 01: Aspectos generales del Estudio 25

1.1 Justificación 25

1.2 Objetivos 30

1.2.1 Objetivo General 30

1.2.2 Objetivos Específicos 30

1.3 Alcance 31

02 Capítulo 02: Alcances sobre el rol rector del Poder Ejecutivo 33

2.1 Las competencias y funciones de los tres niveles de Gobierno en el marco de la Descentralización 33

2.2 Definición y sustentación de la función rectora del Poder Ejecutivo 45

2.3 Interacción entre el control gubernamental y la función rectora del Poder Ejecutivo 59

| | | |
|-----------|---|------------|
| 03 | Capítulo 03: La problemática sobre el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo | 73 |
| 3.1 | La problemática sobre la delimitación, acreditación y transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales | 74 |
| 3.2 | Afectación del proceso de acreditación y transferencia de competencias sobre el ejercicio de la rectoría del Poder Ejecutivo | 103 |
| 3.3 | Análisis de casos que identifican la problemática para el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo | 105 |
| 3.4 | Análisis sobre la efectividad de los mecanismos e incentivos existentes para garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales | 201 |
| <hr/> | | |
| 04 | Capítulo 04: Conclusiones y recomendaciones | 215 |
| 4.1 | Conclusiones | 215 |
| 4.2 | Recomendaciones | 223 |
| <hr/> | | |
| | Bibliografía | 237 |





PRESENTACIÓN

Un Estado moderno es aquel que se organiza de manera descentralizada para prestar servicios de calidad a los ciudadanos. Para lograrlo se requiere de una gestión pública que sea eficiente y se oriente a resultados, a fin de satisfacer las necesidades de toda la población.

El proceso de descentralización implementado en nuestro país desde el año 2002 ha supuesto la transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales para ejercer un rol activo en la elaboración y ejecución de políticas públicas articuladas en beneficio de los ciudadanos. Para ello, era necesario que las entidades públicas establecieran y articularan políticas y objetivos claros que les permitan integrar y dar coherencia a la intervención del Estado a nivel nacional, regional y local, para poder alcanzar un desarrollo integral, armónico y sostenible del país, que es el fin último de la descentralización.

En ese sentido, resultaba primordial el liderazgo que debían asumir las entidades del Poder Ejecutivo en este proceso, a través del adecuado ejercicio de su función rectora. La rectoría implica la formulación y conducción de políticas públicas, la definición del marco regulatorio que garantice la obligatoriedad de las políticas formuladas, así como la supervisión de las mismas y la coordinación con los diferentes actores públicos y privados para lograr su efectiva implementación.

Un adecuado ejercicio de la función rectora permite al Estado atenuar los conflictos de competencias, a la vez que se convierte en una primera línea de control que permite garantizar el correcto desempeño de las entidades públicas con la finalidad de asegurar un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Esto tiene implicancias directas en el control gubernamental. El primer nivel de control parte de las mismas entidades públicas (a través del control interno que deben realizar sus autoridades, funcionarios y servidores). El segundo nivel es el de los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales que ejercen supervisión de las normas que emiten para un buen funcionamiento del

Estado. Finalmente, la cadena de valor termina en la Contraloría y los órganos del Sistema Nacional de Control que ejercen el control externo. En ese sentido, los entes rectores de los sistemas funcionales y administrativos tienen un rol primordial en el ejercicio de la rectoría estableciendo tanto los marcos de acción, como la supervisión necesaria para que las entidades públicas cumplan con sus responsabilidades.

El escaso empoderamiento del Estado para ejercer su rol rector y sancionador es uno de los principales problemas que afrontamos para lograr una gestión descentralizada, eficiente y moderna. Esto se refleja en una limitada capacidad de los entes rectores para hacer cumplir sus normas en todos los niveles de gobierno de manera equilibrada y transparente, así como en la tensión permanente entre la autonomía que requieren los Gobiernos Regionales y Locales para atender las demandas de sus ciudadanos, y el control que se requiere desde el Gobierno Nacional para mantener la unidad del Estado y el buen uso de los recursos públicos.

La Contraloría General de la República presenta este nuevo estudio que tiene como objetivo contribuir con recomendaciones en el fortalecimiento de la capacidad rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo para una gestión descentralizada que permita una adecuada supervisión y fiscalización del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales. Asimismo, busca identificar las áreas de mejora para un control descentralizado, así como identificar los aspectos que permitan trabajar en la prevención de los actos de corrupción.

FUAD KHOURY ZARZAR

Contralor General de la República

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio es un aporte de la Contraloría General de la República al análisis de la problemática sobre el ejercicio de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo que no permite supervisar y fiscalizar efectivamente el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales. Asimismo, busca identificar las áreas de mejora para un control descentralizado que permita trabajar en la prevención de los actos de corrupción.

La descentralización iniciada en el año 2002 implicó una modificación de las estructuras político - administrativas del Estado y una reforma constitucional bajo un modelo basado en la distribución del poder en tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local, gobiernos que actualmente gozan de autonomía política, económica y administrativa. Así, el Estado Peruano queda configurado como unitario y descentralizado, en virtud de lo cual se asignan las competencias y se transfieren los recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

Esta distribución de competencias y funciones también implicó una redefinición de los roles, estructura y organización de los tres niveles de gobierno para que se adapten al nuevo modelo de Estado, lo cual ha quedado regulado en las respectivas Leyes Orgánicas.

De esta manera, el Gobierno Nacional mantiene como competencia exclusiva el rol de rectoría sectorial nacional, es decir, le corresponde la formulación y conducción de las políticas nacionales y sectoriales, la definición del marco regulatorio que garantice la obligatoriedad de las políticas formuladas, así como la supervisión de las mismas y la articulación con los diferentes actores públicos y privados para lograr su adecuada implementación.

En un Estado unitario y descentralizado, las políticas públicas son las que permiten integrar y dar coherencia al actuar del Estado a través de los objetivos establecidos en las mismas, así como en los planes estratégicos y operativos de todas y cada una de las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno.

De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor a los ciudadanos, brindándoles un nivel de satisfacción mayor al que obtendrían si cada entidad pública lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada¹.

Para ello, se requiere de una sólida dirección y rectoría por parte del Gobierno Nacional, que permita orientar el accionar de los Gobiernos Regionales y Locales.

Son las entidades rectoras de los sistemas administrativos y funcionales, a través de los mecanismos de supervisión y de control de gestión, quienes pueden advertir de los desvíos o incumplimientos que se presentan por parte de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno respecto de las metas, la normativa y los procesos previstos en los marcos correspondientes.

De esta manera, contribuyen al control interno de las entidades al comunicar los riesgos y problemas identificados, asimismo, garantizan un mayor grado de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de las entidades públicas, así como en el cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

La tercera línea de control es realizada por la Contraloría General de la República, la cual se denomina control externo debido a que lo efectúa un organismo constitucionalmente autónomo ajeno a la entidad supervisada.

El control gubernamental, entonces, puede graficarse como una secuencia que parte de las mismas entidades públicas (a través del control interno que deben realizar sus autoridades, funcionarios y servidores), luego pasa por los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales que ejercen supervisión, y termina en la Contraloría y demás órganos del Sistema Nacional de Control que ejercen un control externo².

1 Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, "Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública", Lima, 2013, p.

2 Alarcón Delgado, Ana María, Op., Cit., p. 7.

En ese sentido, los entes rectores de los sistemas funcionales y administrativos deben cumplir adecuadamente con sus funciones de rectoría estableciendo marcos estratégicos y normativos, así como procesos claros para las entidades públicas, que les permita cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. Así, deben precisar marcos generales y simplificar su normativa para permitir a los funcionarios y servidores conocer con mayor detalle los parámetros bajo los cuales se los supervisará.

Sin embargo, el estudio evidencia que el escaso empoderamiento del Poder Ejecutivo para ejercer su rol rector y sancionador es uno de los principales problemas que afrontamos para tener una gestión descentralizada, eficiente y moderna.

Para el levantamiento y análisis de la información que ha permitido identificar dicha problemática, la Contraloría General de la República contrató los servicios de la empresa consultora AC Pública S.A.C. El análisis comprende la recopilación y sistematización de una serie de casos que ejemplifican la inadecuada coordinación y articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales para la implementación de las políticas públicas.

Entre los problemas identificados tenemos los siguientes:

- **Escasa claridad sobre las competencias y funciones transferidas:** se constató una falta de claridad en la delimitación de funciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales, la cual incide en la deficiente determinación de las funciones y planificación del Gobierno Local quien no tienen claridad sobre qué órganos internos tienen que asumir una determinada función.
- **Inadecuada planificación, articulación y coordinación de políticas:** en el análisis de casos se constató que la formulación de políticas en los tres niveles de gobierno se realizó sin sustentar la evidencia empírica que les permita planificar efectivamente las acciones y los objetivos para la prestación de los servicios.

- **Inadecuada delimitación de competencias y funciones por parte de las entidades del Gobierno Nacional:** de la revisión realizada a las directivas emitidas por la Presidencia del Consejo de Ministros se pudo advertir que la metodología para la elaboración de las matrices de competencias y funciones no sigue un esquema de procesos que permita identificar la interrelación entre las diversas entidades del Gobierno Nacional. Asimismo, dicha metodología tampoco permitió la aplicación de los principios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia.
- **Escaso conocimiento sobre las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas:** no se realiza una medición a fin de determinar si los Gobiernos Regionales y Locales cuentan con las capacidades y los recursos suficientes para ejercer las competencias que les han sido transferidas o que están pendientes de transferir.
- **Inadecuada acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales para asumir las funciones sectoriales:** debido a que el proceso de acreditación no se llevó a cabo cumpliendo las etapas previstas en la Ley N° 28273 – Ley del Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, se presentaron tres problemas centrales:
 - Los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, sino que fueron propuestos de manera unilateral por el Gobierno Nacional.
 - En el proceso de transferencia, no se incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas.

- La legislación correspondiente al sistema de acreditación definió un sistema bastante complejo con altas exigencias a los Gobiernos Regionales y Locales.

- **Insuficientes o inexistentes sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas.** En el análisis de casos, se evidenció la inexistencia de sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas, lo que no permite al rector contar con información para la toma de decisiones.
- **Insuficiente supervisión sobre la prestación de servicios públicos descentralizados:** salvo determinados casos las entidades del Poder Ejecutivo no estarían supervisando adecuadamente la prestación de dichos servicios. Una vez transferidas las funciones y recursos, el Gobierno Nacional no necesariamente asume la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las funciones transferidas.

En cuatro (4) de los nueve (9) casos en que se analizaron los procesos de las cadenas de valor para la prestación de determinados servicios públicos se pudo constatar algunos temas transversales que expresan la problemática a nivel de los entes rectores y de los Gobiernos Locales en el marco de la implementación de las políticas públicas. Así tenemos que:

- A nivel del rector se evidencian dificultades en los procesos de planificación y programación, por una inadecuada planificación de las actividades o de los objetivos e indicadores en la programación (gestión de residuos sólidos y mantenimiento de caminos vecinales), así como, por la falta de instrumentos de planificación (mantenimiento de caminos vecinales), y limitaciones e inconsistencias en la planificación (distribución de material educativo),
- En el caso de los Gobiernos Locales, también se advirtieron limitaciones en la planificación, así como la falta de programación de los recursos financieros necesarios para realizar una determinada actividad (caso de la distribución de materiales educativos).

- Otro tema transversal que se evidenció en todos los casos tanto a nivel del ente rector como de los Gobiernos Locales está referido a la inexistencia de sistemas de seguimiento orientados a la identificación de riesgos en la realización de los procesos o actividades para la prestación del servicio. Además, se evidencia el inadecuado o escaso seguimiento que realizan los entes rectores y los Gobiernos Locales a dichos procesos.
- También se constataron las dificultades que tienen los entes rectores para tener actualizados sus sistemas de información, pues en algunos casos no logran garantizar el registro por parte de los Gobiernos Regionales y Locales, así como la validación oportuna de la información (p.e. Sigersol en lo que respecta a caminos vecinales) y en otros, existen problemas con la información registrada (p.e. censo escolar para el caso de distribución de material educativo).
- Un tema que se presentó a nivel de los Gobiernos Locales fue la limitación o la falta de disponibilidad de recursos financieros para realizar el servicio (mantenimiento de caminos vecinales, por ejemplo), o el insuficiente presupuesto para la construcción de infraestructura (p.e. infraestructura destinada al tratamiento y disposición de residuos sólidos).
- En algunos casos, se evidenció la falta de capacitación o apoyo técnico del ente rector hacia los Gobiernos Regionales y Locales para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones (gestión de residuos sólidos), como limitadas acciones de promoción para el uso de los bienes asignados a los destinatarios de los servicios (caso sobre distribución de materiales educativos).

Teniendo en cuenta los problemas mencionados, la Contraloría General de la República plantea en el presente estudio una serie de recomendaciones que tienen como objetivo contribuir a mejorar la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, se recomienda a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros diseñar una metodología que permita evaluar las brechas de capacidades respecto del cumplimiento de funciones transferidas.

También se recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los Ministerios que en el proceso de elaboración las políticas públicas a nivel sectorial o nacional, consideren una fase de consulta pública en la que participen los Gobiernos Regionales y Locales y otros actores potencialmente involucrados. Ello permitiría identificar las posibles fallas, así como un mayor conocimiento de la normativa y las políticas por parte de los actores que participarían en su implementación.

El estudio plantea asimismo, recomendar a los Ministerios diseñar e implementar mecanismos de medición del cumplimiento de resultados. Para ello, deberán realizar el monitoreo, supervisión y fiscalización de las políticas públicas en todas las entidades del sector público. Esta medición tiene múltiples objetivos: (i) Conocer el nivel de cumplimiento de las políticas; (ii) Identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas o escaladas; (iii) Identificar dificultades para el cumplimiento de las políticas que requieran asistencia técnica de los rectores; y, (iv) Diseñar incentivos positivos por el cumplimiento de metas. Sobre este último punto, los incentivos pueden ser financiamiento como bonos de desempeño, programas de incentivos, asignación de fondos, entre otros.

Además, se propone la promulgación de una ley que disponga la revisión y el establecimiento de un proceso permanente de acreditación o re-acreditación de las capacidades de los Gobiernos Regionales para asumir las competencias y funciones transferidas por parte de los Ministerios.

Finalmente, se recomienda al Poder Ejecutivo evaluar la elaboración de un proyecto de ley que tipifique adecuadamente aquellas conductas que impliquen incumplimientos al marco normativo que desarrollan las políticas públicas y la sanción que corresponda ante dicha falta. Ello en el marco de la normativa vigente en cuanto a los regímenes de sanción existentes.

INTRODUCCIÓN

La descentralización constituye una de las reformas más importantes que se han implementado en nuestro país, la cual ha implicado una modificación de las estructuras político - administrativas del Estado, con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, atender sus demandas e impulsar el desarrollo regional y local articulándolos al desarrollo nacional.

Por lo tanto, este proceso debe trascender la perspectiva de una distribución de poder al interior de los tres niveles de gobierno, para sustentarse en una mejora de la calidad de los servicios públicos a favor de la ciudadanía, con el fin de legitimarlo socialmente, tal como se prevé en su marco normativo³.

La premisa sobre la que se basa la descentralización es la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, con el fin que se tomen decisiones basadas en los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos que habitan en los departamentos, provincias y distritos del país, atendiendo sus necesidades y permitiendo la fiscalización y participación de la población en estas decisiones. Esto contribuye a una mayor democratización y aumenta la efectividad de las políticas públicas.

En esta línea, es que la descentralización ha requerido y requiere de una sólida dirección y rectoría por parte del Gobierno Nacional, además de una mayor participación del Congreso de la República en su seguimiento y evaluación, así como de adecuados espacios intergubernamentales para generar consensos, tomar decisiones y realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados⁴.

Asimismo, la gestión pública descentralizada demanda de mecanismos de gestión que garanticen la definición de las políticas nacionales y sectoriales, su implementación eficiente a nivel territorial y estándares mínimos de servicios públicos que todo ciudadano debe recibir a nivel nacional.

3 Zas Friz Burga, Jonny, "Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización política (2002-2010)". En: Politai, Vol. 1, Núm. 1, Revista editada por estudiantes de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010, p. 26.

4 Diálogos de política pública, Nota de política pública de descentralización. Hacia un Estado unitario y descentralizado al servicio de los ciudadanos, Noviembre e 2015. En: www.dialogosperu.pe, consulta 28 de marzo de 2016.

En los últimos años, se ha avanzado en la transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales. De acuerdo a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el 2014 se habían transferido 92.8% de las funciones a los Gobiernos Regionales. De igual manera, se han emitido una serie de normas que buscan regular distintas materias (control, participación ciudadana, promoción de inversiones, etc.) para una gestión descentralizada más eficiente.

A pesar de ello, aún no se han generado mejoras sustantivas en los servicios públicos brindados en los departamentos, por lo que aún subsisten brechas y desigualdades que no han podido ser cerradas por el Estado para atender las necesidades al interior del país. Así por ejemplo, la inversión calculada para cerrar la brecha en infraestructura en el periodo 2016 -2025 sería de US\$ 159, 549 millones⁵.

También se observa que a nivel regional y local hubo una disminución de la ejecución de la inversión durante el periodo enero a diciembre de 2015 respecto al año anterior: A nivel local se ha disminuido en -18% (S/ 2 515 millones) y a nivel regional ha disminuido en -4% (S/ 222 millones). Por el contrario, la ejecución del Gobierno Nacional se incrementó en 24% (S/ 2 847 millones) respecto al mismo periodo en el año 2014.

Esta situación se explica, en parte, porque desde su inicio el proceso de descentralización fue acelerado y no estuvo acompañado de otras reformas que eran necesarias (fiscales, políticas, de gestión y control ciudadano), así como de recursos y el fortalecimiento de capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales.

A pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones entre las distintas entidades públicas para una eficiente gestión en los tres niveles de gobierno.

Uno de los principales problemas de la descentralización que fue advertido por la Contraloría General de la República en el "Estudio del Proceso de

5 Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). "Un plan para salir de la pobreza. Plan Nacional de Infraestructura 2016 -2025". Lima, octubre de 2015, p. 3.

Descentralización en el Perú"⁶, es la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales sustantivos como en los temas administrativos.

Es por ello, que se planteó la necesidad de realizar un estudio para revisar la rectoría del Gobierno Nacional, así como el sistema de monitoreo y evaluación de las competencias y funciones transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales. El fin es determinar si dichas transferencias se llevaron a cabo teniendo en cuenta los principios previstos en la Ley de Bases de la Descentralización.

En este sentido, el objetivo principal de dicho estudio es identificar y analizar la problemática que limita el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo, y luego de ello, los factores que no le permiten una efectiva supervisión y fiscalización del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

Como objetivos específicos se plantearon los siguientes: i) Identificar y analizar la problemática para la elaboración de matrices de competencias y funciones de los Ministerios; ii) identificar y analizar la problemática para la medición de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para el cumplimiento de las competencias y funciones transferidas; e, iii) identificar y analizar los mecanismos e incentivos positivos, así como la potestad sancionadora con la que cuenta el Poder Ejecutivo para garantizar el cumplimiento obligatorio de las políticas nacionales y sectoriales.

Para el levantamiento y análisis de la información del estudio, la Contraloría General de la República contrató los servicios de la empresa consultora AC Pública S.A.C. El análisis comprende la recopilación y sistematización de una serie de casos que ejemplifican la inadecuada coordinación y articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales para la implementación de las políticas públicas.

Así, el estudio ha permitido identificar que en nuestro país el proceso de transferencia de competencias, que debió ser progresivo y ordenado, no se realizó de acuerdo a los criterios establecidos en el marco normativo emitido

6 Contraloría General de la República, "Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú", Lima, 2014.

para tal fin. A su vez, se evidenciaron una serie de debilidades en su desarrollo, lo cual ha tenido una incidencia en el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo.

Las entidades rectoras del Gobierno Nacional, en algunos casos, no reconocen su propia rectoría y no asumen a cabalidad las funciones que ello implica, como diseñar, coordinar, supervisar y evaluar políticas públicas, y sancionar en caso de incumplimiento de los marcos normativos emitidos por este nivel de gobierno y que son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas.

A ello, se suma la falta de medición de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas, lo cual genera un ambiente de permanente tensión entre el nivel nacional, regional y local, debido al reclamo constante de soporte y expectativas no satisfechas.

La inexistencia de una estrategia de cierre de brechas de capacidades, no permite al ente rector evaluar la pertinencia y avance en la política pública. No se genera el conocimiento necesario para que el nivel nacional mejore sus competencias como diseñador, articulador y acompañante de un proceso de mejora continua.

Un instrumento que debiera servir para una adecuada delimitación de funciones debieron ser las matrices de competencias y funciones de los Ministerios. Sin embargo, del análisis realizado se advierte que la metodología desarrollada para tal fin fue pensada desde una lógica vertical y no desde una lógica de procesos, lo cual no permite determinar las necesidades de articulación intra y extra sectorial. Además, se enfoca en asignar funciones teniendo como insumo principal la normativa, en vez de basarse en el entendimiento de los procesos de producción de los bienes y servicios que les permitan alcanzar el resultado deseado. Ello, tampoco facilita definir el stock de recursos necesarios para proveer dichos bienes y servicios.

Otro problema advertido tiene que ver con la inadecuada acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales para asumir las funciones sectoriales. Así, los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, sino que fueron propuestos de manera unilateral por el Gobierno Nacional. En este proceso, tampoco se incluyeron los recursos

materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas.

Además, se constató que la legislación correspondiente al sistema de acreditación definió un sistema bastante complejo con altas exigencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Ello ocasionó que el sistema se convierta en una simple formalidad, debido a que los sectores del Gobierno Nacional establecieron requisitos específicos que en algunos casos contenían estándares difíciles de alcanzar por parte de los Gobiernos Regionales.

Teniendo en cuenta la problemática descrita, el estudio plantea recomendaciones puntuales para mejorar la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo, a través de la delimitación de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno, así como el inicio de un nuevo proceso de acreditación y determinación de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para el eficiente cumplimiento de las funciones transferidas. De igual manera, se formulan recomendaciones para mejorar los mecanismos de incentivos y la potestad sancionadora del Poder Ejecutivo en aras de garantizar su función rectora.

El presente estudio se estructura en cuatro (4) capítulos, en los que se desarrollan los siguientes temas:

- **Capítulo I**, corresponde a los aspectos generales del estudio, desarrolla la justificación, el objetivo y los alcances de la investigación.
- **Capítulo II**, presenta los aspectos conceptuales que sustentan la rectoría del Poder Ejecutivo y su ejercicio en el ámbito de las competencias exclusivas y compartidas que tiene el Gobierno Nacional.
- **Capítulo III**, desarrolla el análisis sobre la problemática advertida en el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo, identificando sus causas y presentando los casos que brindan la evidencia de los problemas identificados.
- **Capítulo IV**, presenta las conclusiones del estudio y plantea una serie de recomendaciones que tienen por finalidad contribuir al fortalecimiento de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo.



Capítulo 01

Aspectos generales del Estudio

1.1 JUSTIFICACIÓN

El proceso de descentralización en nuestro país ha implicado la transferencia de facultades, atribuciones, obligaciones y responsabilidades del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales con la finalidad de ejercer un rol activo en la elaboración y ejecución de políticas públicas articuladas en beneficio de los ciudadanos.

En este contexto, los ciudadanos demandan que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno cuenten con una gestión moderna que se oriente a resultados para satisfacer sus necesidades. Ello implica una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan -en el marco de políticas públicas nacionales, regionales y locales- por conocer y entender las necesidades de los ciudadanos; así como, por organizar tanto los procesos de producción⁷ como los de soporte⁸, con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos al menor costo posible⁹.

7 Es el conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la cadena de valor, por ejemplo el proceso de elaboración y entrega del documento nacional de identidad (DNI) a un ciudadano.

8 Son los procesos vinculados a la administración interna de la entidad, como planeamiento estratégico, la gestión de recursos humanos, la inversión pública, el presupuesto público, tesorería, abastecimiento, modernización, etc., que se ejercen en apoyo del cumplimiento de los procesos sustantivos y son regulados por los sistemas administrativos.

9 Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Lima, 2013, p. 27.

Esto se logra cuando el Estado y sus entidades públicas tienen la capacidad de establecer políticas y objetivos claros a nivel nacional, regional y local. En un Estado unitario y descentralizado, como el peruano, las políticas públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado con un enfoque de servicio al ciudadano a través de los objetivos establecidos en las mismas y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una de las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno¹⁰.

De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor a los ciudadanos, brindándoles un nivel de satisfacción mayor al que obtendrían si cada entidad pública los atendiera de manera individual y en forma desarticulada¹¹.

Es por ello que se requieren sistemas de control y de articulación entre las diferentes entidades que conforman la organización Estatal que les permita generar satisfactoriamente los bienes y servicios públicos bajo su competencia, debido a que la carencia de estos controles contribuye a generar ineficiencia y espacios de corrupción¹².

Es por lo dicho, entre otros puntos, que resultó significativa la emisión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 29158, porque establece mecanismos que brindan un grado de homogeneidad y articulación para que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno puedan ejercer sus competencias y funciones de cara a lograr los objetivos previstos en las políticas públicas. Un primer mecanismo, es la rectoría que se asigna a los Ministerios para que diseñen, establezcan, ejecuten y supervisen políticas nacionales y sectoriales¹³ que son de obligatorio cumplimiento para las entidades de los tres niveles de gobierno.

10 Ibidem, p. 29.

11 Idem.

12 Mario Waissbluth, "Sistemas complejos y gestión pública", Documento de Trabajo N° 99, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2008, pp. 5 - 6.

13 Numeral 22.2 del artículo 22° de la LOPE.

Otros mecanismos previstos en la LOPE, son los sistemas funcionales y administrativos¹⁴. Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado, es decir están relacionados con las funciones sustantivas que caracterizan a cada una de las entidades públicas. Mediante estos sistemas se gestionan las materias que se le encargan a las instituciones por ley y se ejecutan a través de sus órganos de línea. Las materias pueden ser agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo social, saneamiento, transporte, etc., y dan lugar a sistemas, como el Sistema Integral de Salud, el Sistema Educativo, el Sistema de Agua y Alcantarillado, etc.¹⁵

Por su parte, los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso. Estos sistemas tienen relación con las funciones de administración interna de dichas entidades que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas, y están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que intervienen en la gestión pública para la provisión de servicios públicos¹⁶, como el planeamiento estratégico, la gestión de recursos humanos, la inversión pública, el presupuesto público, tesorería, abastecimiento, modernización, etc.

Como se puede advertir, tanto los sistemas funcionales como los sistemas administrativos buscan mejorar el desempeño de las entidades de la administración pública, así como controlar el uso de los recursos públicos¹⁷.

14 Artículo 43° de la Ley N° 29158.

15 Bastidas Villanes, David y Pisconte Ramos, José, Gestión Pública. Material de Trabajo, Lima, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2009, p. 23.

16 Ibidem, p. 24.

17 Contraloría General de la República, Marco Conceptual del Control Interno, Lima, 2014, p. 22.

Para ello, supervisan que las entidades públicas de los tres niveles de gobiernos cumplan con las políticas, normas y procesos establecidos por dichos sistemas, constituyéndose en un nivel de control en la cadena de valor del control gubernamental.

Los Ministerios del Poder Ejecutivo son los rectores de los sistemas funcionales, por tanto son responsables de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales, que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

A su vez, los Gobiernos Regionales y Locales, así como todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, deben cumplir con sus respectivas competencias y funciones tomando en cuenta y cumpliendo de manera obligatoria con las políticas, normas y pautas dictadas por los sistemas administrativos y funcionales¹⁸.

No obstante, en el "Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú", elaborado por la Contraloría General de la República se identificaron algunos problemas en el ejercicio de la función rectora de las entidades del Poder Ejecutivo. Así, se señala que uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los Ministerios, así como de los entes rectores tanto en los temas funcionales sustantivos como en los temas administrativos, lo cual ha generado espacios y situaciones en las que algunas autoridades regionales y locales han cuestionado la autoridad central y el principio de unidad del país.

Asimismo, pocas entidades del Poder Ejecutivo han desarrollado su función sancionadora; debido a que la mayoría no cuentan con normas que tipifiquen las faltas y sanciones aplicables a las entidades, servidores y funcionarios públicos por incumplir las políticas y normas nacionales.

18 Contraloría General de la República, "Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú", Lima, 2014, p. 101.

De igual manera, el estudio señala que es necesario fortalecer a los Ministerios, y a los entes rectores de los sistemas funcionales y administrativos mediante la identificación de mejores prácticas y la creación de incentivos para que ejerzan adecuadamente su rol rector.

Otro aspecto advertido en el estudio vinculado a la inadecuada implementación de las políticas nacionales y sectoriales está referido a que el proceso de descentralización no se realizó tal como se establecía en la Ley de Bases de la Descentralización. Las competencias no se asignaron ni transfirieron de manera gradual ni ordenada; por el contrario, se trató de un proceso acelerado y formalista. No se respetaron los criterios de asignación que exigían que las competencias y recursos se transfirieran a aquel nivel de gobierno que, estando más cerca de la gente, cuente con la capacidad efectiva -objetivamente probada- para hacer la tarea, y que la pueda hacer al costo más razonable, aprovechando las economías a escala.

Así, Poder Ejecutivo tampoco delimitó claramente las responsabilidades ni realizó una exhaustiva evaluación de las capacidades de las regiones y municipios. Sin embargo, todas las regiones firmaron actas estableciendo que podían hacerse cargo de las competencias que les iban a transferir. Como consecuencia, los Gobiernos Regionales y Locales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias, sin que se les transfirieran los recursos necesarios ni las capacidades para una eficaz, eficiente y oportuna provisión de los servicios.

Finalmente, el estudio concluye señalando que el arreglo institucional del país no ha estado preparado para manejar de manera equilibrada la tensión natural entre autonomía y control que existe en todo proceso de descentralización política, administrativa y económica. En un Estado unitario y descentralizado, como el peruano, las regiones y municipios requieren de autonomía para proveer servicios públicos que satisfagan las demandas de los ciudadanos. Por otro lado, el Estado requiere ejercer el control para mantener la unidad de la república y el adecuado uso de los recursos públicos, así como para evitar el uso abusivo de la discrecionalidad de los funcionarios.

En este marco, la Contraloría General de la República -en aplicación de su atribución para impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión

pública mediante la optimización de los sistemas de gestión y mediante el ejercicio de control gubernamental con énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa¹⁹- consideró conveniente elaborar un estudio que permita identificar los principales problemas para el adecuado ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo, a fin de contribuir con las mejoras en la gestión descentralizada y el control interno de las entidades de los tres niveles de gobierno.

1.2 OBJETIVOS

Los objetivos del presente estudio son:

1.2.1 Objetivo General

Identificar y analizar la problemática para el adecuado ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo, que no le permite una efectiva supervisión y fiscalización del cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales encaminadas a la construcción de un Estado descentralizado, moderno, al servicio del ciudadano y orientado a resultados.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar y analizar la problemática para la elaboración de matrices de competencias y funciones de los Ministerios.
- Identificar y analizar la problemática para la medición de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para el cumplimiento de las competencias y funciones transferidas.
- Identificar y analizar los mecanismos e incentivos positivos, así como la potestad sancionadora con los que cuenta el Poder Ejecutivo para garantizar el cumplimiento obligatorio de las políticas nacionales y sectoriales.

19 Acápites c) del Artículo 15° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.

- Formular propuestas y recomendaciones que contribuyan a fortalecer la función rectora del Poder Ejecutivo para el adecuado cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

1.3 ALCANCE

Para el análisis de la problemática en el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo se analizaron nueve (9) casos que ejemplifican la inadecuada coordinación y articulación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales y Locales para la implementación de políticas públicas.

Este análisis se realizó sobre la base de la evaluación de las cadenas de valor para la provisión de determinados bienes y servicios, así como de situaciones en las que los Gobiernos Regionales cuestionaban las normas y decisiones emitidas por el Gobierno Nacional que, incluso, llegaron al Tribunal Constitucional para su resolución.



Capítulo 02

Alcances sobre la función rectora del Poder Ejecutivo

2.1 LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La organización del Estado en general responde al principio de división de poderes, debido a que se sostiene que la única forma de controlar el poder es con otro poder de igual dimensión y naturaleza. Por tanto, se afirma que el poder del Estado debe dividirse en tres: i) Legislativo, el cual emite normas generales, ii) Ejecutivo, que implementa las normas y conduce la acción del gobierno, y, iii) Judicial, que esta orientado a resolver los conflictos que se presentan en la sociedad, sea entre ciudadanos, o entre éstos y el Estado. Esta forma de división de poderes se denomina división horizontal²⁰.

Por otro lado, con el inicio del proceso de descentralización en nuestro país se realiza una división vertical del poder del Estado en tres niveles de gobierno, el cual se distribuye en base a competencias y funciones: nacional, regional y local.

De esta manera, la descentralización puede ser vista desde diferentes perspectivas, entre las que destacan dos de ellas:

- i) Descentralización como una forma de distribuir y organizar el poder estatal; y,
- ii) Descentralización como una política de Estado.

- i) La primera, es la aproximación que concibe a la descentralización como una forma de distribuir y organizar el poder estatal, asignando competencias²¹ y

20 Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen, "Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas". Material de Trabajo, Lima, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2009, p. 14.

21 La competencia es definida como "el ámbito de actuación material o territorial de la entidad en su conjunto, establecido de acuerdo a un mandato constitucional y/o legal" (artículo 5° del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, que aprobó los "Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones -ROF- por parte de la Administración Pública).

funciones²² propias del Gobierno Nacional a Gobiernos Regionales y Locales que forman parte del Estado, pero que ejercen sus funciones sobre una determinada porción del territorio²³ (regiones, departamentos, provincias o distritos).

El descentralizar implica, entonces, que existen núcleos de autoridad (gobiernos) en determinadas zonas geográficas de un país que supone una división del poder garantizada por el ordenamiento jurídico²⁴.

Con esta división del poder se busca superar la tradicional e histórica estructura centralista del Estado peruano, en virtud de la cual el Gobierno Nacional ejecutaba directamente la prestación de los servicios y operaba con una visión basada exclusivamente en la actividad sectorial, es decir no tomaba en consideración factores provenientes de otros sectores que podrían impactar en dicha actividad (sea afectándola o fortaleciéndola), lo cual no facilitaba la interacción entre las autoridades sectoriales²⁵.

Así, las funciones relacionadas directamente con la prestación de los servicios a cargo de los sectores, como por ejemplo educación y salud públicas, eran gestionados por órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo²⁶ denominadas direcciones regionales o sub regionales que dependían presupuestalmente de

22 La función es conceptualizada como "el conjunto de acciones o tareas que le corresponde realizar a la entidad pública, a sus órganos y unidades orgánicas de manera particular para alcanzar sus objetivos" (artículo 5° del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM).

23 Alvites Alvites, Elena, "El Estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista", Revista de Derecho Constitucional N° 7, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2014, p. 55.

24 Lijphart, Arend, Modelos de Democracia, Barcelona, Ariel, 2000, p. 178.

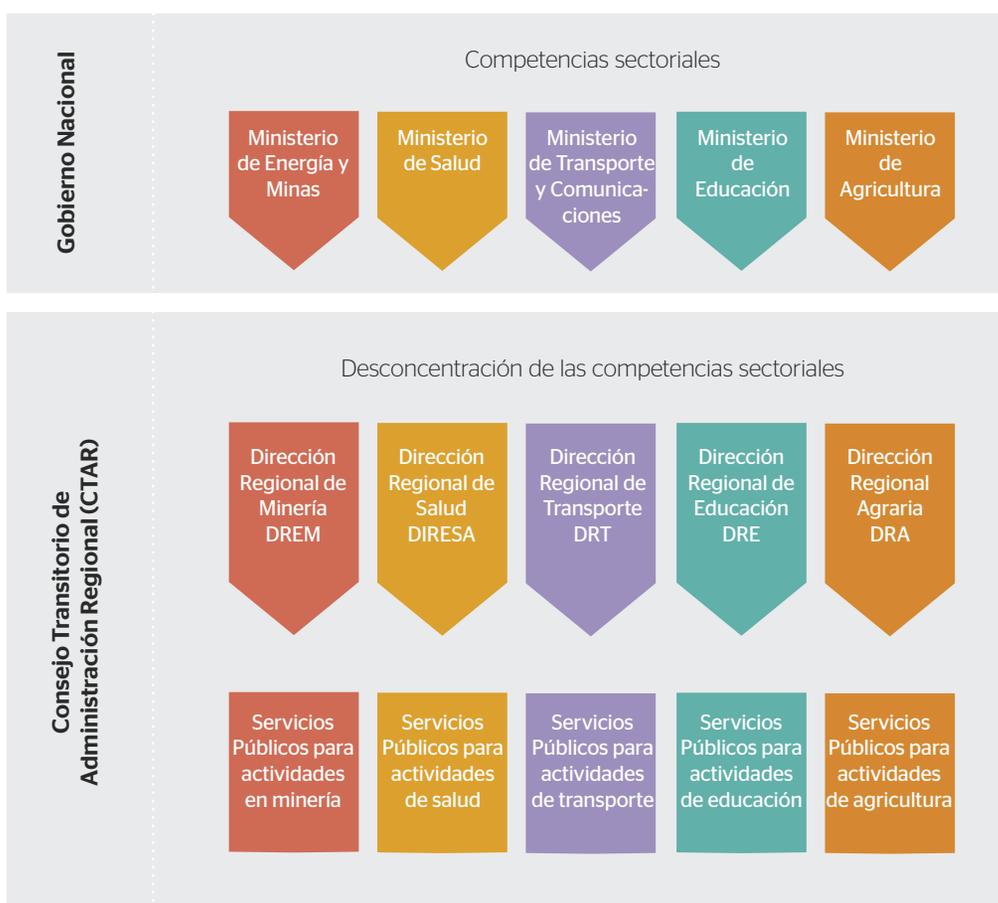
25 Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen, Op., Cit., p. 30.

26 La desconcentración implica que la titularidad, así como el ejercicio de la competencia que haya sido asignada a determinados órganos administrativos, se transmite o desconcentra en otros órganos jerárquicamente dependiente de aquellos, de tal manera que se permita que los órganos de dirección se liberen de rutinas de ejecución y formalización de actos administrativos y se concentren en aspectos generales como la generación de normativa, planificación, supervisión, coordinación, fiscalización y evaluación de resultados (Morón Urbina, Juan Carlos, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", 11va. Edición, Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 2015, p. 360).

los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), los cuales a su vez eran organismos adscritos al Ministerio de la Presidencia. Los CTAR no disponían de mayor poder de decisión sobre el gasto de las direcciones regionales sectoriales y se limitaban a verificar que éstas formularan y ejecutaran su presupuesto de acuerdo a los lineamientos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Grafico N° 1

Esquema sectorial del Gobierno Nacional antes de la descentralización



Fuente: Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen

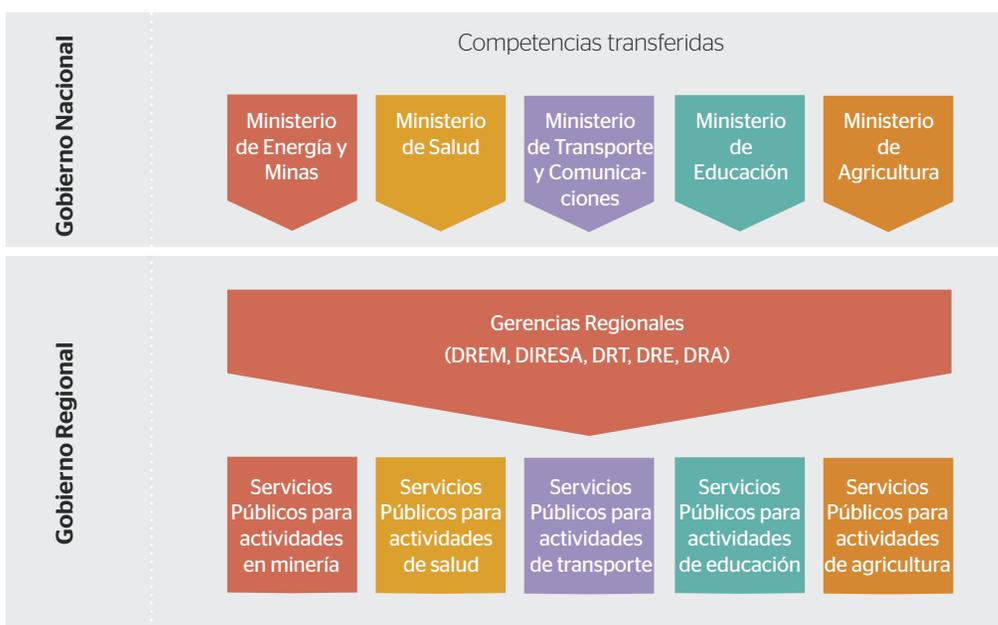
Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Esta forma de organización central, trajo consigo algunas consecuencias en el ámbito económico, político y social, debido a que las medidas impulsadas desde el nivel central no lograron articular el desarrollo local o departamental al desarrollo nacional, así como tampoco se adecuaron a las diferentes realidades y necesidades de la población²⁷.

Sin embargo, con la descentralización se pretende superar la falta de interacción entre las diferentes autoridades sectoriales para el desarrollo de sus actividades, y se transfieren a una misma autoridad (regional o local) funciones de diversos sectores, lo cual le va a permitir a ésta integrarlas de acuerdo a las necesidades y demandas existentes en el territorio²⁸.

Grafico N° 2

Esquema territorial después de la descentralización



Fuente: Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen | **Elaboración:** Departamento de Estudios - CGR

27 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 141, "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales", Lima, Defensoría del Pueblo, 2009, p. 17.

28 Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen, Op., Cit., p. 30.

Con este nuevo esquema se busca, entre otros objetivos, la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal, así como la modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos a nivel local y departamental.

Asimismo, esta forma de organización estatal establece un determinado modelo de Estado, dependiendo del mayor o menor grado de autonomía. Si el nivel de autonomía de los Gobiernos Regionales y Locales es mayor respecto al Gobierno Nacional, nos encontramos frente a Estados Federales, como por ejemplo los casos de Alemania o Estados Unidos de Norteamérica. Por el contrario, si el grado de autonomía de los Gobiernos Regionales y Locales es menor respecto del Gobierno Nacional, estamos ante modelos de Estados unitarios y descentralizados²⁹.

Precisamente, la organización del Estado peruano corresponde a un modelo de Estado unitario y descentralizado, lo cual se desprende de lo señalado en diferentes disposiciones constitucionales. Así, el artículo 43° de la Constitución establece que “el Estado es uno e indivisible” y su gobierno “unitario, representativo y descentralizado”.

Como complemento, el artículo 189° de la Constitución señala que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”. A su vez, los artículos 191° y 194° de la Norma Constitucional, establecen que los Gobiernos Regionales y Locales, respectivamente, gozan de autonomía política, económica y administrativa.

Sobre la base de lo señalado en estas disposiciones, el Tribunal Constitucional ha indicado que la opción adoptada por la Constitución al asumir la forma de Estado unitario y descentralizado incide no sólo en su carácter de corte descentralista, excluyendo la posibilidad que sea concebido como un Estado

29 Ibidem, p. 56.

unitario “centralizado”, es decir, aquél en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único, sino que también se proyecta a la organización del gobierno en tres niveles: nacional, regional y local, cuyos órganos se encuentran dotados de autonomía política, económica y administrativa³⁰.

Esta división de funciones no implica una fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado. En ese sentido, según la Constitución, la función ejecutiva del poder estatal en su dimensión vertical está distribuida en tres niveles de gobierno, en el cual el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades son los órganos del gobierno mediante los cuales se ejerce efectivamente dicho poder³¹.

Ello quiere decir que a partir de lo señalado en la Constitución, la unidad es producto de la acción de distintos poderes constituidos, es decir, es el resultado de la combinación de la actuación del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales y Municipales, en la esfera de sus respectivas competencias³².

En tal sentido, se produce un cambio en el escenario político del país en el que, si bien se mantiene la autoridad nacional, aparecen junto a la misma -y no debajo de ella- los Gobiernos Regionales y Locales con capacidad de decisión respecto del desarrollo y bienestar de su región o localidad³³, ello debido a la autonomía política, económica y administrativa de la que gozan los tres niveles de gobierno.

30 Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2009-PI/TC, f. j. 8.

31 Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N.º 00034-2009-PI/TC, f. j. 9.

32 Parejo Alfonso, Luciano, Jiménez Blanco, Antonio, Ortega Alvarez, Luis, Manual de Derecho Administrativo, Parte General, 5ta Ed., Barcelona, Ariel, 1998, p. 121.

33 Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen, Op., Cit., p. 28.

Gráfico N° 3

Niveles de gobierno y ámbitos territoriales



Fuente: Constitución Política del Perú, Ley de Bases de la Descentralización

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

La autonomía ha sido definida por el Tribunal Constitucional como “(...) la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”³⁴.

A su vez, el artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, señala que la autonomía es “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la

34 Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0012-1996-1/TC, f. j.

responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivo". El artículo 9° de dicha Ley también desarrolla las dimensiones de la autonomía, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 4

Dimensiones de la autonomía



Fuente: Ley de Bases de la Descentralización

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

De lo previsto en la Ley de Bases de la Descentralización, se puede señalar que si bien cada nivel de gobierno goza de autonomía, es decir de la capacidad de autogobierno, ello no implica que deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él, y como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste³⁵.

35 Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 007-2001-AI/TC, f. j. 23.

En esa línea, la autonomía se presenta como una institución de especial importancia en los procesos de descentralización porque, precisamente, constituye la garantía para el adecuado cumplimiento de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno en el marco de las relaciones de coordinación y no de subordinación que deben darse entre ellos³⁶. Así, debido al reconocimiento de la autonomía local, los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional mantendrán relaciones de coordinación sobre la base de las competencias materiales que la Constitución y las leyes generales les han asignado a cada uno, sin que esto implique que el Gobierno Local se halle subordinado al Gobierno Nacional.

Como consecuencia de ello, la regla general es la compartición y la concurrencia de funciones sobre las mismas materias, y la excepción, la actuación exclusiva o plena sobre estas.

Pero la autonomía también supone la obligación genérica de los Gobiernos Regionales y Locales de respetar los espacios de actuación que la Constitución y las leyes han reconocido a los otros niveles de gobierno. En esa medida, los Gobiernos Regionales y Locales en el ejercicio de su potestad normativa, como manifestación de su autonomía política, deberán abstenerse de dictar normas que invadan las competencias asignadas al Gobierno Nacional³⁷.

De igual forma, dichos niveles de gobierno tienen el deber de cooperar lealmente con la consecución de los fines primordiales del Estado Peruano³⁸.

36 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 133, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local, Lima, 2008, p. 32.

37 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 133, Op. Cit., p. 35.

38 El Tribunal Constitucional ha señalado que de los artículos 189°, 191° y 192° de la Constitución se deriva el principio de cooperación y lealtad regional, el cual implica que "(...) Los Gobiernos Regionales, al tener un deber de cooperación leal, o de lealtad regional, en la consecución de los fines estatales, no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales. Asimismo, tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al Gobierno Nacional así como a los Gobiernos Municipales. También la de abstenerse de realizar toda medida que pueda comprometer o poner en peligro el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados a tales instancias de poder estatal y vecinal". Dicho principio de lealtad regional, "se deriva implícitamente de los artículos 189°, 191° y 192° de la Constitución. Opera como una garantía institucional, pues asegura que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración en el que los Gobiernos Regionales puedan confundir el principio de autonomía que le ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 191°) con los de autarquía o soberanía interna" (Sentencia recaída en los Expedientes N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC [acumulados]).

Este principio se concreta en lo dispuesto en el artículo 49° de la Ley de Bases de la Descentralización cuando señala que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales deben mantener relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo. Esta relación se debe desarrollar en forma permanente y continua, de manera que se articule el interés nacional con los intereses propios de las regiones y localidades³⁹.

Así también lo ha indicado el Tribunal Constitucional al señalar que el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Regionales deberán de realizarse en los términos que establece la Constitución y las leyes orgánicas, “preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación” (artículo 189° de la Constitución), coordinando “con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones” (artículo 191° de la Constitución), y en “armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo” (artículo 192° de la Constitución)⁴⁰.

ii) La segunda aproximación al concepto de descentralización está relacionada a su condición de política de Estado. En efecto, la descentralización es una política permanente de los Estados que persigue unos fines específicos y que, generalmente, se implementa a través de un proceso de mediano y largo plazo.

Esta aproximación está vinculada con el proceso o ruta para que el Gobierno Nacional vaya transfiriendo responsabilidades (de planificación, gestión, obtención y distribución de recursos) y mayores niveles de autonomía a los Gobiernos Regionales y Locales que gestionan una determinada circunscripción territorial (regional o local). De esta forma, el Estado progresivamente se va acercando a la población y esto debería permitirle percibir de manera inmediata sus necesidades y particularidades⁴¹.

De ahí que el artículo 188° de la Constitución disponga que la descentralización no sólo es una forma de organización democrática sino también “una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. En esa medida, el proceso de descentralización “se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada

39 Ibidem.

40 Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados).

41 Alvites Alvites, Op., Cit., p. 57.

conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales”.

Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 13° señala que existen competencias que deben ser asumidas por un solo nivel de gobierno y otras que involucran a dos o los tres niveles de gobierno, y en su artículo 15° dispone que las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y, promoción de las inversiones.

Por ello, resulta de vital importancia para el proceso de descentralización que las competencias y atribuciones de los tres niveles de gobierno estén claramente definidas, más aún en el caso de aquellas atribuciones que dichos niveles ejercen respecto de una misma competencia. Estas competencias son:

Grafico N° 5

Tipos de competencia de los tres niveles de gobierno



Fuente: Ley de Bases de la Descentralización | **Elaboración:** Departamento de Estudios - CGR

Para llevar a cabo la transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales se publicó en mayo de 2004 el Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales - 2004, el cual priorizó la transferencia de 59 funciones de los sectores productivos de: Agricultura (4); Comercio Exterior (4); Turismo (18); Artesanía (12); Energía y minas (6); y, Producción (15). Además, en julio de ese mismo año se publicó la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273, a través de la cual se acreditaba la existencia de capacidades de gestión efectiva en los Gobiernos Regionales y Locales, para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos.

Así, hasta el año 2010 se siguieron emitiendo planes de transferencia de competencias sectoriales. En un intento por culminar este proceso, se emitió el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM, el cual estableció un plazo de 45 días para culminar dichas transferencias, sin embargo, este plazo no fue cumplido, debido a que no se culminaron todas las transferencias. Ello motivó que se emitiera el Decreto Supremo N° 103-2011-PCM, que dispuso medidas para continuar las transferencias pendientes, por lo que a la fecha algunos Ministerios aún siguen aprobando sus planes anuales de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales⁴².

Esta distribución de competencias y funciones en distintos niveles de gobierno, también implicó una definición de roles, estructura y organización del Gobierno Nacional, así como de los Gobiernos Regionales y Locales para que se adapten al nuevo modelo de Estado unitario y descentralizado, lo cual ha quedado regulado en sus respectivas Leyes Orgánicas⁴³.

42 Como ejemplo de esta situación podemos mencionar que a través de la Resolución Ministerial N° 045-2016-PCM, publicada el 1 de marzo de 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó su "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2016, con enfoque de Gestión Descentralizada". De igual manera, debemos señalar que al 31 de diciembre de 2014 se tiene un avance de 92.6% de funciones transferidas a los Gobiernos Regionales (4, 466 funciones de un total de 4, 810), las mismas que se encuentran comprendidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Contraloría General de la República, Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Lima, 2014, p. 186).

43 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867; y, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

De esta manera, el rol ejecutor a cargo del Gobierno Nacional pasa ahora a ser ejercido por los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, el nivel nacional mantiene como competencia exclusiva el rol de rectoría sectorial nacional, es decir, le corresponde fijar los marcos políticos y normativos del sector y supervisar el cumplimiento de la prestación descentralizada de los servicios.

2.2. DEFINICIÓN Y SUSTENTO DE LA FUNCIÓN RECTORA DEL PODER EJECUTIVO

Entender la función rectora del Poder Ejecutivo para la adecuada gestión de las políticas públicas sectoriales (salud, educación, medio ambiente, transporte, etc.) y territoriales (nacionales, regionales y locales) en el marco de la descentralización es importante, más aún en el caso del ejercicio de las competencias compartidas, pues, en este tipo de competencias es donde pueden colisionar los intereses de los diversos niveles de gobierno al momento de implementar las políticas antes mencionadas⁴⁴.

En diferentes normas, podemos encontrar referencias a la rectoría o función rectora del Poder Ejecutivo. Una primera referencia la encontramos en el inciso 3) del artículo 118° de la Constitución, el cual establece que corresponde al Presidente de la República "Dirigir la política general del Gobierno".

En virtud de esta disposición el Presidente de la República suma a su condición de Jefe de Estado, el de Jefe de Gobierno, otorgándosele responsabilidades políticas y administrativas⁴⁵. La función de dirección política implica fijar los objetivos que deben alcanzar los poderes públicos para el desarrollo del país, así como los medios para alcanzarlos, además supone impulsar la coordinación de estos poderes para que no persigan fines contradictorios u opuestos⁴⁶.

44 Castañeda Gonzales, Vlado, "Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada", Lima. Consejo Nacional de Educación - USAID, 2012, p. 73.

45 Bernal Ballesteros, Enrique, "La Constitución de 1993. Análisis Comparado", Lima, RAO Editores, 1998, p. 556.

46 Concepto de dirección política, en: <http://www.derechoconstitucional.es/2012/08/concepto-de-direccion-politica.html>, consulta 5 de marzo de 2016. Sobre el particular también puede consultarse: Pérez Royo, Javier, Curso de Derecho Constitucional, 7ma. Ed., Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 857- 861.

La norma constitucional establece que el Presidente de la República ejerce la función de dirección respecto de la política general del gobierno, entendiéndose como tal a aquella que obedece a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suele estar circunscrita al periodo del mandato presidencial⁴⁷. No obstante, en nuestro ordenamiento se señala que las políticas nacionales conforman la política general del gobierno, tal como lo prevé el numeral 1) del artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁴⁸.

A su vez, el artículo 119° de la Constitución establece que corresponde al Consejo de Ministros y a los Ministros, de acuerdo a su competencia y en tanto integrantes del Poder Ejecutivo, "La dirección y la gestión de los servicios públicos". En esa medida, los Ministros colaboran con el Presidente de la República en el ejercicio de la actividad político – administrativa del Poder Ejecutivo, asumiendo la conducción y responsabilidad del desarrollo de la planificación, organización, coordinación, dirección y control de los servicios públicos, administrados y supervisados en régimen de derecho público y tendiente a la satisfacción de necesidades colectivas⁴⁹.

Por su parte, el artículo 15° de la Ley de Bases de la Descentralización señala que las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en dicha Ley de conformidad con la Constitución. En tal virtud, el numeral c) del artículo 26° de esta norma señala como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el "Diseño de políticas nacionales y sectoriales".

El artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, va definiendo el carácter rector del Gobierno Nacional, al señalar que es competencia exclusiva de este nivel de gobierno "definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales

47 Alza, Carlos, "Tipología de Políticas Públicas", en: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>, consulta: 5 de marzo de 2016.

48 Este artículo también señala que las políticas nacionales son aquellas que "definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

49 García Toma, Víctor, "Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993", Tomo III, Lima, Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998, pp. 118-119.

y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del Gobierno de la República”.

Más explícitamente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) desarrolla en diferentes artículos la competencia rectora de este nivel de gobierno, así como las funciones que de ella se derivan. En efecto, el numeral 1) del artículo 4° de dicha Ley dispone que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”⁵⁰. Sobre la base de estas competencias, la LOPE establece como funciones exclusivas del Poder Ejecutivo, las siguientes:

Tabla N° 1
Funciones exclusivas del Poder Ejecutivo

| Artículo de la LOPE | Funciones |
|--|--|
| <p>Artículo 6°</p> <p>El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones</p> | 1. Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento. |
| | 2. Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado. |
| | 3. Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública. |
| | 4. Implementar la coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con énfasis en las competencias compartidas. |
| | 5. Otras funciones que le asignen las leyes. |

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

⁵⁰ Como se indicó, este artículo conceptualiza a las políticas nacionales como aquellas que “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general del gobierno. Asimismo, señala que la política sectorial es “el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada”.

De igual manera, el numeral 22.2 del artículo 22° de la LOPE establece que “Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo su rectoría respecto de ellas”. También precisa las funciones generales, exclusivas y compartidas que deben desarrollar los Ministerios en el marco de su rectoría, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla N° 2
Funciones de los Ministerios en el marco de su rectoría

| Función | Descripción |
|---|--|
| Funciones Generales (Artículo 23°, numeral 23.1) | <ul style="list-style-type: none"> a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. (...) e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes. |
| Funciones Exclusivas (Artículo 23°, numeral 23.2) | <ul style="list-style-type: none"> a) Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales. |
| Funciones Compartidas (Artículo 23°, numeral 23.3) | <ul style="list-style-type: none"> a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento. (...) c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas. |

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Cabe precisar que la LOPE no desarrolla una definición de rectoría. Si bien establece las competencias rectoras del Poder Ejecutivo no llega a plantear la definición de rectoría para los tres niveles de gobierno. Por otro lado, podemos señalar que gramaticalmente el diccionario de la Real Academia Española define

la rectoría como una derivación de la palabra rector, que significa: “el que rige o gobierna”; y relacionada con el verbo regir, lo define como “guiar, llevar o conducir una cosa”⁵¹.

En ese sentido, se puede indicar que la rectoría o el rol rector del Poder Ejecutivo implica la atribución que permite a este nivel de gobierno direccionar las políticas públicas sectoriales y nacionales para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en las mismas. Ello, a partir de la formulación y conducción de políticas públicas, la definición del marco regulatorio que garantice la obligatoriedad de las políticas formuladas, así como la supervisión de las mismas y la coordinación y articulación con los diferentes actores públicos y privados para lograr su adecuada implementación⁵².

En un contexto de descentralización, la rectoría puede ser entendida como la capacidad del nivel nacional para orientar el accionar de los Gobiernos Regionales y Locales⁵³. Así, la función rectora es ejercida en el ciclo de las políticas públicas (formulación, ejecución y supervisión)⁵⁴, teniendo en cuenta las competencias exclusivas y compartidas que tienen las entidades del Poder Ejecutivo⁵⁵.

51 <http://www.rae.es>

52 Arguedas Cynthia, Op., Cit., p. 23.

53 Doig, Sandra, Formulación y actualización de la hoja de ruta para la descentralización de la función salud y propuesta de agenda para el fortalecimiento del proceso de descentralización, Lima, Ministerio de Salud – Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD II), p. 70. Disponible: http://www.parsalud.gob.pe/asistencia_tecnica/aseguramiento/HojaRuta_descentralizacion/DESCENTRALIZACION_SALUD.pdf.

54 La noción de ciclo de las políticas públicas es una construcción analítica elaborada desde la doctrina para fines de ordenamiento y explicación de una política pública. Como tal pertenece más a un orden lógico que cronológico, debido a que este ciclo es un artificio para analizar los diferentes componentes y sucesos que intervienen en una política pública y que son ordenados o integrados a manera de un proceso. Por tanto, no debe entenderse como una descripción de una secuencia de tiempos que se suceden cronológicamente, uno tras otro, debido a que las diferentes etapas del ciclo pueden sobreponerse, anticiparse, atrasarse o repetirse. El proceso real de una política puede constituirse por eventos no sucesivos o inseparables (Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio Introductorio”, en: Aguilar Villanueva, Luis (editor) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antología de Políticas Públicas, Volumen III, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, pp. 15 -72).

55 Castañeda Gonzales, Vlado, Op. Cit., p. 76.

a) La rectoría en el marco de las competencias y funciones exclusivas

Las competencias exclusivas del Gobierno Nacional son las que deben ser ejercidas únicamente por este nivel de gobierno y se encuentran previstas en la Constitución y las leyes correspondientes.

La LOPE establece cuales son las competencias y las funciones exclusivas que deben desarrollar los Ministerios y organismos del Poder Ejecutivo en determinadas áreas programáticas con el objetivo de alcanzar el desarrollo de la Nación. Tales competencias están referidas a: i) La formulación, ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales; y, ii) la competencia sobre materias específicas.

Respecto de la primera competencia debemos señalar que en la medida que el Gobierno Nacional dejó atrás ciertas funciones vinculadas a la provisión directa de determinados bienes y servicios en algunos sectores, su rol se ha centrado en establecer prioridades y objetivos de políticas públicas, así como marcos regulatorios que contribuyan a conseguir tales objetivos, además de la supervisión del cumplimiento de los mismos a nivel nacional⁵⁶. Este nuevo rol implica el cumplimiento de las siguientes funciones:

56 United States Agency for International Development – USAID, "Democratic Decentralization Programming, Handbook", Washington D.C., 2009, citado por Arguedas Cynthia, Revisión y análisis del marco normativo vigente según las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, Lima, Ministerio de Salud – Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD II), 2010, p. 12.

Tabla N° 3

Función rectora: formulación, ejecución y supervisión de políticas públicas nacionales y sectoriales

| Función | Descripción de la función |
|--------------------|---|
| Formulación | Es el desarrollo de una serie de estrategias y alternativas a través de la cuales se pretende resolver un problema público nacional o sectorial que hayan sido previamente identificado y priorizado. En esta etapa, se debe tener en cuenta los límites y contenido mínimo normativo que deben tener las políticas nacionales y sectoriales. Asimismo, se deben establecer mecanismos de coordinación y participación con los Gobiernos Regionales y Locales cuando la naturaleza de la política lo requiera ¹ . |
| Ejecución | Los órganos ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno deben ejercer sus competencias y atribuciones para gestionar diferentes acciones conducentes a implementar las políticas nacionales o sectoriales diseñadas por el Gobierno Nacional. Este nivel de gobierno en tanto rector debe constituirse en prestador de servicios programáticos y financieros para que los niveles de gobierno subnacionales se avoquen a la prestación directa de los servicios ² . |
| Supervisión | Corresponde al seguimiento de los avances en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales formuladas, la evaluación de los resultados y la posibilidad de realizar enmiendas o correcciones a tiempo para lograr los objetivos planteados. Para tal efecto se requiere la asignación de responsabilidades lo suficientemente claras a fin de evitar duplicidad de funciones, superposición de programas y realización de actividades difusas o poco adecuadas para el cumplimiento de los objetivos ³ . |

Fuentes: 1 Arguedas Cynthia, Op., Cit., pp. 13-14. | 2 Ibidem | 3 Ibidem
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Cabe indicar que para la formulación de las políticas sectoriales y nacionales las entidades del Poder Ejecutivo deben establecer mecanismos de coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales y otras entidades, según requiera y corresponda a la naturaleza de cada política, ello con la finalidad de armonizar los intereses generales del Estado con la diversidad de realidades regionales y locales.

También debemos señalar que la función de supervisión que tiene el Gobierno Nacional respecto de los Gobiernos Regionales y Locales no es una técnica abstracta de control de la legalidad de las normas o cumplimiento de las metas previstas en las políticas correspondientes, sino que tiene su fundamento en el sostenimiento del principio de unidad del Estado, el cual resultaría comprometido si en virtud de su autonomía los Gobiernos Regionales y Locales no respetasen los límites que la misma Constitución les impone⁵⁷, como son ejercer sus competencias en concordancia con las políticas y planes nacionales y dictar normas que no contravengan los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

De acuerdo a la doctrina, esta función de supervisión implica, por un lado, el requerir información y observar la actuación del ente supervisado. Por otro lado, si de esa información se advierte una actuación contraria al parámetro cuya observancia se pretende garantizar, la posibilidad de poner en marcha medios de rectificación o corrección⁵⁸.

Con relación a la segunda competencia, debemos indicar que el Gobierno Nacional mantiene competencias sectoriales para la provisión directa de bienes y servicios en ciertas materias, debido a que puede cumplir éstas de manera más eficiente que otros actores. Estas competencias se encuentran previstas en el numeral 2) del artículo 4° de la LOPE, y están referidas a:

- Relaciones Exteriores
- Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas
- Justicia, con excepción de la Administración de Justicia
- Orden Interno, Policía Nacional del Perú y de Fronteras
- Administración Tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional
- Régimen de Comercio y Aranceles
- Regulación de la Marina Mercante y Aviación Comercial
- Regulación de los Servicios Públicos de su responsabilidad

57 García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, 12va. Edición, Lima, Editorial Palestra, 2006, p. 347.

58 Ibidem, p. 348.

- Regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional
- Otras que le señale la ley conforme a la Constitución Política del Perú

La LOPE también señala que este nivel de gobierno podrá desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones exclusivas que tiene sobre estas materias.

Gráfico N° 6

Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas



Fuente: Ley de Organización y Funciones de los Ministerios y Memoria del Proceso de implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

b) La rectoría en el marco de las competencias y funciones compartidas

Las competencias compartidas son aquellas que deben desarrollar simultáneamente los tres niveles de gobierno bajo una lógica de coordinación y complementariedad.

Cuando las políticas nacionales y sectoriales tienen que ver con dichas competencias es necesario que éstas se delimiten adecuadamente, tanto a nivel orgánico (considerando las matrices de delimitación de competencias y funciones), como a nivel operativo en el marco de la gestión pública a nivel descentralizado⁵⁹.

Ello, debido a que la ejecución compartida de competencias entre niveles de gobierno puede ser eficiente si es que ésta se desarrolla como una forma de complementar las capacidades técnicas de los Gobiernos Regionales y Locales. Por el contrario, si dicha ejecución se deriva de una transferencia de competencias y funciones incompleta o no se definen adecuadamente las responsabilidades, se podrían generar duplicidad de esfuerzos⁶⁰ o deficiencias en la prestación de los servicios a nivel descentralizado.

De lo dispuesto en la LOPE, se puede señalar que en el marco de las competencias y funciones compartidas, el Gobierno Nacional ejerce dos funciones rectoras: i) Coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluación de su cumplimiento; y, ii) Prestación de apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

59 Castañeda Gonzales, Vlado, Op. Cit., p. 76.

60 Arguedas Cynthia, Op., Cit., p. 15.

Tabla N° 4

Función rectora: coordinación y apoyo técnico

| Función | Descripción de la función |
|----------------------|--|
| Coordinación | <p>La coordinación puede definirse como la actuación coherente y orientada hacia un objetivo común, mediante la integración de comportamientos distintos en una acción conjunta. En el contexto de la organización estatal, para que esta función tenga carácter de potestad jurídica, es preciso que la misma sea atribuida a una entidad determinada, asignándole los medios para ello⁴.</p> <p>El rol coordinador del Gobierno Nacional en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales resulta fundamental, debido a que a través de esta función se pretende evitar desperdicios en el uso de recursos y la provisión ineficiente de servicios. Para ello, el Gobierno Nacional debe generar instancias de coordinación operativas que ayuden a evidenciar las acciones de los distintos actores en el ejercicio de sus competencias compartidas, así como la ejecución de los recursos producto de las mismas⁵.</p> |
| Apoyo técnico | <p>Al haber adquirido los Gobiernos Regionales y Locales la responsabilidad en la provisión de los bienes y servicios que anteriormente era realizado por el Gobierno Nacional, éste último tiene la función de realizar un proceso de acompañamiento a los mismos, con el fin de fortalecer la operación de los servicios y garantizar la coherencia y garantizar su coherencia con las políticas nacionales y sectoriales aprobadas⁶.</p> |

4 Alvarez Rico, Manuel, "Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 77.

5 Arguedas Cynthia, Op., Cit., pp. 17 - 18.

6 Ibidem.

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Cabe señalar que el numeral 13) del artículo 19° de la LOPE creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), como un espacio institucionalizado de coordinación y articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno para consensuar políticas, programas, proyectos y acciones que permitan fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto política de Estado, sin embargo a la fecha dicho Consejo no se ha implementado.

De igual manera, en virtud de lo establecido en el Decreto Supremo N° 47-2009-PCM se crearon Comisiones Intergubernamentales para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos. Estas comisiones han sido concebidas para ayudar a fortalecer el rol rector que deben cumplir los Ministerios con competencias compartidas en la gestión descentralizada, por lo que han asumido una responsabilidad importante en la elaboración de los lineamientos de la gestión sectorial descentralizada y constituyen un espacio estratégico para validar las matrices de competencias y funciones que aún quedan pendientes. A la fecha, se han conformado 14 comisiones intergubernamentales sectoriales, conformadas por los tres niveles de gobierno⁶¹.

Si bien no es posible definir a priori el grado de incidencia que el Gobierno Nacional debe ejercer sobre los Gobiernos Regionales y Locales, el principal desafío que enfrenta el nivel nacional es asegurar que las políticas y objetivos nacionales sean ejecutados y cumplidos por instancias descentralizadas, autónomas política y administrativamente, a las que no se les vincula jerárquicamente y respecto de las cuales no puede ejercer poder directo⁶².

En esa línea, es necesario mejorar la coordinación y articulación rectora entre lo territorial y sectorial, para lo cual se deben fijar niveles de agregación de resultados, es decir, lo que se haga sectorialmente a nivel local (p. e. salud o educación) debe agregar a las metas previstas a nivel regional y a partir de ello, agregar lo regional para dar cuenta de lo nacional. Además, se debe procurar el alineamiento de las políticas nacionales, regionales y locales en los diversos sectores, bajo la perspectiva que todo esfuerzo debe contribuir a entregar políticas públicas que mejoren la atención y el servicio al ciudadano⁶³.

Para ello, las entidades del Gobierno Nacional deben fortalecer sus áreas encargadas de brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales.

61 Contraloría General de la República. Op., Cit., pp. 2014-2015. Las referidas comisiones están conformadas por representantes del Ministerio respectivo, uno de los cuales la presidirá, y por representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de Gobiernos Regionales y/o Locales, según corresponda, así como entidades y órganos de la administración pública.

62 Doig, Sandra, Op., Cit. p. 71.

63 Castañeda Gonzales, Vlado, Op. Cit., p. 78.

Asimismo, se requiere crear sistemas de información y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que permitan un flujo de información en ambos sentidos para la toma de decisiones oportunas sobre el sector, y, efectuar el seguimiento y evaluación de las funciones transferidas. En tal virtud, se requiere que estas entidades⁶⁴:

- Generen en su personal capacidades de negociación política para relacionarse con otros niveles de gobierno.
- Establezcan mecanismos de financiamiento de las funciones transferidas, introduciendo incentivos que faciliten la adopción de actividades vinculadas a las prioridades nacionales (p. e. fondos de cofinanciamiento, presupuesto por resultados, etc.).
- Creen o fortalezcan sistemas de información, así como desarrollen capacidades para el seguimiento y la evaluación, como herramienta de política pública.
- Desarrollen normas sobre (regulación) los contenidos de las políticas sectoriales y nacionales para garantizar su cumplimiento obligatorio (p. e. fijación de estándares, protocolos, etc.).
- Mejoren la coordinación entre entidades nacionales para evitar políticas contradictorias que afecten el desempeño de los gobiernos descentralizados, etc.

c) Los sistemas funcionales a cargo del Poder Ejecutivo para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas

En el derecho administrativo, se entiende por sistema al conjunto de órganos u organismos que actúan de manera coordinada con la finalidad de obtener un fin común⁶⁵. Un sistema constituye entonces una suma organizada de normas, órganos y procesos destinados a proveer a la administración de insumos para cumplir su labor de manera eficiente⁶⁶.

64 Arguedas Cynthia, Op., Cit., p. 23.

65 Guzmán Napurí, Christian, "Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común", Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2011, p. 128.

66 Rubio Correa, Marcial, "El Sistema Jurídico", Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2000, pp. 73-74.

A nivel normativo, el artículo 43° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha definido a los sistemas como los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o por varias entidades de los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales y los niveles de gobierno.

La justificación de la creación de estos sistemas es permitir que diversos órganos y organismos de la Administración Pública actúen de manera coordinada con la finalidad de obtener un resultado común. En una lógica de modernización del Estado, los sistemas cumplen un rol medular, al organizar de una manera más racional las actividades públicas y permitir que las mismas se realicen de manera coherente⁶⁷. En esa línea, la LOPE establece que los sistemas son de dos tipos: i) Sistemas Funcionales; y, ii) Sistemas Administrativos⁶⁸.

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado, de manera coordinada. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar estos sistemas.

En la medida que los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, están relacionados con las funciones sustantivas que la ley asigna a las entidades del Estado. Las materias relacionadas a estas funciones pueden ser agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo social, saneamiento, transporte, etc., y dan lugar a sistemas, como el Sistema Integral de Salud, el Sistema Educativo, el Sistema de Agua y Alcantarillado, etc.⁶⁹

De acuerdo a lo previsto en el artículo 44° de la LOPE estos sistemas están a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico - normativa a nivel nacional, dicta normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto

67 Guzmán Napurí, Christian, Op., Cit., pp. 129- 130.

68 Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

69 Bastidas Villanes, David y Pisconte Ramos, Op., Cit., p. 23.

funcionamiento en el marco de dicha ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

De esta disposición se colige que a los entes rectores de los Sistemas Funcionales y Administrativos se les encarga una labor de coordinación y dirección al interior del sistema, a fin que el mismo funcione coherentemente⁷⁰. Es el ente rector el que desempeña la función integradora del sistema, asegurando el logro de los objetivos públicos del mismo. Para tal fin, el artículo 47° de la LOPE otorga a los entes rectores las siguientes competencias o funciones:

- Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso.
- Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema.
- Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema.
- Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema.
- Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública.
- Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna.
- Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas.
- Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo.
- Las demás que señalen las leyes correspondientes.

2.3 INTERACCIÓN ENTRE EL CONTROL GUBERNAMENTAL Y LA FUNCIÓN RECTORA DEL PODER EJECUTIVO

El control gubernamental ha sido regulado a nivel constitucional en el artículo 83° de la Constitución, al establecer que la Contraloría General de la República se constituye en el órgano superior del Sistema Nacional de Control que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Este sistema es desarrollado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785⁷¹, la cual establece

70 Guzmán Napurí, Christian, Op., Cit., p. 142.

71 Publicada el 23 de julio de 2002.

las atribuciones de los órganos que lo conforman. Las disposiciones de dicha ley y las normas que emite el sistema son de aplicación a las siguientes entidades sujetas a control⁷²:

Tabla N° 5
Entidades Sujetas a Control

| N° | Entidades |
|----|---|
| 1 | El Gobierno Central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones. |
| 2 | Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria. |
| 3 | Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público. |
| 4 | Los Organismos Autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público. |
| 5 | Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización. |
| 6 | Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación. |
| 7 | Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren. En estos casos, la entidad sujeta a control, deberá prever los mecanismos necesarios que permitan el control detallado por parte del Sistema. |

Fuente: Ley N° 27785

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

En cuanto a su organización, el sistema se estructura de la siguiente manera: i) La Contraloría General de la República, como ente rector del sistema; ii) Los Órganos de Control Institucional de las entidades sujetas a control; y, iii) Las Sociedades de Auditoría Externa Independientes, cuando son designadas por la Contraloría General, y contratadas, durante un periodo determinado, para realizar servicios de auditoría (económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente, entre otros) en las entidades sujetas a control.

⁷² Artículo 3° de la Ley N° 27785.

Gráfico N° 7

Órganos del Sistema Nacional de Control



Fuente: Artículo 13° de la Ley N° 27785

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Cabe señalar que la Ley N° 27785 define al control gubernamental como “la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”⁷³.

A su vez, el control gubernamental es clasificado en función al momento en que se ejerce: i) Previo, ii) Simultáneo, y, iii) Posterior; como en función a quien lo ejerce: i) Control interno; y, ii) Control externo. En la siguiente tabla se desarrolla con mayor detalle esta clasificación.

⁷³ Artículo 6° de la Ley N° 27785.

Tabla N° 6
Clasificación del Control Gubernamental

| EN FUNCIÓN DEL MOMENTO DE SU EJERCICIO | | | | |
|--|---|--|------------|--|
| Denominación | Definición | | | |
| Control previo | Se realiza con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad, de acuerdo con lo establecido por la Ley o norma expresa. | | | |
| Control simultáneo | Se realiza a las actividades de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad con el objeto de alertar a la entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos. | | | |
| Control posterior | Tiene por objeto efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales. | | | |
| EN FUNCIÓN DE QUIÉN LO EJERCE | | | | |
| Denominación | Definición | Actores que lo realizan | Tipos | |
| Control Interno | Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. | Autoridades, funcionarios y servidores de las entidades sujetas a control. | Previo | Compete a las autoridades, funcionarios y servidores como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección. |
| | | | Simultáneo | |
| | | Responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor. El Órgano de Control Institucional -OCI- de las entidades. | Posterior | Verifica el cumplimiento de las disposiciones establecidas. El OCI actúa conforme a las disposiciones establecidas en las Normas Generales de Control Gubernamental. |

| EN FUNCIÓN DE QUIÉN LO EJERCE | | | | |
|-------------------------------|---|--|------------|---|
| Denominación | Definición | Actores que lo realizan | Tipos | |
| Control Externo | Conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control de carácter selectivo y posterior. | Contraloría u otro órgano del Sistema por encargo o designación de esta. | Previo | Lo efectúa exclusivamente la Contraloría con anterioridad a la ejecución de un acto u operación de una entidad, de acuerdo con lo establecido por la Ley o norma expresa, con el objeto de emitir un resultado según corresponda a la materia del requerimiento que realice la entidad solicitante del servicio (p. e. Autorización previa de presupuestos adicionales de obra y mayores servicios de supervisión). |
| | | | Simultáneo | Aquellos que se realizan a las actividades de un proceso en curso, correspondiente a la gestión de una entidad sujeta a control gubernamental, con el objeto de alertar a la entidad de hechos que ponen en riesgo el resultado o logro de sus objetivos. |
| | | | Posterior | Aquellos que se realizan con el objeto de efectuar la evaluación de los actos y resultados ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales. |

Fuente: Ley N° 27785 y Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR

De lo señalado en el cuadro anterior, se puede advertir que una primera línea de control es el ejercido por las autoridades, funcionarios y servidores de las entidades sujetas a control, quienes deben ejercer al interior de ellas el control interno.

Este tipo de control es definido por la Ley de Control Interno, Ley N° 28716, como el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado para alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta.
- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos.
- Cumplir con la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones.
- Garantizar la confiabilidad de la información.
- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.
- Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión objetivo encargado y aceptado.

De esta manera, el control interno constituye un proceso integral de gestión que debe ser efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, el cual ha sido diseñado para enfrentar los riesgos en las operaciones de la gestión, a fin de otorgar una seguridad razonable de poder, en la consecución de la misión de la entidad, alcanzaron los objetivos de la misma. En otros términos, el control interno es la gestión orientada a minimizar los riesgos que se presentan en las operaciones de una entidad, lo cual contribuye a la prevención e identificación inmediata de actos indebidos.

Una segunda línea de control para garantizar el correcto desempeño de las entidades públicas y su personal, es el que realizan los sistemas administrativos y funcionales. Respecto de los primeros, tienen como finalidad regular y promover

el uso eficiente y eficaz de los recursos por parte de las entidades públicas. En el caso de los sistemas funcionales, éstos buscan garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales,

Para que dichos sistemas cumplan con las funciones asignadas, se les ha otorgado diferentes atribuciones que les permiten conducir, supervisar, controlar y corregir la actuación de las entidades públicas.

Así por ejemplo, los Sistemas Funcionales tienen a su cargo la formulación de políticas, que implica establecer los marcos estratégicos (políticas, planes y estrategias) y regulatorios (normas, directrices, manuales, protocolos, procedimientos, etc.) respectivos; asimismo, tienen la función de supervisión a fin asegurar que tales marcos sean cumplidos por todas las entidades involucradas en los tres niveles de gobierno.

En esa medida, se puede señalar que los marcos estratégicos y regulatorios que emiten los entes rectores de los Sistemas Funcionales constituyen los parámetros de supervisión cuyo cumplimiento se busca garantizar, con la finalidad de asegurar un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, compatible con los diversos grados de eficacia de deben tener los distintos niveles de gobierno⁷⁴ para satisfacer las necesidades y legítimas aspiraciones de los ciudadanos.

Ello ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional al señalar, para el caso de la política de educación, que el Ministerio de Educación tiene por misión la de “asegurar servicios educativos de calidad”, y, en consecuencia, es el ente rector encargado de conducir la política del Estado en la materia⁷⁵. En esa medida, siendo la educación un servicio público “el Estado tiene el deber irrenunciable de velar por la calidad de la educación, de supervisarla y de formular la política nacional en materia educativa, lo cual se encuentra plasmado en el artículo 16° de la Constitución”⁷⁶.

74 Alvarez Rico, Manuel, Op., Cit., p. 206.

75 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC (acumulados), f. j. 141.

76 Ibidem.

Ahora bien, el ejercicio de la función de supervisión por parte de los entes rectores de los Sistemas Administrativos y Funcionales implica que éstos puedan solicitar a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno información sobre el cumplimiento e implementación de la normativa y de los procesos técnicos establecidos por dichos sistemas, así como evaluar las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Además, la supervisión comprende la posibilidad de poner en marcha medios de rectificación o corrección cuando el ente rector advierta una actuación contraria al parámetro cuya observancia se pretende garantizar, a fin de encausar la conducta de las entidades de los tres niveles de gobierno⁷⁷.

Como ejemplos de estos medios de corrección podemos mencionar a los instrumentos de tipo presupuestario, como la transferencia de fondos con finalidades específicas⁷⁸, o la suspensión temporal de operaciones en las cuentas bancarias de aquellas unidades ejecutoras o dependencias equivalentes en las entidades públicas cuando surjan situaciones que pongan en riesgo el adecuado uso de fondos públicos asignados, ello a solicitud del Contralor General de la República o de los Ministros de Justicia y Derechos Humanos y del Interior, tal como lo establece el artículo 53° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Tesorería, Ley N° 28693⁷⁹.

También se puede señalar la facultad que tiene la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como ente rector del Sistema Administrativo de recursos humanos, para intervenir las oficinas de recursos humanos de las entidades del Poder Ejecutivo en caso detecte que los concursos de ingreso a dichas entidades no se llevaron a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente, tal como lo prevé el artículo 15° del Decreto Legislativo N° 1023.

En ese sentido, son las entidades rectoras de los sistemas administrativos y funcionales, a través de los mecanismos de supervisión y de control de gestión,

77 García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Op., Cit., pp. 348 - 349.

78 Mayntz, Renate, "Sociología de la Administración", Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 104.

79 Este artículo fue modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2014, Ley N° 30115.

quienes pueden advertir de los desvíos o incumplimientos que se presentan por parte de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno respecto de las metas, la normativa y los procesos previstos en los marcos correspondientes.

De esta manera, contribuyen al control interno de las entidades al comunicar los riesgos y problemas identificados, asimismo, garantizan un mayor grado de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de las entidades públicas, así como en el cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

La tercera línea de control es realizada por la Contraloría General de la República, la cual se denomina control externo debido a que lo efectúa un organismo constitucionalmente autónomo ajeno a la entidad supervisada. Este tipo de control tiene por finalidad supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control de carácter selectivo y posterior, por lo que no se ejerce sobre todas las actividades estatales y no interviene en la gestión de las entidades, tampoco condiciona a las autoridades o funcionarios públicos para la toma de decisiones.

En ese marco, el control externo a cargo de la Contraloría complementa, coadyuva y eventualmente subsana la actuación preventiva, disuasiva y correctiva que -como parte del primer y segundo nivel de control- necesariamente efectúan las entidades públicas y los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales⁸⁰.

El control externo se materializa a través de los servicios de control que brinda la Contraloría y que constituyen un conjunto de procesos cuyos productos tienen como propósito dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de control gubernamental que corresponde atender a los órganos del Sistema Nacional de Control. Estos servicios pueden ser prestados por la misma Contraloría, los Órganos de Control institucional y las Sociedades de Auditoría (en los casos de control posterior). Los servicios de control pueden ser de tres tipos:

80 Alarcón Delgado, Ana María, "Objetivos del Control. Cautela de los intereses públicos", En: Suplemento Jurídica, Diario Oficial El Peruano, martes 01 de marzo de 2016. p. 6.

Tabla N° 7
Servicios de control

| Tipo de Servicio | Proceso |
|--------------------|---|
| Control Previo | Autorizar presupuestos adicionales de obra y mayores servicios de supervisión |
| | Informar sobre las operaciones que en cualquier forma comprometen el crédito o la capacidad financiera del Estado |
| | Opinar sobre las contrataciones con carácter de secreto militar o de orden interno |
| | Otros establecidos por normativa expresa |
| Control Simultaneo | Acción simultanea |
| | Orientación de Oficio |
| | Visita de control |
| | Otros que establezca la ley |
| Control Posterior | Auditoría financiera |
| | Auditoría de desempeño |
| | Auditoría de cumplimiento |
| | Otros que establezca la Ley |

Fuente: Normas Generales de Control Gubernamental,
Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

El desarrollo de los servicios de control comprende la utilización de técnicas prácticas, métodos y herramientas propias del control y de la gestión, las cuales son aplicadas teniendo en cuenta la naturaleza y características particulares de las entidades públicas. En última instancia, lo que se busca con estos servicios y con el control gubernamental en general, es mejorar tanto la gestión de las entidades públicas, como el uso de los bienes y recursos del Estado.

A manera de ejemplo, podemos señalar que en el caso de la auditoría de desempeño se realiza un examen sobre la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano⁸¹.

Esta auditoría se orienta a la búsqueda de mejoras en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión para resultados y la rendición de cuentas. Por tanto, se evidencia conjuntamente con las entidades públicas aquellas áreas de mejora en la gestión para identificar y analizar sus principales causas desde las distintas dimensiones que la generan; a fin de formular recomendaciones que permitan su implementación mediante las acciones de mejora correspondientes. Su análisis puede adquirir un carácter transversal dado que examina la entrega de bienes o servicios públicos, en la que pueden intervenir diversas entidades públicas, de distintos sectores o niveles de gobierno.

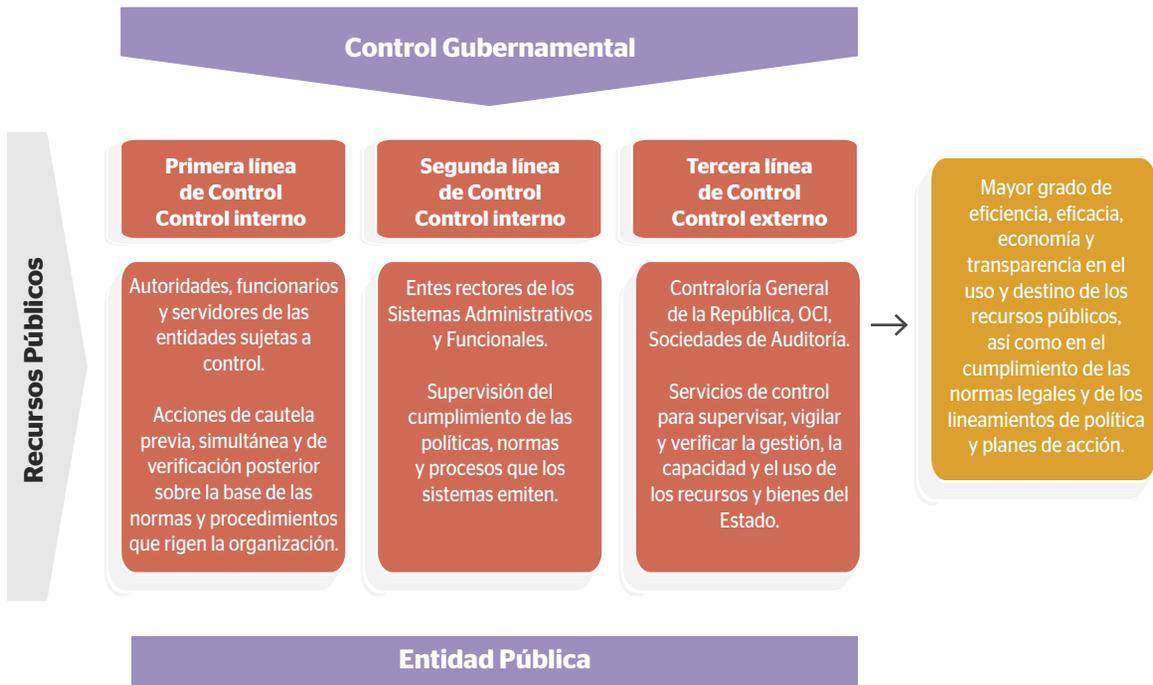
La auditoría de desempeño no está orientada a la identificación de responsabilidad administrativa funcional, civil o penal, como si es el caso de otras auditorías, no obstante, si a criterio de la Comisión Auditora, se advierten hechos respecto de los cuales deba realizarse una evaluación complementaria, se deberá comunicar a la unidad orgánica competente de la Contraloría con el adecuado sustento, para la adopción de las medidas que correspondan.

El control gubernamental, entonces, puede graficarse como una secuencia que parte de las mismas entidades públicas (a través del control interno que deben realizar sus autoridades, funcionarios y servidores), pasa por los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales que ejercen supervisión, y termina en la Contraloría y demás órganos del Sistema Nacional de Control que ejercen un control externo⁸².

81 Al respecto puede revisarse la Directiva N° 011-2013-CG/ADE denominada "Auditoría de Desempeño" y autoriza modificar disposiciones de las Normas de Auditoría Gubernamental y del Manual de Auditoría Gubernamental.

82 Alarcón Delgado, Ana María, Op., Cit., p. 7.

Gráfico N° 8
Control Gubernamental



Fuente: Ley N° 27785, Ley N° 29158 y Ley N° 28716

Elaboración: Departamento de Estudios -CGR

Esta secuencia realiza al control interno como responsabilidad inherente al desempeño de las funciones de las entidades públicas y de los sistemas administrativos y funcionales. Asimismo, posiciona en sus reales términos al control externo, como un complemento que coadyuva y eventualmente subsana la labor de control de las entidades y los sistemas mencionados, siendo la última línea de control para la cautela del correcto desempeño funcional y adecuado uso de los recursos y bienes del Estado⁸³.

Ello no significa que se deba privilegiar al control interno sobre el control externo sino comprender que ambos son componentes de una cadena de valor que

⁸³ Ibidem.

debe fortalecerse mutuamente, a fin de no generar debilidades en el control gubernamental.

En ese sentido, los entes rectores de los Sistemas Funcionales y Administrativos deben cumplir adecuadamente con sus funciones de rectoría estableciendo marcos estratégicos y normativos, así como procesos claros para las entidades públicas, que les permita cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. Para ello, deben precisar estos marcos generales y simplificar su normativa para permitir a los funcionarios y servidores conocer con mayor detalle los parámetros bajo los cuales se los supervisará, pudiendo, establecerse, entre otros aspectos, los siguientes:

- Establecer objetivos, metas y resultados que deben alcanzar las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.
- Establecer estándares mínimos de cobertura y calidad de servicios públicos.
- Diseñar procesos o modelos de procesos, identificando la cadena de valor de cada proceso.
- Simplificar y difundir la normativa existente del sistema, tomando en cuenta las funciones, tamaño y capacidades institucionales de las entidades.
- Elaborar protocolos de actividades.
- Implementar mecanismos de medición del cumplimiento de resultados.

Una mayor precisión de los parámetros de control no sólo coadyuva a que los funcionarios y servidores públicos realicen las acciones orientadas a su cumplimiento, sino que también contribuiría a las labores de supervisión que realizan los mismos entes rectores de los Sistemas Administrativos y Funcionales, y en caso identifiquen algún incumplimiento que requiera la intervención de la Contraloría, poder comunicarlo para que ésta actúe en el marco de sus competencias y atribuciones.

Asimismo, esta precisión contribuiría con las labores de control externo que realiza la Contraloría pues tendría disposiciones más concretas que verificar y en caso identifique problemas o irregularidades específicas o reiterativas cuyas causas son estructurales, poder comunicarlo no sólo a las entidades públicas sino también a los entes rectores de los sistemas para que adopten las medidas correctivas correspondientes. En esa labor, la Contraloría también podría verificar el cumplimiento de las obligaciones de los entes rectores.



Capítulo 03

La problemática sobre el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo

Para el adecuado abordaje de la rectoría del Poder Ejecutivo es necesario referirnos a las competencias y funciones que tienen los tres niveles de gobierno, debido a que las mismas orientan el adecuado desenvolvimiento de aquellos, al precisar sus ámbitos de actuación.

Más aún en el caso de las competencias compartidas, pues de su adecuada delimitación y transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales dependerá la apropiada implementación de las políticas nacionales y sectoriales que hagan y por ende, la prestación de los servicios públicos a nivel descentralizado que realicen.

Sin embargo, en nuestro país el proceso de transferencia de competencias, que debió ser progresivo y ordenado, no se realizó de acuerdo a los criterios establecidos en el marco normativo emitido para tal fin, sino que se evidenciaron algunas debilidades en su desarrollo, como la flexibilización del proceso, la falta de acuerdos entre Ministerios y Gobiernos Regionales y Locales sobre los contenidos de los programas de capacitación y asistencia técnica, la falta de identificación y cuantificación los recursos asociados a las competencias y funciones transferencias, entre otros, los cuales tienen una incidencia en el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo, tal como se desarrolla en el presente capítulo.

3.1 LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA DELIMITACIÓN, ACREDITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

El artículo 188° de la Constitución establece que la descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

Esta disposición no es más que el reconocimiento constitucional del principio de gradualidad que rige el proceso de descentralización y que se encuentra previsto en el inciso g) del artículo 4° de la Ley de Bases de la Descentralización, en virtud del cual “El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales, evitando la duplicidad”.

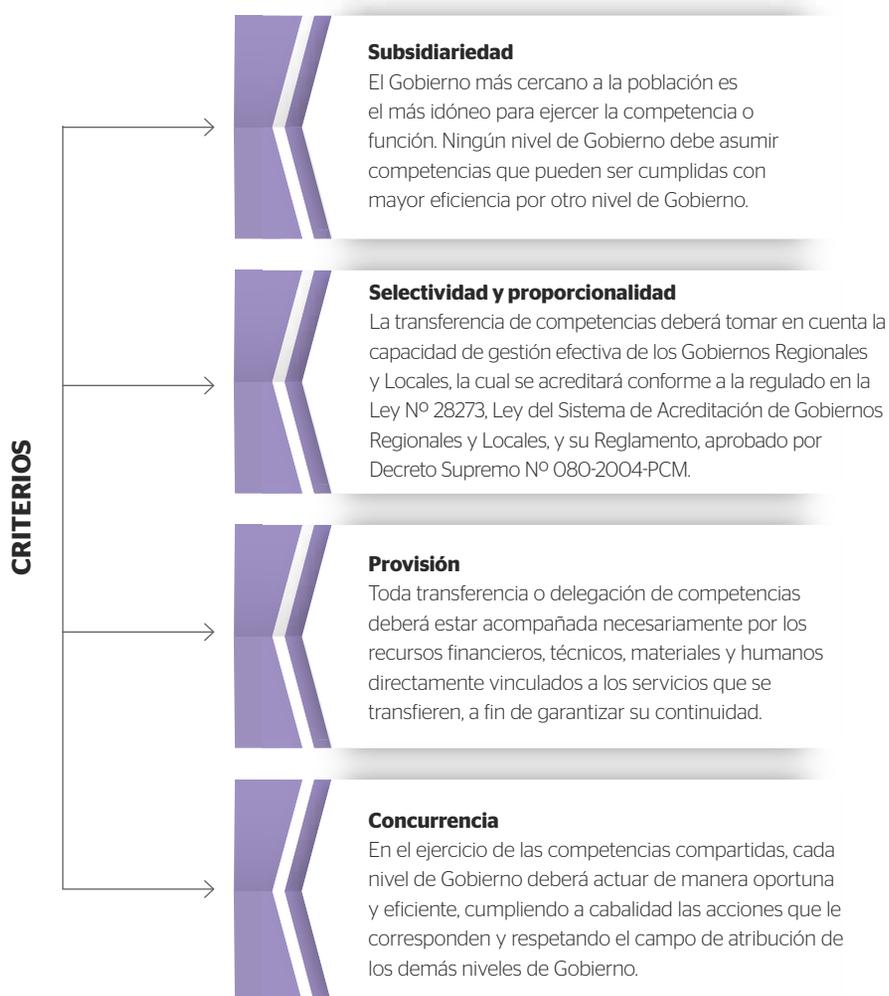
La transferencia o asignación de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales constituye un componente importante del proceso de descentralización. Esta etapa consiste en el traslado de competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, a través de sus sectores, hacia los Gobiernos Regionales y Locales⁸⁴. Una vez realizada dicha transferencia, los Gobiernos Regionales y Locales podrán ejercer sus competencias y funciones adecuándolas a las necesidades y a la realidad de su población e impulsar el desarrollo de sus localidades⁸⁵.

Con esa finalidad, el artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización estableció que la asignación y transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales se efectuaría gradualmente de acuerdo con criterios que deben orientar el proceso. Estos criterios se desarrollan en el siguiente gráfico:

84 Defensoría del Pueblo, Op., Cit, p. 49.

85 Ibidem.

Gráfico N° 9
Criterios para la asignación y transferencia
de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales



Fuente: Ley de Bases de la Descentralización
Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Se ha señalado que la Ley de Bases de la Descentralización define en su artículo 13° a las competencias compartidas, y en su artículo 15° dispone que la distribución de las competencias exclusivas y compartidas son las establecidas por dicha Ley. Este artículo también indica que las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades establecerán las funciones y atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno.

No obstante, la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 26° sólo determinó las competencias exclusivas del Gobierno Nacional y respecto de las competencias compartidas de este nivel de gobierno dispone en su artículo 27° que las mismas se regirán por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.

En el caso, de los Gobiernos Regionales y Locales, la Ley de Bases de la Descentralización establece de manera general un listado de competencias exclusivas y compartidas de estos niveles de gobierno, las cuales serían, mas adelante, desarrolladas o complementadas por las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, respectivamente.

De acuerdo a la Segunda Disposición Transitoria de la Ley Bases de la Descentralización el proceso de transferencia de competencias vendría a constituir la tercera y cuarta etapa del proceso de descentralización, pero, para ello, debía previamente completarse el marco normativo de dicho proceso, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 10

Etapas del Proceso de Descentralización



Fuente: Ley de la Bases de la Descentralización

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

En el proceso de transferencia de competencias también se estableció como un criterio a considerar el de selectividad y proporcionalidad, en virtud del cual dicho proceso toma en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los niveles subnacionales, la misma que se determinará por un conjunto de procedimientos con criterios técnicos y objetivos.

3.1.1 Problemática sobre la aprobación del marco normativo

Para la adecuada transferencia de competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales se requería que las mismas estén previamente definidas en las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, lo cual permitiría:

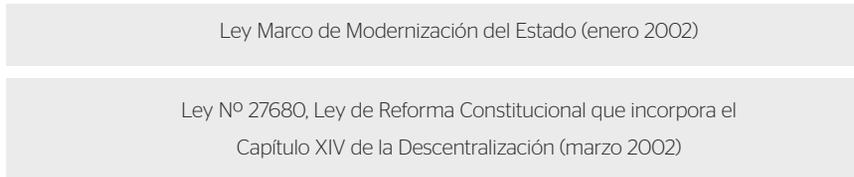
- Garantizar a los funcionarios y servidores públicos la actuación dentro del marco jurídico establecido.
- Promover la eficiencia en el desempeño de la administración pública, para evitar la duplicidad de funciones, conflictos de competencia y el uso de recursos públicos en temas que no le corresponden a las entidades.
- Promover seguridad jurídica para los ciudadanos, debido a que conocerán específicamente los ámbitos de competencia de las distintas entidades de los tres niveles de gobierno.

En un escenario ideal, era necesario que la emisión de las referidas leyes se realice de acuerdo al orden previsto en la Ley de Bases de la Descentralización, a fin de determinar, en primer lugar, cuáles serían las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo, y a partir de ello, determinar las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales.

Sin embargo, la emisión de estas leyes no se realizó de acuerdo a lo previsto, pues la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo fue la última en emitirse, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 11

Cronología de la aprobación de normas del proceso de descentralización



Secuencia real



Secuencia prevista

Fuente: La Modernización de la Gestión Pública, Secretaría de Gestión Pública – PCM

Elaboración: Departamento de Estudios -CGR

Con la emisión de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se estableció un listado de competencias compartidas entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales (artículo 10°), así como las funciones sectoriales específicas de los Gobiernos Regionales (artículos 46° al 64°).

De igual manera, el artículo 83° de la citada Ley señaló que se debían crear Comisiones de Sectoriales de Transferencia en el Poder Ejecutivo para que se encarguen de las transferencias sectoriales a partir del año 2004. Estas comisiones propondrían hasta el último día útil del mes de febrero de cada año planes anuales de transferencia que presentarían al Consejo Nacional de Descentralización (hoy Secretaría de Descentralización de la PCM), el cual los evaluaría y los articularía con los Gobiernos Regionales, para luego ser aprobados por Decreto Supremo.

Sin embargo, con la publicación de la Ley N° 27902⁸⁶ que modificó la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se estableció que el proceso de transferencia de competencias se iniciaría el 1 de enero de 2004, con lo cual se afectó la gradualidad de las etapas del proceso de descentralización, debido a que tales etapas se volvieron paralelas y no consecutivas⁸⁷.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, partiendo de la dualidad de las Municipalidades Provinciales y Distritales, desagrega las competencias municipales previstas en la Ley de Bases de la Descentralización en funciones específicas que pueden ser ejercidas de manera exclusiva o compartida por las Municipalidades Provinciales y Distritales. Asimismo, el artículo 76° de la referida norma faculta a las municipalidades a delegar competencias específicas exclusivas a otra municipalidad o a una entidad del Estado, cuando lo justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente.

86 Publicada el 1 de enero de 2003.

87 Zas Friz Burga, Johnny, "La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)", Lima, Palestra Editores, 2008, p. 429.

A pesar de lo señalado en dichas normas, las competencias entre niveles de gobierno se mantuvieron genéricas y confusas. Por ello, se afirmaba que no existía una clara identificación de procesos, ni de delimitación de funciones, atribuciones y competencias⁸⁸. Así, se advirtieron incongruencias y superposiciones tanto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como en la Ley Orgánica de Municipalidades, que impiden, en algunos casos, determinar claramente la responsabilidad de cada nivel de gobierno en ciertos ámbitos de su actividad. Un ejemplo de ello se dio en el sector educación, en donde no quedaban claras las responsabilidades respecto de la gestión de las instituciones educativas particulares⁸⁹.

De igual manera, la Ley Orgánica de Municipalidades presentó algunas dificultades en el reparto de competencias, como la complejidad en la distribución de competencias al mantenerse la dualidad provincial y distrital; o, la formulación genérica de las funciones municipales que no permite establecer con claridad qué función le corresponde asumir a cada Gobierno Local respecto de una misma competencia⁹⁰.

Los problemas advertidos buscaron ser superados con la emisión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual tuvo como uno de sus objetivos garantizar una adecuada regulación orgánica y funcional de los Ministerios y entidades del Poder Ejecutivo, para que se adapten al rol rector que les compete, dejando para los Gobiernos Regionales y Locales la tarea de ejecución de políticas, de esta manera, se avanzaría en la estructuración y ordenamiento del nuevo Estado descentralizado.

Pero dicha Ley no desarrolló las funciones exclusivas y compartidas que debe asumir cada sector del Gobierno Nacional con los Gobiernos Regionales y Locales, sino que dispuso en su Primera Disposición Transitoria que estas funciones sean

88 Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, "Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)", Lima, Octubre de 2010, p. 19.

89 Ibidem.

90 Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 131, "¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local", Lima, Defensoría del Pueblo, 2008, p. 105.

definidas en las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de cada sector, para lo cual estableció que en un plazo de seis (6) meses el Poder Ejecutivo debía presentar al Congreso los proyectos de LOF de los Ministerios que tienen funciones exclusivas y compartidas. Esto implicaba diferenciar roles, ámbitos y mecanismos de articulación entre los niveles de gobierno.

De los diecinueve (19) Ministerios existentes, trece (13) presentan competencias compartidas. Estos son:

- Ministerio de Agricultura y Riego.
- Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Ministerio de la Producción.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

A pesar de lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en una primera etapa, las LOF de los Ministerios no delimitaron las competencias compartidas de éstos con los Gobiernos Regionales. Por el contrario, en muchas de estas leyes se establece que tal delimitación será realizada a través de una matriz de competencias y funciones, que sería aprobada en un momento posterior.

Debido a ello, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) emitió la Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM, que aprobó la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP, conteniendo los “Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones de los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones que tiene a su cargo competencias exclusivas y compartidas”.

De acuerdo a lo establecido en dicha directiva, los Ministerios debían elaborar sus matrices de delimitación de competencias y atribución de funciones e incluirlas en la exposición de motivos de sus proyectos de LOF correspondientes. El objetivo era que las matrices sirvieran para precisar los alcances de las competencias y funciones, a fin de identificar superposiciones entre niveles de gobierno o vacíos legales.

Luego de ello, el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM modificó los alcances de la directiva, estableciendo que los Ministerios que tuvieran competencias exclusivas y compartidas debían aprobar las matrices dentro de los 60 días hábiles posteriores a la aprobación de sus LOF. En adición a ello, el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM estableció que las matrices elaboradas por los Ministerios deberían pasar por un proceso de consulta previa a nivel de Gobierno Regional y Local y contar con el informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Así, a través del Decreto Supremo N° 103-2011-PCM se estableció que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM -en coordinación con la Secretaría de Descentralización- realizaría las propuestas normativas necesarias para garantizar que las leyes de organización y funciones y las matrices de delimitación de competencias y funciones sean aprobadas en un plazo no mayor de 270 días, contados desde la entrada en vigencia del referido Decreto Supremo.

Finalmente, a través de la Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM, del 25 de abril de 2012, se aprobó la Directiva N° 001-2012-PCM/SGP, que reguló los nuevos "Lineamientos para la elaboración de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones", los cuales deben ser cumplidos por los sectores con competencias compartidas en la elaboración de sus respectivas matrices.

A pesar de la secuencia establecida en las normas y directivas antes mencionadas para el proceso de elaboración de matrices y la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, en la realidad este proceso tampoco siguió la secuencia prevista, por el contrario, primero se llevó a cabo la transferencia de competencias y funciones y luego de ello, se elaboraron las matrices.

En ese sentido, se puede señalar que la manera desordenada en que se aprobaron e implementaron las normas, sumado al desorden también en materia de aplicación de las diferentes fases del proceso para el ordenamiento de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, ha generado que hasta el momento no se tenga una claridad respecto de lo que le corresponde cumplir a cada nivel de gobierno, es decir, no quedan claras la competencias que le corresponden al Poder Ejecutivo y su articulación con los Gobiernos Regionales y Locales, lo que se analizará más adelante con mayor detalle.

Gráfico N° 12
 Secuencia para la delimitación
 y transferencia de competencias y funciones



Fuente: Secretaría de Gestión Pública - PCM
Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

3.1.2 Problemática sobre la elaboración de las matrices de asignación de competencias y funciones

Como se señaló, el artículo 13° de la Ley de Bases de la Descentralización estableció que las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados.

Teniendo en cuenta ello, la Directiva N° 001-2012-PCM/SGP, “Lineamientos para la elaboración de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones” estableció que los sectores debían elaborar una lista de resultados o productos y asociarlos a las competencias y sub competencias específicas del sector, asimismo, se debía establecer a qué nivel de gobierno correspondían los mismos (nacional, regional o local). Esta definición de resultados y productos debió utilizarse también como una oportunidad para definir los procesos que les daban origen.

Este mapeo, también debió identificar las actividades, funciones específicas, sujetos responsables, niveles o instancias participantes, atribuciones con las que contaban, así como recursos destinados para ello.

Sin embargo, este trabajo se ha realizado de manera incompleta, por lo que no ha impactado en la adecuada organización del Estado que el proceso de descentralización requería. Sigue pendiente la delimitación de competencias y distribución de funciones, a pesar que se ha ejecutado un alto porcentaje de transferencias de competencias sectoriales, previstas en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Un tema que consideramos importante revisar, es el referido a la metodología para la elaboración de las matrices, debido a que la misma no sigue un esquema de procesos que permite identificar la interrelación entre las diversas entidades del gobierno. Asimismo, dicha metodología tampoco permitió la aplicación de los principios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia.

En efecto, la metodología de matrices fue pensada desde una lógica vertical que no permite identificar las relaciones de ida y vuelta entre los distintos niveles de gobierno. Tampoco se observa la aplicación práctica de los siguientes principios:

- **Subsidiariedad:** para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debería haber ejercido la competencia o función, siempre que fuera más eficiente que los otros niveles.
- **Selectividad y proporcionalidad:** tendría que haber tomado en cuenta la capacidad de gestión efectiva del Gobierno Regional o Local, la misma que debía responder a criterios técnicos y objetivos.
- **Provisión:** la transferencia de competencias y funciones debería haber estado acompañada de recursos humanos, físicos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios de manera continua.
- **Concurrencia:** los tres niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias compartidas, deberían buscar las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio.

En ese sentido, se observa que la metodología plantea aspectos genéricos que presentan las siguientes debilidades:

- La asignación de funciones y competencias obedece a un criterio funcional y no un análisis de proceso. Como consecuencia, no se consideran las relaciones entre áreas dentro de una misma entidad del Estado y menos aún se visibiliza la necesidad de articular con otros Ministerios o sectores.
- Las matrices se enfocan en asignar funciones sobre la base de la normativa como insumo principal, no se observa que se realice un entendimiento de los procesos de producción que permitan alcanzar el resultado. Ello se debe a que no se parte de la definición de la misión del sistema y el resultado que

se debe lograr, para, sobre dicha base proceder a determinar los productos que son necesarios generar para asegurar el resultado. El entendimiento de los productos permitiría definir los procesos necesarios para lograrlos y los insumos que serán transformados.

- La inexistencia de una lógica de resultados y metodología de procesos no permite determinar las necesidades de articulación intra y extra sectorial, ni facilita la definición del stock de recursos necesarios para proveer bienes y servicios.
- Con relación a la revisión normativa que se incluye en las matrices, no es suficiente indicar la norma, es necesario realizar una interpretación de la misma, a fin que quede clara para todos los actores involucrados. La sola mención de la norma, por trasfondo de obiedad, asume que todas las partes tienen el mismo entendimiento, lo cual no es necesariamente verdadero.
- Las matrices se limitan al análisis de los actores dentro del mismo sector, cuando existen bienes y servicios cuya función de producción requiere de la participación de otros sectores. Existe una definición imprecisa del conjunto de actores involucrados dentro y fuera del sector. Tampoco queda claro el rol efectivo de cada actor y la dependencia entre actores para el ejercicio de sus funciones.

Un aspecto que llama la atención es que a pesar que la Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM (derogada) estableció que los sectores debían realizar un análisis para delimitar las competencias y funciones a partir de la definición de procesos esenciales, la asignación de las mismas se realizaba sobre parámetros muy generales.

En otros términos, las competencias y funciones debían ser delimitadas en función de resultados y productos que cada nivel de gobierno debía cumplir, en base a un análisis de los procesos que se deben seguir para obtener resultados, con el objetivo de dar mayor bienestar al ciudadano, sin embargo ello no se realizó.

3.1.3 Problemática sobre el sistema de acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales

La transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales implicaba acreditar que éstos contaban con las capacidades y los recursos suficientes para ejercerlas adecuadamente. Ello se deriva de lo dispuesto en el artículo 188° de la Constitución que establece que el proceso de descentralización debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

Asimismo, la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización no sólo reguló el criterio de selectividad y proporcionalidad para la transferencia de competencias⁹¹, sino que además dispuso en su artículo 85° la creación de un sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales, el cual debía ser desarrollado por una ley. De igual manera, la Segunda Disposición Complementaria de la referida norma estableció que la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales se realizará en función de las capacidades de gestión de cada Gobierno Regional.

Teniendo en cuenta estas disposiciones, en julio de 2004, fue promulgada la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 (en adelante, Ley del Sistema de Acreditación). El Sistema fue definido en el artículo 2° de dicha ley como la capacitación, asistencia técnica y conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, para recibir y ejercer las funciones materia de la transferencia.

Este Sistema tiene por finalidad el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para el cumplimiento de requisitos e indicadores

91 Como se ha señalado, este criterio implica que “La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local”.

de gestión que permitan medir su capacidad de gestión efectiva y, por tanto, garantizar la continuidad o mejora en la prestación de los servicios a la población⁹².

La Ley del Sistema de Acreditación asociaba la acreditación al proceso de transferencia de competencias y recursos de la mano con el avance efectivo en la conformación de regiones y el redimensionamiento del Poder Ejecutivo. Cada sector del Gobierno Nacional que tuviera a cargo competencias a transferir debía elaborar una propuesta de plan de transferencia sectorial de mediano plazo. Asimismo, la ley señala como integrantes del sistema al Gobierno Nacional mediante los sectores, al Consejo Nacional de Descentralización (CND) y a los Gobiernos Regionales y Locales; todos ellos encargados del proceso de acreditación en forma consensuada.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, publicado el 16 de noviembre de 2014, se aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación. Este reglamento establece una distinción entre certificación y acreditación, al precisar que:

- **Acreditación:** es la acción que determina la procedencia o improcedencia para que a un Gobierno Regional o Local se le transfieran funciones sectoriales que previamente soliciten en virtud de encontrarse incluidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas.
- **Certificación:** es el resultado de la evaluación que se practique a los Gobiernos Regionales y Locales que solicitan la transferencia de funciones sectoriales contenidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas.

92 Defensoría del Pueblo, Op., Cit., p. 54.

El mencionado reglamento, también regula, en su artículo 4°, los principios del Sistema de Acreditación, concordantes con los principios previstos en la Constitución, en la Ley de Bases de la Descentralización, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades. Estos principios son:

Tabla N° 8
Principios del Sistema de Acreditación

| Principios | Descripción |
|-------------------|---|
| Concordancia | Las políticas de los tres (3) niveles de gobierno deben ser concordantes en el marco de las políticas nacionales del Estado Peruano. |
| Flexibilidad | El proceso debe ajustarse a las características de cada ámbito territorial. |
| Costo - beneficio | El Sistema se desarrollará sobre la base de procesos y procedimientos simples, de forma tal, que los costos del mismo sean los mínimos posibles. |
| Capacidad | Se identificarán las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para asumir las nuevas responsabilidades, en atención a los recursos humanos y materiales vinculados con las transferencias. |

Fuente: Artículo 4° del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación

Elaboración: Departamento de Estudios -CGR

De acuerdo con lo regulado en el inciso b) del artículo 1° del Reglamento, el proceso de acreditación debía desarrollarse conforme a las siguientes etapas:

Gráfico N° 13

Etapas del proceso de acreditación



Fuente: Informe Defensorial N° 141

Elaboración: AC Pública / Departamento de Estudios - CGR

a) Aprobación del Plan Anual de Transferencia

El proceso de acreditación se iniciaba con la aprobación, por Decreto Supremo, del Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales. El Plan Anual se debía elaborar a partir de la articulación de los planes sectoriales presentados al Gobierno Nacional y contener lo siguiente:

- Funciones sectoriales a transferir y los recursos humanos, logísticos, presupuestales y de acervo documentario en relación a cada una de estas funciones.
- Requisitos generales, requisitos específicos e indicadores de gestión que cada Gobierno Regional y Local deberá cumplir por cada función sectorial que se propone transferir.
- Cronograma detallado del proceso de transferencia de los sectores a los Gobiernos Regionales y Locales.

b) Solicitud de transferencia de los Gobiernos Regionales y Locales

El siguiente paso del proceso consistía en que, ante la propuesta del Gobierno Nacional sobre las funciones a ser transferidas contenidas en el Plan Anual aprobado, los Gobiernos Regionales y Locales debían presentar sus solicitudes de transferencia. Cabe resaltar que la intención de esta etapa era que el Gobierno Nacional organizara progresivamente la transferencia de funciones y competencias, y que los Gobiernos Regionales y Locales solicitaran la transferencia de competencias según sus capacidades reales.

c) Capacitación y asistencia técnica

La suscripción de los convenios de capacitación y asistencia entre los sectores y los Gobiernos Regionales y Locales en el Sistema de Acreditación tenía por finalidad fortalecer las capacidades de estos gobiernos para asumir las funciones a ser transferidas desde el Gobierno Nacional.

d) Certificación

La certificación consistía en la verificación del cumplimiento de los requisitos generales, los requisitos específicos y los indicadores de gestión exigidos a los Gobiernos Regionales y Locales.

- Los requisitos generales estaban referidos a los documentos de organización y planificación de los Gobiernos Regionales y Locales, como al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Desarrollo Institucional, Plan Anual y Presupuesto Participativo, el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión, los documentos de gestión, entre otros.
- Los requisitos específicos son aquellos propuestos por cada sector respecto de cada función a ser transferida y deben fijarse tomando en cuenta los siguientes criterios: i) Formación y capacitación de los recursos humanos; ii) infraestructura necesaria; y, (iii) Normatividad administrativa en términos de organización.

e) Acreditación

La acreditación debía producirse una vez efectuada la certificación de los Gobiernos Regionales y Locales. Consistía en la acción formal que determinaba la procedencia o improcedencia para que se realizara la transferencia de competencias en función a las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales.

f) Efectivización

La efectivización consistía en la formalización de la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales. En esta fase, se definía la transferencia de los recursos humanos, logísticos y presupuestales asociados a las funciones que se transfiere, en observancia del principio de provisión.

Como se puede advertir de las diferentes etapas del proceso de acreditación, éste tuvo como objetivo asegurar que en los Gobiernos Regionales y Locales se haya producido un fortalecimiento de capacidades, como paso previo a la transferencia efectiva de competencias. Siendo así, resulta razonable pensar que algunas regiones avanzarán más rápido que otras.

Por lo tanto, implícitamente había una noción de velocidades diferenciadas, lo que se hubiera tenido que plasmar en disposiciones explícitas para mantener durante un tiempo un régimen mixto, en el cual determinadas funciones estuvieran efectivamente transferidas a algunas regiones y a otras no, por lo que el nivel nacional continuaba siendo responsable de su desempeño.

Sin embargo, eso no se desarrolló en el modelo. Esta omisión ocasionó los problemas posteriores en el proceso de acreditación.

3.1.4 Problemática en la acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales

Desde su formulación la acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales presentó problemas porque no había una idea clara de cómo medir las capacidades de estos niveles de gobierno. Por ello, los requisitos para acreditarse eran excesivamente reglamentarios y estaban basados en la elaboración de documentos, lo cual resultó en múltiples trámites que no identificaban de manera adecuada las verdaderas capacidades.

A continuación, se analizarán las falencias del proceso de acreditación en el marco de cada una de las etapas del proceso de transferencia de competencias sectoriales⁹³:

a) Primera etapa de la transferencia de competencias sectoriales (2004-2006)

El proceso de transferencia de competencias y funciones se inició en el ámbito regional con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004⁹⁴, el cual priorizó la transferencia de 59 funciones en los sectores productivos: Agricultura (4); Comercio Exterior (4); Turismo (18); Artesanía (12); Energía y Minas (6); y, Producción (15)⁹⁵.

Luego, con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Competencias 2005⁹⁶ se continuó con la transferencia de funciones en materia de Agricultura (6) y en Energía y Minas (2), y se dio inicio a la transferencia de funciones en materia de Salud (3) y Transporte y Comunicaciones (7). En total, se consideró la transferencia de 28 funciones, en cuatro sectores⁹⁷.

93 Para este análisis se ha tomado en consideración el "Estudio del proceso de Descentralización en el Perú" elaborado por la Contraloría General de la República.

94 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, publicado el 12 de mayo de 2004.

95 Defensoría del Pueblo, Informe de Adjuntía N° 17. "Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Tareas Pendientes". Lima, Defensoría del Pueblo, 2011, p. 5

96 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-2005-PCM, publicado el 28 de julio de 2005.

97 Defensoría del Pueblo, Op., Cit., p. 5.

Concluido el proceso de la transferencia del Plan Anual 2005, se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2006⁹⁸, que proponía continuar con la transferencia de 39 nuevas funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales. En este plan se consideró continuar con la transferencia de funciones en materias de Agricultura (7), Energía y Minas y Salud (2).

Asimismo, se dispuso el inicio de la transferencia de funciones en materias de Educación (6); Trabajo y Promoción del Empleo (12); y las funciones de Defensa Civil (1), del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios (1), del Ministerio del Ambiente (7) y de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial⁹⁹.

Este Plan no se llegó a ejecutar debido a que durante el año 2006, con el cambio del Gobierno Nacional, se dictaron 20 medidas en materia de descentralización, entre las cuales se dispuso poner término a la transferencia de todas las competencias sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al 31 de diciembre de 2007¹⁰⁰, lo cual aceleró el proceso.

En esta primera etapa se pueden identificar tres principales problemas respecto a la acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales. El primero fue que los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales. Por el contrario, fueron propuestos de manera unilateral por el Gobierno Nacional.

Un segundo problema advertido fue que las funciones transferidas no fueron acompañadas de los recursos correspondientes. En efecto, en el proceso de transferencia no se incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas, contrario a lo que había regulado la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento.

98 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado el 27 de abril de 2006.

99 Defensoría del Pueblo, Op., Cit., p. 5.

100 Este plazo fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 2008, después hasta el 31 de diciembre de 2009, luego hasta el 31 de diciembre de 2010 y posteriormente hasta el 15 de julio de 2011, en mérito a lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 029-2008-PCM, N° 083-2008-PCM, N° 053-2010 y N° 044-2011-PCM, respectivamente.

Esta situación se debió, en parte, a la falta de un procedimiento adecuado para cada sector del Gobierno Nacional en el que se definiera cuáles eran los recursos vinculados a cada función a ser transferida, así como a la falta de un diagnóstico de cada Gobierno Regional, el cual hubiese permitido a los sectores identificar la situación real de cada uno de ellos y, sobre esa base, priorizar la transferencia de recursos¹⁰¹.

En palabras de un funcionario de la Gerencia de Desarrollo Institucional del Gobierno Regional de Cusco: “La acreditación fue formal, pero en verdad no contaban con esos recursos; en muchos casos pedían a un funcionario de otro lado que apoye solo para lograr acreditarse”. Esta situación, que se presentó en otros Gobiernos Regionales, evidencia que éstos no contaban con el personal especializado y tenían que transferir personal de otras oficinas solo para cumplir con los requisitos¹⁰².

En tercer lugar se pudo advertir que la legislación correspondiente al Sistema de Acreditación definió un sistema bastante complejo con altas exigencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Ello, ocasionó que el sistema se convierta en una simple formalidad, debido a que los sectores del Gobierno Nacional establecieron requisitos específicos que en algunos casos contenían estándares difíciles de alcanzar por parte de los Gobiernos Regionales. En este sentido, la efectivización de las transferencias fue una mera formalidad que se limitó a la suscripción de actas que sustentaban la transferencia y recepción de las funciones, así como la entrega del acervo documentario¹⁰³.

b) Segunda etapa de la transferencia de competencias sectoriales: transferencia acelerada a partir del 2006

Como se adelantó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2006 no se llegó a ejecutar debido porque el gobierno de Alan García anunció la introducción de un “Shock Descentralizador”, que implicaba la implementación de 20 medidas destinadas a acelerar la transferencia de funciones, competencias y activos hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

101 Defensoría del Pueblo (DP), Op. Cit.

102 Contraloría General de la República (CGR), Op. Cit.

103 Defensoría del Pueblo (DP), Op. Cit.

Una de las medidas adoptadas fue la publicación del Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, de fecha 12 de octubre de 2006, mediante el cual se establecieron disposiciones relativas a la culminación de las transferencias de 185 funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales, fijándose como plazo hasta el 31 de diciembre de 2007¹⁰⁴.

Como resultado de la decisión de concluir la transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales a más tardar el 31 de diciembre del 2007, el proceso de descentralización se aceleró considerablemente. Esto ocasionó significativos cambios al proceso de acreditación para la transferencia de competencias, que se modificó, en cierta medida, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, en lo referente al cumplimiento de los requisitos generales, la certificación, la capacitación y asistencia técnica, entre otros¹⁰⁵.

Esta modificación implicó que se omita la etapa de presentación de solicitudes por parte de los Gobiernos Regionales para que se les transfieran las competencias respectivas. Asimismo, flexibilizó el cumplimiento de los requisitos generales- el cual dejó de ser obligatorio en la etapa de certificación- lo cual agravó y evidenció aún más que el Sistema de Acreditación representaba una mera formalidad.

Con este nuevo esquema, bastaba con tener un compromiso del Gobierno Regional en el cual se señalaba que cumplía con los requisitos generales de la acreditación, y su posterior formalización a través de una Resolución Ejecutiva Regional. Además, se estableció que los requisitos específicos solo podían estar

104 Otras normas principales que se emitieron fueron:

- Decreto Supremo N° 076-2006, de fecha 30 de Octubre de 2006, mediante el cual se modifica el "Plan Anual de transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006", aprobado mediante D.S. N° 021- 2006-PCM; para incluir aspectos del shock descentralizador.
- Decreto Supremo N° 077-2006-PCM, de fecha 30 de Octubre de 2006, mediante el cual, se establecen disposiciones relativas al proceso de transferencia de la Gestión de la Atención Primaria de Salud a las Municipalidades Provinciales y Distritales.
- Decreto Supremo N° 078-2006-PCM, de fecha 30 de Octubre de 2006, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Educación, con la participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria.

105 Defensoría del Pueblo, Op. Cit.

referidos a la formación y capacitación de recursos humanos y a documentos técnico - normativos de gestión¹⁰⁶.

De esta manera, la etapa de certificación se flexibilizó al punto que los Gobiernos Regionales, aun cuando en realidad no cumplían con los requisitos específicos mínimos, fueron acreditados para la transferencia de competencias y funciones con la sola suscripción de Convenios Marco Intergubernamentales.

Estos convenios tenían el propósito de fortalecer las capacidades de gestión de las regiones posterior a la transferencia de funciones. El fortalecimiento de capacidades se daría principalmente mediante la capacitación de funcionarios y profesionales de los Gobiernos Regionales por parte de cada ministerio; pero el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en dichos convenios fue muy bajo¹⁰⁷.

De igual manera, se aceleró sustancialmente la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, dejando en evidencia las grandes brechas de capacidades de gestión en las regiones y municipios. Un claro ejemplo de estas brechas se ve en las conclusiones del diagnóstico de la gestión municipal encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el 2005¹⁰⁸. De acuerdo con este informe:

- El área con mayor presencia profesional (planeamiento) contaba, en promedio, con un 56% de profesionales.
- En promedio, los municipios contaban con 0.56 computadoras por persona. Esta cifra no toma en cuenta al personal por servicios no personales, por lo que sería inferior en la práctica.
- Los municipios cuentan con alrededor de 0.42 máquinas por cada mil habitantes.
- Un promedio de 54% de trabajadores municipales fue capacitado al menos una vez en el primer semestre de 2004.

106 Defensoría del Pueblo, Op. Cit.

107 Defensoría del Pueblo, Op. Cit.

108 Contraloría General de la República, Op. Cit.

- En promedio, se ejecutó el 85% del presupuesto municipal. El gasto de inversión pública representó el 37% de dicha ejecución y el gasto en personal, 22%.
- En el primer semestre del 2004, se contaba con una morosidad promedio de 62% en lo referente a impuestos municipales, observándose valores de hasta 98%.

Sobre la base de una certificación que fue un formalismo, las responsabilidades que debían asumir los Gobiernos Regionales y Municipales sobrepasaban los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos que les fueron transferidos.

Un funcionario del Gobierno Regional de Cusco manifestó: *“Durante el gobierno de García se acelera el proceso de acreditación. La Secretaría de Descentralización tenía consultores sectorizados que iban a cada región a motivar para firmar convenios donde se les prometía que iban a recibir los recursos adecuados para efectivizar la acreditación. Esto no se cumplió”*¹⁰⁹.

En ese sentido, se substituyó un diseño rígido por un diseño demasiado flexible que trajo como consecuencia que se transfieran funciones a gobiernos subnacionales que no cuentan con la capacidad suficiente para gestionarlas, lo cual repercute negativamente en la prestación de servicios a la población¹¹⁰.

109 Contraloría General de la República, Op. Cit.

110 Defensoría del Pueblo, Op. Cit.

3.1.5 La problemática de la medición y fortalecimiento de capacidades

Tal como se ha señalado en la sección anterior, la progresiva transferencia de competencias de los Ministerios a los Gobiernos Regionales no fue acompañada de un plan integral de fortalecimiento de capacidades, por el contrario los Ministerios sólo se limitaron a implementar planes de capacitación a los funcionarios y servidores regionales.

Así, los Ministerios no tomaron en cuenta que el desarrollo de capacidades implica un proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos a lo largo del tiempo. Se trata de un proceso de transformación basado en prioridades, políticas y resultados deseados¹¹¹.

En esa línea, las capacidades se presentan y enfocan en tres niveles interdependientes¹¹²:

- **Ambiental:** en este nivel se establecen las reglas de juego como las políticas nacionales, la normatividad, las relaciones de poder, el compromiso civil, entre otros.
- **Organizacional:** compromete las políticas internas de una entidad, los arreglos, protocolos, procedimientos y marcos que permiten integrar las capacidades individuales, de manera que su desempeño en conjunto sea mayor a la suma de las partes.
- **Individual:** se refiere a las habilidades, experiencia y conocimientos del personal. Cada persona cuenta con una dotación mixta de capacidades para su desempeño. Dichas capacidades se adquieren por capacitaciones formales y educación o experiencia.

111 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

112 Matachi, 2006.

Sin embargo, a pesar que los Gobiernos Regionales y Locales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias no se les otorgó los recursos necesarios ni se fortalecieron sus capacidades para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios. Más aún, no hubo una metodología que permitiera medir las capacidades para una adecuada acreditación.

En ese contexto, el desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización¹¹³, por lo que se requiere crear sistemas de evaluación del desempeño del sector público en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, la implementación de estos sistemas en nuestro país es un tema complejo debido a los siguientes factores:

- En primer lugar, los sistemas de planeamiento y presupuesto público se encuentran desarticulados. No se logra recoger adecuadamente las demandas de la población ni las brechas de acceso a servicios que es necesario cerrar. Existe un inadecuado diseño, formulación, debate, supervisión, monitoreo y gestión del conocimiento de las políticas, en gran parte porque son realizadas en gabinete y no recogen la realidad de cada localidad. A pesar de las mejoras progresivas desde la implementación del presupuesto por resultados, existe aún un gran espacio por mejorar.
- En segundo lugar, el diseño organizacional de las entidades públicas tiende a ser rígido y no congruente con los objetivos y funciones que deben cumplir. Asimismo, las funciones de cada entidad y de cada funcionario no están siempre claramente delimitadas, generando duplicidades innecesarias en torno a objetivos comunes. Esto se debe también a la escasa coordinación intergubernamental.
- En tercer lugar, las evaluaciones al Presupuesto por Resultados (PPR) se centran en el impacto de los programas, pero no se estudia el proceso de implementación -la gestión de las distintas entidades encargadas- que puede limitar el impacto teórico en una intervención. Las evaluaciones de capacidades de las instituciones bajo un enfoque de provisión de bienes

113 Consejo Nacional de Descentralización, 2006 y USAID Perú ProDescentralización, 2012.

obvian el concepto de “calidad” de administración de los recursos previamente al proceso productivo; es decir, no se estaría evaluando las capacidades en cada elemento de la cadena de valor, sino solo el impacto de los programas o proyectos.

- En cuarto lugar, un grupo de investigadores consideran que la medición de capacidades se puede evaluar bajo un enfoque exclusivamente de ejecución del gasto de las entidades públicas¹¹⁴. No obstante, existen evidencias anecdóticas que muestran que ratios altos de ejecución presupuestal no están necesariamente ligados a una capacidad óptima. Por ejemplo, a pesar que el Gobierno Regional de Áncash lideró el ranking presupuestal del 2013 con un ratio de 99.9%; su presidente, César Álvarez, afronta 26 procesos judiciales por notorios casos de corrupción y otros abusos de autoridad¹¹⁵.
- Por último, hay una incorrecta implementación de lo regulado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Según esta ley, el ente rector dicta políticas nacionales o sectoriales que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades, de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, para una correcta implementación de lo indicado en dicha ley se deben cumplir una serie de pasos, que no han sido aplicados correctamente en el proceso de descentralización.
 - Las políticas públicas deben presentarse en cadenas de valor, mostrando las distintas actividades y tareas que se necesitan para lograr su cumplimiento. Además, estas cadenas deben indicar, en matrices de competencias, qué nivel de gobierno es responsable de cada actividad y tarea. Este primer paso tiene su base en las políticas públicas basadas en presupuesto por resultados donde cada producto o actividad se detalla en un modelo operacional.
 - Luego de haberse determinado las cadenas de valor y las matrices de competencias, se procede a transferir aquellas competencias que serán asumidas por los Gobiernos Regionales y Locales. Pero, esta transferencia debe ser precedida por un análisis de las capacidades efectivas (de

114 Presidencia del Consejo de Ministros, 2013.

115 Sánchez & Wong, 2015.

recursos humanos, tecnología o financieras) que tienen los gobiernos para cumplir con las mismas.

- Una vez que se transfieren las competencias a los Gobiernos Regionales y Locales y se les dota de las capacidades necesarias, éstos tienen que cumplir con lo estipulado por el ente rector. Para lograr este cumplimiento, se requiere que el rector implemente tanto incentivos positivos como incentivos negativos (sanciones).

Finalmente, debemos señalar que el análisis de procesos y cadenas de valores permite identificar y proponer los mecanismos de coordinación que mejor se ajusten a la realidad de cada sector, los cuales pueden ser de diferentes tipos: comunicación, estandarización de procesos y sistemas, estandarización de procesos por resultados, estandarización de conocimiento, estandarización de valores o cultura, estandarización de uso de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), entre otros.

3.2 AFECTACIÓN DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL EJERCICIO DE LA RECTORÍA DEL PODER EJECUTIVO

Como se habrá podido advertir de lo desarrollado en las secciones anteriores, en el proceso de acreditación y transferencia de competencias y funciones no se realizó una medición de las capacidades de los Gobiernos Regionales para determinar si éstos podrían ejercer las competencias de manera adecuada.

En ese sentido, se puede señalar que el proceso fue más un aspecto formal que implicó un traslado de documentos, lo cual no ha permitido que el nivel de gobierno más competente asuma la gestión de bienes y servicios públicos. En consecuencia, se tiene un panorama en el que:

- Las entidades rectoras no reconocen su propia rectoría y no asumen a cabalidad las funciones que ello implica: diseñar, acompañar, articular, monitorear, evaluar, compartir conocimiento, sancionar. Asimismo, bajo el entendido que los Gobiernos Regionales y Locales son autónomos, se ha

caído en una suerte de abandono de lo que sucede a nivel regional y local en la provisión de bienes y servicios, aduciendo que esta responsabilidad ya no corresponde al nivel nacional. Ello, a pesar de contar con la competencia de supervisión del cumplimiento de la política pública y de sancionar el no cumplimiento de la misma.

- La falta de medición de capacidades en los Gobiernos Regionales y Locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas, genera un ambiente de permanente tensión entre el nivel central, regional y local, puesto que genera un reclamo constante de soporte y expectativas no satisfechas. Los niveles subnacionales consideran que al no existir la provisión suficiente de insumos requeridos, el nivel central carece de derecho de imponer el obligatorio cumplimiento de la política pública.
- Se ha generado una percepción de distanciamiento que contribuye a que Gobiernos Regionales y locales confundan autonomía con autarquía. Es así que regiones y municipios con recursos presupuestales por encima del promedio, derivados del canon y regalías, han llegado a presentar gestiones que pueden asemejarse al manejo de feudos. El resultado final es claro: se atenta contra la visión de un estado unitario y se generan visiones regionales que no conversan y contribuyen a un objetivo de progreso sostenido y generalizado a todos los peruanos.
- La inexistencia de una estrategia de cierre de brechas de capacidades, no permite al rector evaluar la pertinencia y avance en la política pública. No se genera el conocimiento necesario para que el nivel central mejore sus competencias como diseñador, articulador y acompañante de un proceso de constante mejora. No existe información suficiente que le permita analizar y perfeccionar su propio accionar, entender sus fallas y determinar si se han alcanzado los resultados esperados.

Los problemas descritos, tienen incidencia directa en la implementación de las políticas públicas y por ende, en la prestación de los servicios públicos a nivel descentralizado, lo que a su vez incide en el cumplimiento de las metas de Estado que buscan el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.

3.3 ANÁLISIS DE CASOS QUE IDENTIFICAN LA PROBLEMÁTICA PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN RECTORA DEL PODER EJECUTIVO

La problemática en el ejercicio de la rectoría se manifiesta en casos concretos en los que no existe una adecuada coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales. Esta problemática se presenta a lo largo de las cadenas de valor de los distintos procedimientos que requieren articulación territorial.

Cuando la implementación de las políticas públicas requiere de la participación voluntaria de niveles de gobierno descentralizados con unidades territoriales de gran heterogeneidad, la articulación se torna más compleja. En estos casos, el Gobierno Nacional requiere o de mayor poder coercitivo para garantizar que las políticas se implementen o de incentivos adecuados y suficientes para inducir la cooperación, así como sistemas de monitoreo que le permitan tener información sobre los avances y dificultades de dicha implementación.

A ello, se suman las presiones propias de los Gobiernos Regionales y Locales por acceder a mayores recursos, y la heterogeneidad de capacidades para gestionar éstos, lo cual puede incrementar las posibilidades de inequidad en su distribución. Así, aquéllas circunscripciones que reúnen mayores capacidades institucionales se podrían ver más favorecidas en la distribución de recursos frente a aquéllas con menores capacidades.

A continuación, se analizarán nueve (09) casos que identifican la problemática para el ejercicio de la rectoría del Poder Ejecutivo.

3.3.1 Problemática advertida en el proceso de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones

La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) es el conjunto de procedimientos y acciones conducentes a verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones, que es aplicable a toda edificación donde resida, labore o concurra público y que se encuentra completamente implementada para la actividad que se va a desarrollar en ella, con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo, debido a un

peligro originado por un fenómeno natural o inducido por la acción humana, para proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

Las personas naturales o jurídicas, propietarias o administradoras de inmuebles que quieran abrir o poner en funcionamiento una empresa en él, deben solicitar a los órganos ejecutores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) la realización de una ITSE en sus inmuebles, a fin de obtener el certificado de inspección correspondiente que da cuenta del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones.

a) Marco Legal

En las siguientes tablas, se presenta un resumen de las principales normas que regulan el proceso de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, así como de las normas vinculadas con dicha inspección, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Tabla N° 9

Leyes que rigen las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones

| Leyes y Decretos Legislativos | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| Ley N° 29664 Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) | Crea el SINAGERD como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres. |
| Ley N° 29090 Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones | Regula los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; así como el seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos. |
| Ley N° 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento | Establece disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades. |

| Leyes y Decretos Legislativos | |
|---|--|
| Norma | Resumen |
| Ley N° 28806 Ley General de Inspección del Trabajo | Regula el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. |
| Ley N° 29981 Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) | Crea la SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias. |
| Ley N° 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo | Tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Establece el deber de prevención de los empleadores, así como el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores para el cumplimiento de la normativa sobre la materia. |
| Ley N° 27157 Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común | Establece los procedimientos para el saneamiento de la titulación y de unidades inmobiliarias en las que coexisten bienes de propiedad exclusiva y de propiedad común (departamentos en edificios, quintas, casas en copropiedad, centros y galerías comerciales o campos feriales, etc.), así como el procedimiento para la tramitación de la declaratoria de fábrica y el régimen legal de las unidades inmobiliarias que comprenden bienes de propiedad exclusiva y de propiedad común. |
| Decreto Legislativo N° 1200 | Modifica diversos artículos de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Tabla N° 10

Decretos Supremos que rigen las Inspecciones
Técnicas de Seguridad en Edificaciones

| Decretos Supremos | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 019-2006-TR Aprueba Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo | Reglamento que tiene por objeto desarrollar las normas establecidas en los Títulos I, II y IV de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. |
| D.S. N° 011-2006-VIVIENDA Aprueba 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE | Deroga los D.S. N° 039-70-VI y N° 063-70-VI, que aprobaron la totalidad de los Títulos del Reglamento Nacional de Construcciones - RNC, así como sus normas modificatorias, complementarias y sustitutorias. Además crea la Comisión de Actualización del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE. |
| D.S. N° 055-2013-PCM Modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros | Crea la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres, como órgano de la Presidencia del Consejo de Ministros, responsable de la rectoría del SINAGERD, la cual debe coordinar con las entidades encargadas de impulsar los procesos de gestión del riesgo de desastres. |
| D.S. N° 043-2013-PCM Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI | Establece que el INDECI es un componente del SINAGERD, responsable técnico de coordinar, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. |
| D.S. N° 104-2012-PCM Aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED | El CENEPRED es un organismo público ejecutor, con personería jurídica de derecho público; constituye un pliego presupuestal, conformante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD. |
| D.S. N° 058-2014-PCM Aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones | El Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones tiene por objeto establecer y regular los procedimientos técnicos y administrativos referidos a las ITSE. |
| D.S. N° 008-2013-VIVIENDA Aprueba Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación | El Reglamento desarrolla los procedimientos administrativos dispuestos en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. |

| Decretos Supremos | |
|---|--|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 111-2012-PCM Incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional | La norma aprueba la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, para la implementación y desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres. |
| D.S. N° 026-2008-VIVIENDA Aprueba Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica | Regula la verificación administrativa de los expedientes para la obtención de las Licencias de Habilitación Urbana y de Edificación; así como la verificación técnica de la ejecución de las obras de habilitación urbana y de edificación. |
| D.S. N° 025-2008-VIVIENDA Aprueba Reglamento de los Revisores Urbanos | Regula el procedimiento de verificación previa como requisito para la obtención de la Licencia de Habilitación Urbana o Licencia de Edificación, en la modalidad de aprobación C a cargo de los Revisores Urbanos, establecida en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. |
| D.S. N° 005-88-SGMD Aprueba Reglamento del Sistema de Defensa Civil | El Reglamento norma el funcionamiento del Sistema de Defensa Civil con sujeción a las disposiciones del Decreto Ley N° 19338, modificado mediante Decreto Legislativo N° 442. |
| D.S. N° 048-2011-PCM Aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD | Reglamenta la Ley N° 29664, desarrollando los componentes, procesos y procedimientos, así como los roles de las entidades conformantes del sistema. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Tabla N° 11
Resoluciones y Directivas que rigen las Inspecciones
Técnicas de Seguridad en Edificaciones

| Resoluciones y Directivas | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| R.J. N° 251-2008-INDECI Aprueba nuevo "Manual de Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil" | Establece las disposiciones y guías que deberán tener en cuenta los órganos ejecutantes y el Inspector Técnico de Seguridad en Defensa Civil en la ejecución de sus inspecciones. |
| R.S. N° 243-2013-PCM Crean Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal encargada de proponer el proyecto de modificación del D.S N° 066-2007-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones | Tiene por objeto la creación de la Comisión Multisectorial de carácter temporal encargada de proponer el proyecto de modificación del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 066-2007-PCM. |
| R.M. N° 222-2013-PCM Aprueban "Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres" | Establece las disposiciones para consolidar el ejercicio de la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros aspectos. |
| R.M. N° 220-2013-PCM Aprueban "Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres" | Precisa el uso del instrumento técnico denominado "Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres" e implementar los procedimientos administrativos en materia del proceso de Reducción del Riesgo de Desastres. |
| R.M. N° 334-2012-PCM Aprueban Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres | Propone aprobar una nueva versión de los referidos Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres, así como las disposiciones que permita consolidar el ejercicio de la rectoría en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros. |

| Resoluciones y Directivas | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| R.M. N° 046-2013-PCM Aprueban Directiva N° 001-2013-PCM-SINAGERD "Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del estado en los tres niveles de gobierno" y su anexo | Tiene por finalidad lograr un desarrollo uniforme y articulado de los procedimientos técnicos, administrativos y legales, así como de la toma de decisiones de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno, que viabilice una adecuada y oportuna gestión del riesgo de desastres. |
| R.M. N° 276-2012-PCM Aprueban Directiva N° 001-2012-PCM-SINAGERD "Lineamientos para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la Gestión de Riesgo de Desastres en los Tres Niveles de Gobierno" | Aprueba la Directiva N° 001-2012-PCM-SINAGERD, en el marco de la Ley N° 29664 y su Reglamento. Asimismo, encarga al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED y al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, conducir, orientar y supervisar el cumplimiento de dichos lineamientos, así como absolver consultas sobre los aspectos no contemplados en él. |
| Directiva N° 006-2014-CENEPRED-J Normas para la ejecución y administración de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones | Regula los procedimientos para la ejecución y administración de las ITSE, a cargo de los órganos ejecutantes de las Inspecciones Técnicas. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

b) La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres

La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) constituye una acción integral en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD) y la política nacional sobre la materia. Por ello, consideramos necesario describir y analizar previamente este marco para un mejor entendimiento de la ITSE.

En febrero del 2011, se publicó la Ley N° 29664, a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres¹.

La Gestión de Riesgos de Desastres es definida en el artículo 3° de la Ley como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, de defensa nacional y territorial, de manera sostenible.

Teniendo en cuenta esta definición, el artículo 4° de la Ley N° 29664 señala que la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, economía y el ambiente. En esa medida, se establecen los componentes y procesos de la política, como se puede advertir en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 14
Componentes y procesos de la Política
Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres

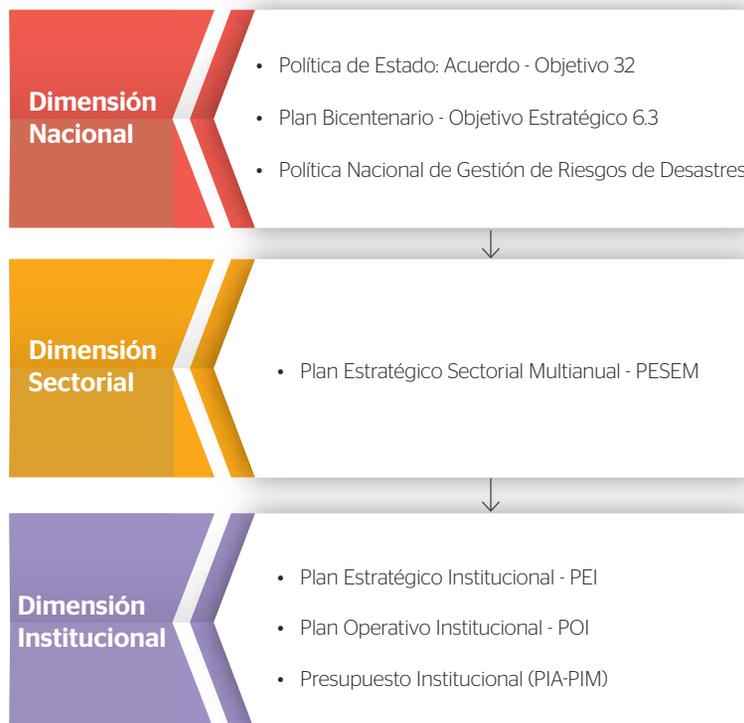


Cabe señalar, de acuerdo a la política, que la gestión de riesgo de desastres debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno. Por tanto, de acuerdo al ámbito de sus competencias, las entidades deben reducir el riesgo de su propia actividad y deben evitar la creación de nuevos riesgos, asimismo, deben priorizar la programación de recursos para la intervención en la materia siguiendo el principio de gradualidad. Con ello, las entidades públicas son consideradas parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

En ese sentido, todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, deben incluir en sus procesos institucionales los componentes y procesos de la gestión de riesgos de desastres, siguiendo los mecanismos e instrumentos particulares que sean pertinentes, tal como lo dispone el numeral 6.3 del artículo 6° de la Ley N° 29664. De esta manera, el alineamiento estratégico de la gestión de riesgos de desastres se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfico N° 15

Alineamiento estratégico de la Gestión de Riesgos de Desastres



Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres - PCM

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Así, y como parte de la Gestión de Riesgos de Desastres, es que se aprueba el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, que define la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) como una acción transversal realizada a solicitud de parte que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por las Municipalidades Provinciales y Distritales para prevenir y/o reducir el riesgo frente a un desastre originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, con la finalidad de proteger la vida y el patrimonio de las personas y del Estado.

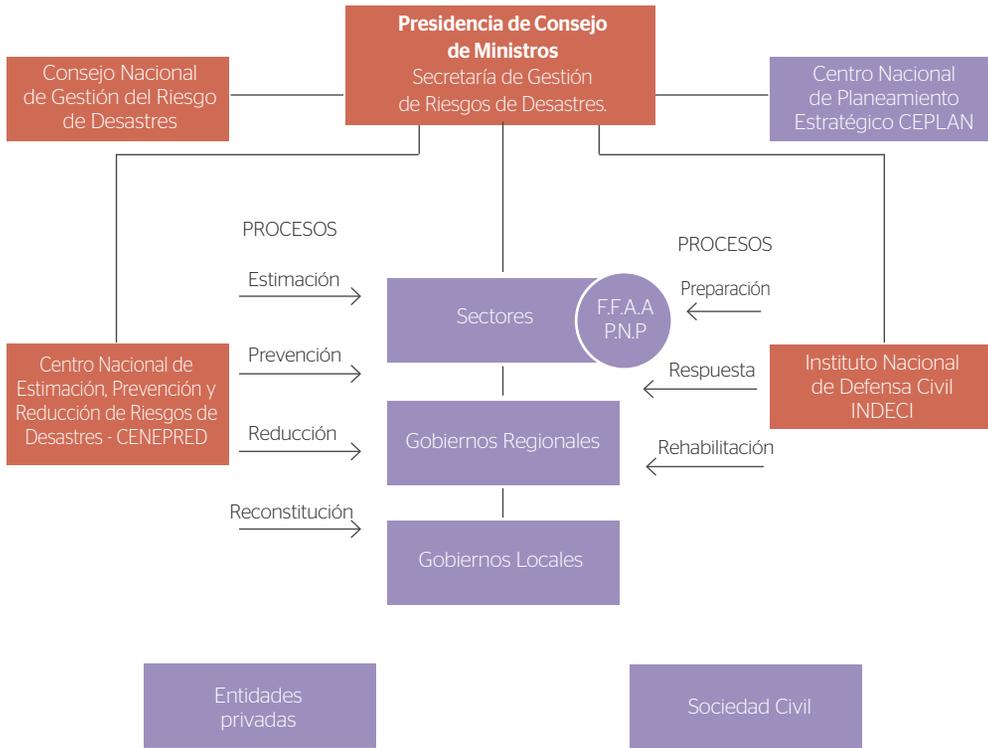
En este caso, los municipios actúan como órganos competentes del SINAGERD encargados de ejecutar y administrar los procedimientos de las ITSE. Son estos quienes deben verificar de manera integral el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones, así como las condiciones de seguridad estructurales, no estructurales y funcionales, y del entorno inmediato que ofrece toda edificación donde resida, labore o concurra público y que se encuentra completamente implementada para la actividad a desarrollar.

c) Principales actores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y sus funciones

Los actores que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres son: (1) Presidencia del Consejo de Ministros; (2) Consejo Nacional de Gestión del Riego de Desastres; (3) Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED); (4) Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); (5) Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; (6) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y, (7) las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, las entidades privadas y la Sociedad Civil.

Gráfico N° 16

Actores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres



Fuente: Ley N° 29664 y Secretaría de Gestión de Riesgos de Desastres

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Estos actores desempeñan determinados roles y funciones delimitados por sus competencias dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla Nº 12

Roles y funciones de los actores del SINAGERD

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|--|----------------------------------|--|
| Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) | Ente rector del SINAGERD | <ul style="list-style-type: none"> • Conduce, supervisa y fiscaliza el adecuado funcionamiento del SINAGERD. • Propone la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres • Desarrolla, coordina y facilita la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres • Desarrolla acciones y establece mecanismos |
| Consejo Nacional de Gestión de Riesgos del Desastres (CONAGERD) | Coordinador estratégico | <ul style="list-style-type: none"> • Efectuar el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. • En caso de impacto o peligro inminente de desastres de gran magnitud, establecer una plataforma de coordinación y decisión política en coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. |
| Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) | Coordinador, supervisor y asesor | <ul style="list-style-type: none"> • Coordina, facilitar y supervisar la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, así como de reconstrucción • Propone y asesora al ente rector, así como a los distintos entes públicos y privados que integran al SINAGERD sobre la política, lineamientos y mecanismos referidos a los procesos de estimación, prevención y reducción de riesgo y reconstrucción |
| Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) | Coordinador, supervisor y asesor | <ul style="list-style-type: none"> • Coordina, facilita y supervisa la formulación e implementación de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. • Desarrolla, propone y asesora al ente rector, así como a los distintos entes públicos y privados que integran al SINAGERD sobre la política y lineamientos y mecanismos, en materia de procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. |

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|---|----------------------------|--|
| Los Gobiernos Regionales y Locales | Ejecutor | <ul style="list-style-type: none"> Formulan, aprueban normas y planes, evalúan dirigen organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de gestión del riesgo de desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional y los lineamientos del ente rector. Organizan y ejecutan acciones de prevención de desastres y brindan ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas. |
| Centro Nacional de Planeamiento Estratégico | Coordinador y planificador | <ul style="list-style-type: none"> En las metodologías e instrumentos técnicos de la planificación estratégica del desarrollo nacional, el CEPLAN incluye la Gestión del Riesgo de Desastres. |
| Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú | Ejecutor | <ul style="list-style-type: none"> Participan en la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a la preparación y respuesta ante situaciones de desastre, de acuerdo a sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, conforme a las normas del SINAGERD. |
| Entidades privadas y Sociedad Civil | Asesor y apoyo | <ul style="list-style-type: none"> Brindan asesoramiento y apoyo al ente rector, a los Gobiernos Regionales y Locales y demás entidades que conforman el SINAGERD, en el marco de convenios, planes nacionales y regionales o protocolos para la gestión del riesgo de desastres. |

Fuente: Ley N° 29664

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

d) Actores y roles en la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones

En lo que respecta a la ITSE se puede advertir que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento de las ITSE, los diferentes actores que conforman el SINAGERD tienen una función normativa en materia de seguridad en edificaciones.

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del INDECI, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2013-PCM, señaló en su Quinta Disposición Complementaria Final que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), asume la competencia respecto de las ITSE, función que anteriormente correspondía al INDECI.

En esa medida, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del CENEPRED, aprobado por Decreto Supremo N° 104-2012-PCM, establece que la Dirección de Gestión de Procesos de dicha entidad *“Propone a la Jefatura del CENEPRED las reformas normativas que aseguren y faciliten los procedimientos técnicos y administrativos en materia de seguridad, referidos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones”*. A su vez, la Subdirección de Normas y Lineamientos del CENEPRED *“Formula y propone a la Dirección de Gestión de Procesos las reformas normativas que aseguren y faciliten los procedimientos técnicos y administrativos en materia de seguridad, referidos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones”*.

Otro órgano del CENEPRED que tiene funciones en materia de ITSE es la Dirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, la cual realiza el *“Seguimiento de los compromisos adoptados para la implementación de los procedimientos técnicos y administrativos en materia de seguridad, referidos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones”*.

Los artículos 13° y 14° del Reglamento de las ITSE señalan que el órgano ejecutante de las ITSE en el ámbito de Lima Metropolitana es la Municipalidad Metropolitana de Lima, estableciéndose un régimen especial para dicho ámbito. Para el resto del territorio nacional son competentes las Municipalidades Distritales y Provinciales, en el ámbito de su jurisdicción. Cabe indicar que las ITSE son realizadas con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones de las Municipalidades.

Son estas últimas, teniendo en cuenta el tipo de negocio y el ámbito de la jurisdicción (para algunos casos), quienes realizan los diferentes tipos de inspecciones:

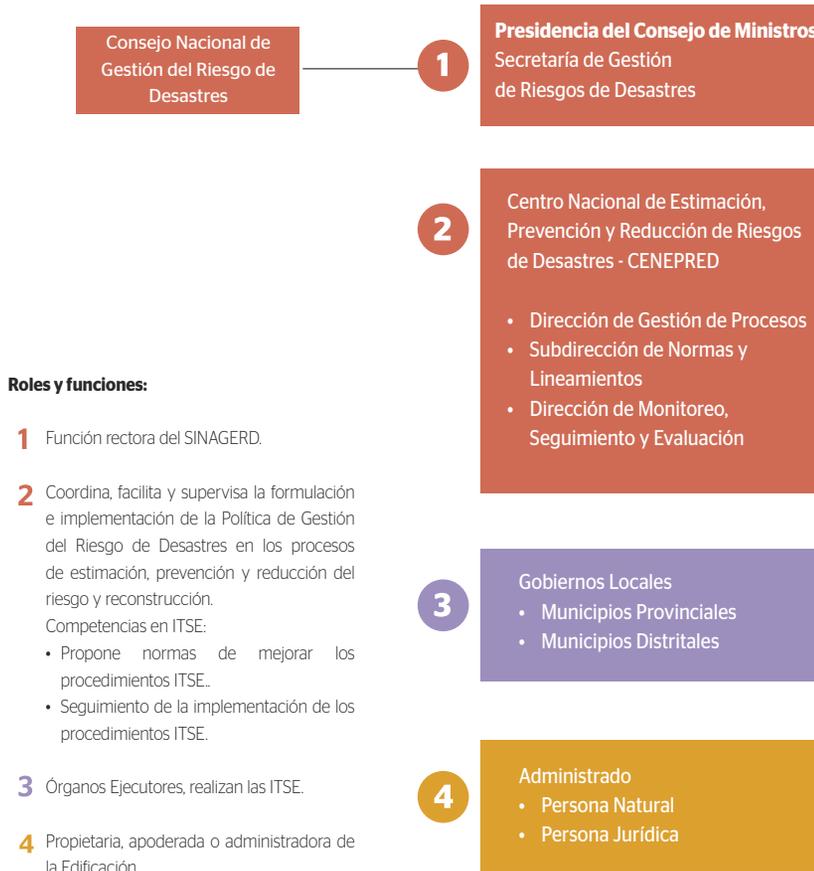
- Las ITSE Básicas e ITSE previa a espectáculos de hasta 3000 espectadores: son ejecutadas por las Municipalidades Distritales en el ámbito de su jurisdicción y por las Municipalidades Provinciales en el ámbito del cercado (la Municipalidad Metropolitana de Lima, ejecuta las ITSE Básicas en el ámbito del Cercado de Lima, así como la ITSE previa a espectáculos de hasta 3000 espectadores).
- Las ITSE de Detalle, ITSE Multidisciplinarias e ITSE previa para Espectáculos con más de 3000 espectadores: son ejecutadas por las Municipalidades Provinciales, entre ellas la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de la provincia lo que comprende a los distritos que la integran.

Cabe señalar que se puede aplicar la delegación de competencias para atender ITSE de detalle e ITSE previa para Espectáculos con más de 3000 espectadores, cuando la Municipalidad Distrital se lo solicite a la Municipalidad Provincial acreditando contar con la capacidad técnica y administrativa para tal delegación.

No se puede dejar de mencionar el rol de las personas naturales como jurídicas (privadas como públicas), las que finalmente activan o atienden la Inspección Técnica de Seguridad en edificaciones en su rol de administrados. De esta manera, el tipo de ITSE que se active dependerá del tipo de establecimiento o actividad económica que se pretenda operar, así como de la envergadura del negocio y su jurisdicción, e incluso para algunos casos, el riesgo que implica la actividad a desarrollar (para los casos en que se regula tal riesgo en la norma).

Gráfico N° 17

Actores de la Inspección Técnica del Seguridad en Edificaciones



Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

e) Descripción de la Cadena de Valor

De acuerdo a lo señalado en el numeral 2.26 del artículo 2° del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, el órgano ejecutante es el órgano competente del SINAGERD para ejecutar y administrar los procedimientos de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE) y otorgar el certificado de inspección respectivo¹¹⁶.

Dicho órgano ejecutante es el competente para otorgar el Certificado de ITSE a través de un determinado procedimiento que comprende un conjunto de acciones organizadas en seis (6) etapas:

- (i) Recepción de solicitud
- (ii) Convocatoria del inspector
- (iii) Diligencia de verificación
- (iv) Elaboración del informe ITSE
- (v) Notificación del informe ITSE
- (vi) Diligencia de levantamiento de observaciones
- (vii) Elaboración y notificación del informe de levantamiento de observaciones
- (viii) Expedición de la Certificación

116 Así, en el caso de órganos ejecutantes de los Gobiernos Locales, el artículo 13° del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, señala que éstos son:

13.1. El órgano ejecutante de la Municipalidad Distrital, en el ámbito de su jurisdicción, ejecuta las ITSE Básicas y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público de hasta tres mil (3000) espectadores.

13.2. El órgano ejecutante de la Municipalidad Provincial, en el ámbito del cercado, ejecuta las ITSE Básicas y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público de hasta tres mil (3000) espectadores y en el ámbito de la provincia que incluye los distritos que la integran, ejecuta las ITSE de Detalle, las ITSE Multidisciplinaria y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público con más de tres mil (3000) espectadores.

13.3. Las Municipalidades Provinciales podrán delegar las competencias de las ITSE de Detalle y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público con más de tres mil (3000) espectadores a las Municipalidades Distritales, a solicitud de las mismas y siempre que estas últimas acrediten contar con los medios idóneos (capacidad técnica y administrativa) para realizar las actividades delegadas.

Estas etapas deben realizarse obligatoriamente en el caso de las inspecciones básicas, de detalle y las multidisciplinarias; sin embargo, para el caso de las inspecciones de espectáculos no se prevé la etapa de levantamiento de observaciones. En los siguientes gráficos se puede observar la cadena de valor y el flujograma de procesos con la ruta crítica identificada:

Gráfico N° 18

Cadena de valor de provisión del servicio de ITSE



Fuente: Ley N° 29664. Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, D.S 058-2014-PCM | **Elaboración:** Departamento de Estudios - CGR

f) Análisis de la cadena de valor

A continuación se analizan, las diversas acciones que son parte del proceso de implementación (o atención) del servicio de ITSE. Cabe señalar que para atender dicho proceso es necesario haber ejecutado las acciones previas del proceso de planificación como son el registro de inspectores, la capacitación como contratación de los mismos, incluidas el desarrollo de acciones administrativas que son transversales en toda la cadena de valor.

i) Recepción de solicitud

La acción consiste en iniciar el proceso con la recepción de una solicitud presentada por el administrado que solicita una ITSE para su certificación. Es una acción que no es originada por el actor ejecutor (municipio), sin embargo su atención es importante para el cumplimiento de la política de prevención del riesgo.

De acuerdo a lo señalado por los funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en esta etapa se advierten complicaciones relacionadas al cumplimiento de los requerimientos que se les solicita a los administrados para la presentación de la solicitud. Ello está relacionado, de acuerdo a lo informado, por la falta de información sobre dichos requerimientos, las causas podrían ser tanto la falta de diligencia de los administrados para informarse como la ineficiencia de la administración para proveer dicha información. Así también, a pesar de no haberse señalado, otra de las causas podría ser la falta de claridad en la norma o de algún instrumento que se esté usando para la presentación del requerimiento. En este sentido, la problemática estaría girando en torno a la funcionalidad de los órganos ejecutores (municipios) para la implementación de las acciones previstas tanto si es responsabilidad de los administrados como de los municipios; la consecuencia de ello es que las solicitudes terminan siendo rechazadas, lo que estaría afectando directamente al administrado en tanto no accede a la certificación que requiere en el plazo previsto porque no puede iniciar el proceso.

Otros aspectos advertidos en esta etapa están referidos a la falta de estandarización de la documentación técnica adicional que pueden requerir los inspectores durante la inspección (información adicional a la solicitada al momento de solicitar la inspección), así como, a la falta de estandarización de las tasas que deben pagar los administrados en cada municipalidad por el tipo de ITSE que solicitan (básica ex ante, de detalle, multidisciplinaria o de eventos). Ambas situaciones son parte de las acciones que tienen que atender los municipios para la provisión del servicio, lo que podría estar afectando directamente al cumplimiento de sus funciones como ejecutores.

ii) Convocatoria de los inspectores

Esta acción no puede ejecutarse sin que exista el registro previo del inspector, lo que está a cargo del CENEPRED y no del órgano que realiza la convocatoria (municipio).

El Reglamento de ITSE establece que los inspectores técnicos de seguridad en edificaciones deben estar autorizados como tales mediante Resolución Directoral del CENEPRED. Ello les permitirá estar inscritos en el Registro Nacional de Inspectores donde no solo se consignan datos personales y profesionales, si no también funcionales.

En este sentido, es función del CENEPRED la gestión, monitoreo y control a nivel nacional de dichos profesionales, tanto previamente a la convocatoria que realicen los municipios para la atención de las ITSE como durante la ITSE. Para el cumplimiento de dichas funciones, es necesario que los Municipios informen trimestralmente al CENEPRED sobre la actuación de los inspectores convocados. Este trabajo conjunto, está establecido no sólo para cumplir con los roles y funciones reguladas, sino además permitiría atender aquellas alertas de ineficiencia o corrupción presente en la cadena de valor.

Así, una vez presentada la solicitud, los Gobiernos Locales realizan la convocatoria de los inspectores registrados para ejecutar la inspección. Para la ITSE básica ex - ante y de eventos se convoca a dos inspectores; y para la ITSE básica de detalle y multidisciplinaria, se convocan a cuatro (un ingeniero civil, un ingeniero electrónico, un arquitecto y un experto en seguridad).

En este caso, el problema es que no se están atendiendo todas las convocatorias a la vez que van ingresando las solicitudes de ITSE. Así, en algunas jurisdicciones, la demanda de ITSE supera al número de inspectores disponibles en los plazos requeridos, es decir, la problemática surge cuando la convocatoria no puede ser atendida por la escasez de inspectores registrados en el Registro que administra el CENEPRED.

Por ejemplo, en la Municipalidad Metropolitana de Lima señala que al mes ingresan entre 350 y 400 expedientes (solicitudes de inspección), pero solo cuentan con 120 o 140 inspectores de los cuales solo 40 trabajan a tiempo completo para la Municipalidad.

iii) Diligencia de verificación y emisión del informe de ITSE

Tanto la diligencia de verificación como la emisión del informe están a cargo de los inspectores. Para ello, el D.S. N° 058-2014-PCM señala que las ITSE básica ex - ante, de detalle y multidisciplinaria deben realizarse en un plazo no mayor a tres días, luego de haber convocado a los inspectores. Es decir, luego de convocar a los inspectores, la verificación se debe concluir en un plazo que no supere los cinco días luego de iniciado el proceso.

La verificación consiste en analizar los aspectos vinculados a las estructuras, arquitectura, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas, seguridad y protección frente a incendios, así como condiciones de seguridad a nivel organizacional-funcional y condiciones de seguridad espaciales durante una visita programada.

Así, se puede señalar que existen 2 momentos clave en esta parte: la organización y distribución de las diligencias a realizar (programación y planificación que realizan los municipios para la atención de la demanda) y la visita que se realiza al establecimiento donde se verifican las condiciones adecuadas de seguridad.

En el primer momento, se desarrolla un trabajo de gestión que es sustancial para el cumplimiento de los plazos, así como para la supervisión y monitoreo de las acciones realizadas. Sin una planificación y programación eficiente, no

se podrán alcanzar las metas de la demanda. Esta es una función específica de los municipios y que implica una capacidad operativa y administrativa previa como posterior (cuando los inspectores devuelven los informes de verificación conformes u observados).

En el segundo momento, la verificación durante la visita programada, son importantes 2 cosas: primero, el nivel de conocimiento que tenga el administrado de las normas que debe cumplir y segundo, la atención de las mismas. Ello nos lleva a analizar situaciones donde existe sobre regulación que estaría limitando lo primero, y la falta de claridad o duplicidad generada por la misma norma. En esto último, es relevante la función del órgano rector como la coordinación entre los distintos actores para hacer conocer y resolver dicha problemática a nivel normativo. Por ejemplo, para obtener la Conformidad de Obra, se realiza una Visita de Inspección final donde se verifica el cumplimiento de las condiciones fundamentales señaladas en el Reglamento Nacional de Edificaciones y en el Código Nacional de Electricidad (condiciones de arquitectura, estructuras, saneamiento, electricidad, seguridad y evacuación aprobadas al otorgar la Licencia de Edificación). Estas mismas condiciones son las que se verifican al momento de la ITSE.

Por otro lado, existen instrumentos que son necesarios para la verificación como es el Acta de Diligencia en la que se especifica si la edificación presenta riesgos altos para la vida. En el caso de las ITSE básicas ex ante, en el Acta de Diligencia se establece si existen observaciones y el plazo que tendrán los administrados para levantar las mismas. Algunas municipalidades, como la Municipalidad de Lima, cuentan con formatos de Actas de Diligencia para las ITSE básicas ex ante, lo que permite agilizar el proceso. Sin embargo, no todos los municipios cuentan con estos instrumentos.

Luego de la visita, el inspector emite un Informe de Verificación en el que se detalla, con mayor profundidad, las características de la edificación y se especifican observaciones en caso que el local no cumpla con los requerimientos de seguridad necesarios. Con ello, se le notifica al administrado si debe levantar observaciones. En el caso de que no deba

hacerlo, se procede a emitir el certificado de ITSE. En caso de que, en el Informe de Verificación se indica el plazo que tendrán los administrados para levantar las observaciones.

iv) Diligencia de verificación de subsanación de observaciones:

Luego de ser notificado sobre la existencia de observaciones, el administrado tiene un plazo limitado para realizar un nuevo pago y, a partir del mismo, se establecerá la fecha de la nueva diligencia de verificación. Para el caso de las ITSE básicas ex ante el administrado posee un plazo de dos días. Por su lado, para las ITSE de detalle y multidisciplinaria, se dispone de 4 días. En caso el Administrado no realice el pago en ese plazo, el trámite se da por culminado. Así, si el Administrado quiere obtener el Certificado de ITSE, tiene que volver a iniciar el trámite desde cero.

La limitación en esta etapa del proceso es que el Administrado posee, para las ITSE básicas ex ante, de detalle y multidisciplinarias, un plazo que no considera el número ni el tipo de observaciones que deben subsanarse.

En el caso que el administrado pague la tasa correspondiente para que se realice la segunda diligencia de verificación, el Gobierno Local competente programa una nueva hora y fecha para realizar la inspección de subsanación de observaciones. En dicha verificación se debe evaluar si se han levantado las observaciones realizadas a raíz de la primera inspección. Luego de la diligencia de verificación, el inspector hace entrega de la Acta de Diligencia y emite el Informe de ITSE final.

En el caso que no se hayan levantado todas las observaciones, el proceso culmina y al administrado no se le entrega el Certificado de ITSE. En el caso que se hayan levantado todas las observaciones adecuadamente, se pasa a la siguiente etapa: la Entrega del Certificado de ITSE.

Esta es una etapa cuya atención es básicamente responsabilidad del administrado. Sin embargo, es importante resaltar el rol de los municipios y de los reguladores, tanto para comunicar las observaciones como para establecer los plazos suficientes y costos de subsanación.

v) Entrega del Certificado de ITSE

Finalmente, una vez emitida el Acta de Diligencia e Informe de ITSE, la jefatura de la oficina encargada de las ITSE firma el Certificado y lo entrega al administrado. Con esta actividad culmina el proceso.

g) Diagnóstico de la Cadena de Valor

Las entidades públicas poseen como fin último brindar bienes y servicios de calidad en el menor tiempo y costo posible (valor por dinero); sin embargo, existen deficiencias en la cadena de valor del servicio que brindan las entidades que dificultan el cumplimiento de este objetivo.

En el caso de estudio, se estarían afectando las funciones rectoras y de ejecución de las políticas en materia de gestión de riesgos de desastres, estas son las funciones de conducción, normativas, de coordinación, implementación, entre otras que establece la política.

i) Capacidad rectora

La PCM, a través de la SGRD, posee la rectoría sobre los procesos de ITSE. Bajo la rectoría de esta última, se encuentra el CENEPRED, encargado de planificar, coordinar y supervisar la gestión del riesgo de desastres en las etapas de prevención, estimación y reducción del riesgo y reconstrucción. A nivel regional y local, se encuentran las entidades ejecutoras; es decir, los municipios que proveen el servicio de ITSE y proveen luego el certificado respectivo.

A pesar que el marco legal establece el arreglo institucional descrito, no hay claridad sobre las obligaciones que genera la política ni las funciones específicas de cada uno de los actores que son parte del Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres. Por ejemplo, algunas entidades públicas no tienen claro que son parte del SINAGERD y que en este sentido, deben incluir la atención de las acciones necesarias en cumplimiento de la normativa para la prevención o reducción del riesgo frente a desastres, como son las ITSE. Asimismo, algunas entidades aún vinculan la certificación de la ITSE

con el INDECI o con los Gobiernos Regionales cuando es función de las Municipalidades.

ii) Confusa repartición de competencias y funciones y la prolongación de las transferencias (competencias fraccionadas)

La transferencia de funciones tomó un tiempo prolongando. Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima explicó que el proceso para organizar la logística, la infraestructura y los recursos para asumir las nuevas funciones, fue más largo del planificado. Ello sumado a que en la transferencia de funciones la Municipalidad de Lima debía asumir la atención de una mayor demanda de ITSE por el ámbito territorial de su jurisdicción, teniendo que atender no sólo la demanda de Lima Cercado sino además la de los distritos que la conforman, demanda que anteriormente era atendida por INDECI.

Por otro lado, la transferencia de funciones repartió las funciones. La gestión del riesgo toma en cuenta siete procesos: CENEPRED es responsable de cuatro procesos (estimación, prevención y reducción del riesgo y reconstrucción) e INDECI de tres (coordinar, facilitar y supervisar). Para que esta repartición de funciones permita un efectivo cumplimiento de las competencias y funciones, resulta fundamental que existan buenos mecanismos de coordinación entre dichas entidades, en el marco de lo establecido por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres y considerando la Ley 29664.

iii) Inadecuada planificación y articulación con políticas

Si bien la constitución del SINAGERD comprende la obligación de las entidades que son parte para incluir las acciones que permitan el cumplimiento de la política, no se ha identificado un nivel de cumplimiento que impacte en la planificación institucional de las entidades. Los Gobiernos Locales por ejemplo, al realizar el planeamiento, trabajan el tema de seguridad en edificaciones dentro de líneas estratégicas como la de gestión urbana o económica; estableciendo acciones estratégicas que pueden fallar en dos aspectos: i) las estrategias no están articuladas interinstitucional e intergubernamentalmente para el cumplimiento de la política de gestión; y, ii) las acciones no se formulan haciendo un análisis interno y del entorno,

ni tampoco estimando las brechas de atención de ITSE que se deben cerrar para proveer el servicio y en el marco de la gestión de riesgos.

En cuanto a la articulación, al realizar el planeamiento institucional es importante que los objetivos y acciones de las entidades en los tres niveles de gobierno estén articulados. El primer instrumento necesario para asegurar la articulación es que exista una política pública clara y un planeamiento nacional en el tema de Seguridad en Edificaciones. Las entidades realizan su planeamiento considerando lo que establece la normativa (Ley 29664, Ley 28976 y DS. N° 058-2014-PCM, entre otros); sin embargo, no se guían de objetivos nacionales para garantizar que todas las entidades trabajen de forma articulada hacia un mismo objetivo, considerando las competencias que posee cada entidad. Además, la normativa bajo la que se rigen las entidades aún tiene espacios de mejora y, a pesar de ser necesaria, no es suficiente para generar objetivos y acciones nacionales orientadas a lograr acciones de alto impacto como la capacitación, profesionalización y acreditación de personal experto en seguridad en edificaciones.

En resumen, la Política de Gestión de Riesgos de Desastres no permite realizar una planificación institucional óptima, las entidades, no analizan a fondo el tema de las ITSE y, por lo tanto, no se formulan objetivos y acciones claras, considerando la demanda que existe por el servicio y las capacidades institucionales.

iv) Deficiencia en la estructura organizacional y división de funciones

Los problemas relacionados a la estructura organizacional están asociados, principalmente, a que el diseño organizacional no está vinculado a una gestión por procesos, donde el tamaño óptimo de planta, la división de tareas o funciones, la comunicación y la coordinación del trabajo se vinculan a la cadena de valor de un servicio, en este caso, el servicio son las ITSE.

v) Deficiencias en la gestión del recurso humano

- El seguimiento, supervisión y evaluación de funciones para medir el desempeño. Una vez que el Gobierno Local convoca a los inspectores

y les asigna las inspecciones, la diligencia de inspección queda en manos del inspector, quien asume la responsabilidad de lo supervisado (responsabilidad profesional). Los Gobiernos Locales no tienen personal, mecanismos ni recursos para controlar la calidad del trabajo que realiza el inspector, durante ni post inspección.

- Los incentivos que se generan para que el funcionario cumpla con sus funciones. Debido a que es imposible ejercer un control permanente sobre los agentes, es necesario diseñar los incentivos o mecanismos necesarios para que los agentes actúen como se espera¹¹⁷. En el tema de las ITSE el principal problema radica a que los Gobiernos Locales no cuentan con mecanismos o instrumentos para ejercer un rol en el que se generen los incentivos y las sanciones necesarios para que el inspector:

- No establezca observaciones sin sustento técnico con el objetivo de obtener beneficios económicos. Existen incentivos perversos a realizar más observaciones, debido a que existe una relación directa y positiva entre el sueldo de los inspectores y el pago por las inspecciones: a mayores visitas de ITSE, mayores honorarios¹¹⁸.

- Actúe como juez y parte en un proceso. Se ha podido advertir que los inspectores, además de trabajar para el Gobierno Regional o Local haciendo la inspección, trabajan como asesores privados. Esta situación puede no significar un problema, excepto en el caso en el que se brinden servicios de asesoría privados e inspecciones técnicas del gobierno para una misma edificación.

vi) Insuficientes sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación

Los sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación son fundamentales para poder medir el desempeño de la entidad y el impacto en la agilización de las ITSE. Sin embargo, actualmente no existen estos sistemas, ni en el CENEPRED, ni en los Gobiernos Locales.

117 Gorbaneff, 2003

118 Matsuda, 2011

Para hacer un adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación, las entidades necesitan establecer un tablero de indicadores a nivel de insumo, proceso, producto, resultado e impacto, que permita medir dos aspectos: el desempeño institucional y el impacto de las acciones que se generan para ofrecer las ITSE a un menor tiempo y costo. Actualmente, no existe un tablero de indicadores en el CENEPRED, ni en los Gobiernos Locales para medir los aspectos mencionados. Debido a esto la institución no tiene cómo establecer una línea de base que les permita tener una fotografía de cómo se encuentran las entidades hoy, para compararlo con un momento determinado en el futuro.

Además de no tener un tablero de indicadores, a nivel nacional no existe un mecanismo integral de monitoreo y seguimiento de los procesos y los actores, que permita que el Estado supervise, corrija, planifique e implemente mejoras (Matsuda, 2011). Asimismo, gran parte de los Gobiernos Locales no cuentan con herramientas y tecnologías para hacer monitorear el progreso de las inspecciones y gestionar las mismas de manera más eficiente. En un estudio realizado en Lima, se observó que el 80% de las entidades no contaban con estas herramientas (Velásquez, 2011).

3.3.2 Gestión Integral de los Residuos Sólidos en el ámbito municipal¹¹⁹

Para el análisis de esta sección se ha utilizado como fuente principal de información la “Auditoría de Desempeño a la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Ámbito Municipal” Informe N° 867-2015-CG/ADE, que fue elaborada por el Departamento de Desempeño de la Contraloría General de la República y publicada en el 2015¹²⁰.

Los residuos sólidos son aquellos que provienen de las actividades domésticas, comerciales, industriales (pequeña industria y artesanía), institucionales (administración pública, establecimientos de educación, entre otros), de mercados, y los resultantes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas de un

119 La presente sección ha sido desarrollada a partir de la información contenida en la Línea de Base del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos (RRSS) en Zonas Prioritarias, ejecutado por el Ministerio del Ambiente (MINAM).

120 Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>.

conglomerado urbano, y cuya gestión está a cargo de las autoridades municipales¹²¹.

El problema de los residuos sólidos está presente en la mayoría de las ciudades y pequeñas poblaciones por su inadecuada gestión y tiende a agravarse en determinadas regiones como consecuencia de múltiples factores. Entre ellos se encuentran: el acelerado crecimiento de la población y su concentración en áreas urbanas; el desarrollo industrial; los cambios de hábitos de consumo; el uso generalizado de envases, empaques y, los materiales desechables, que aumentan considerablemente la cantidad de residuos.

Aunado a lo anterior, la poca educación sanitaria y la escasa participación ciudadana, generan una gran resistencia al momento de pagar los costos que implican el manejo y la disposición de residuos, en detrimento de la calidad del servicio de aseo urbano, lo que constituye otra de las causas que agravan el problema.

a) Marco Legal

Desde la Constitución Política del Perú de 1993 hasta la actualidad, se han promulgado leyes, decretos y resoluciones que influyen y han tenido efectos en la actual gestión de los residuos sólidos. Asimismo, las normas han pasado de un enfoque de eliminación del desecho a una visión económica de su manejo por las implicancias sociales que tiene¹²². Las siguientes tablas resumen la normativa que rigen a la Gestión de los RRSS.

121 Jaramillo, Guía para el diseño, construcción y operación de rellenos sanitarios manuales, 2002.

122 Gómez & Flores, 2014

Tabla N° 13

Leyes que rigen la Gestión de Residuos Sólidos

| Leyes y Decretos Legislativos | |
|--|--|
| Norma | Resumen |
| Ley N° 28256 Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos | Regular las actividades, procesos y operaciones del transporte terrestre de los materiales y residuos peligrosos, con sujeción a los principios de prevención y de protección de las personas, el medio ambiente y la propiedad. |
| Ley N° 28245 Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental | Asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas; fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental, el rol que le corresponde al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, y a las entidades sectoriales, regionales y locales en el ejercicio de sus atribuciones ambientales a fin de garantizar que cumplan con sus funciones y de asegurar que se evite en el ejercicio de ellas superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos. |
| Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos | La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana. |
| Ley N° 28611 Ley General del Ambiente | La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país. |
| Ley N° 26842 Ley General de Salud | El objeto de la presente Ley es establecer derechos, deberes y responsabilidades concernientes a la salud individual y de terceros, el ejercicio de las profesiones médicas y afines y de las actividades técnicas y auxiliares en el campo de la salud. Establece la regulación entorno a los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, de los productos farmacéuticos y galénicos y del control nacional e internacional de las enfermedades transmisibles entre otros. |

| Leyes y Decretos Legislativos | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental | La presente Ley tiene por finalidad la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. Así también, el establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión. Además, el establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. |
| Ley N° 29419 Ley que regula la actividad de los recicladores | El objeto de la presente Ley es establecer el marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores del reciclaje, orientada a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en el país, en el marco de los objetivos y principios de la Ley núm. 27314, Ley General de Residuos Sólidos, y la Ley núm. 28611, Ley General del Ambiente. |
| Decreto Legislativo N° 1013 Aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente | Se crea el Ministerio del Ambiente, establece su ámbito de competencia sectorial y regula su estructura orgánica y sus funciones. El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaborado por: Departamento de Estudios - CGR

Tabla N° 14

Decretos que rigen la Gestión de Residuos Sólidos

| Decretos Supremos | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 012-2009-MINAM Aprueba la Política Nacional del Ambiente | La norma establece que la Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estratégicas e instrumentos de carácter público, que tienen como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local, del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental. |
| D.S. N° 019-2009-MINAM Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental | La norma aprueba el Reglamento del SEIA, que tiene por objeto lograr la efectiva identificación, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión, políticas, planes y programas públicos a través del SEIA. |
| D.S. N° 021-2008-MTC Aprueban el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos | Establecer las normas y procedimientos que regulan las actividades, procesos y operaciones del transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, con sujeción a los principios de prevención y de protección de las personas, el ambiente y la propiedad. |
| D.S. N° 008-2005-PCM Aprueban Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental | El presente Decreto Supremo reglamenta la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, regulando el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). |
| D.S. N° 012-2009-MINAM Aprueba la Política Nacional del Ambiente | El objetivo de la Política Nacional del Ambiente es mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona. |

| Decretos Supremos | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 001-2012-MINAM Aprueban el Reglamento Nacional para la Gestión y Manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos | La norma aprueba el Reglamento Nacional para la Gestión y Manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, que tiene por objeto establecer un conjunto de derechos y obligaciones para la adecuada gestión y manejo ambiental de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) a través de las diferentes etapas de manejo, involucrando a los diferentes actores en el manejo responsable, a fin de prevenir, controlar, mitigar y evitar daños a la salud de las personas y al ambiente. |
| D.S. N° 057-2004-PCM Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos | Regula la gestión y el manejo de los residuos sólidos para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la persona humana. |
| D.S. N° 007-2008-MINAM Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente | El Ministerio del Ambiente es el organismo rector del sector ambiental. Forma parte del Poder Ejecutivo y constituye pliego presupuestal. |
| D.S. N° 005-2010-MINAM Aprueban Reglamento de la Ley N° 29419, Ley que regula la Actividad de los Recicladores | Regula lo establecido en la Ley N° 29419, Ley que Regula la Actividad de los Recicladores, a fin de coadyuvar a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral de los trabajadores del reciclaje, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo adecuado para el reaprovechamiento de los residuos sólidos en el país. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

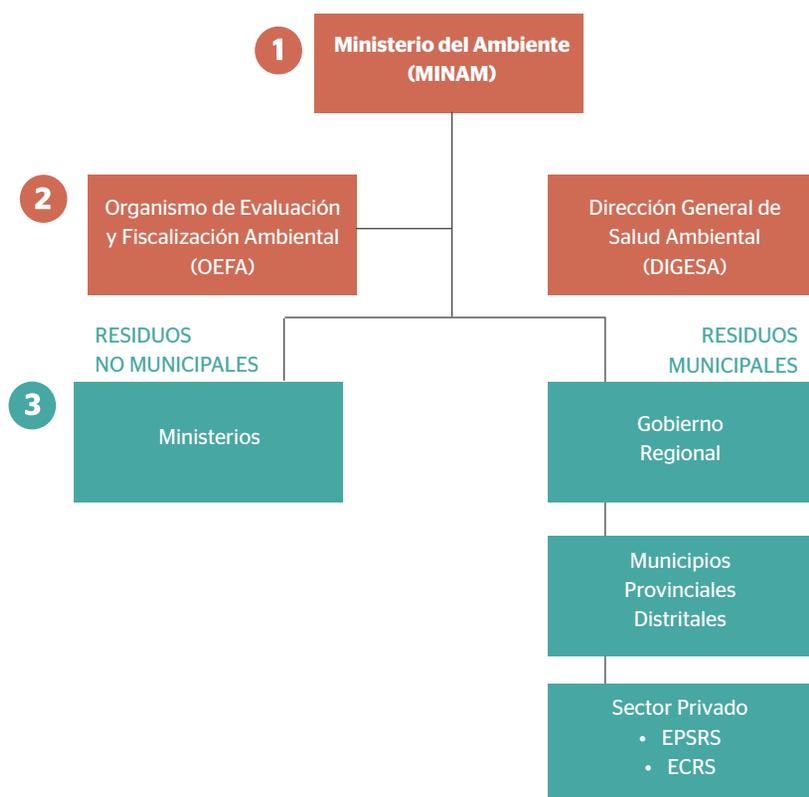
Elaborado por: Departamento de Estudios - CGR

b) Actores Principales

El siguiente gráfico resume cuáles son las entidades involucradas y sus principales funciones:

Gráfico N° 19

Actores que participan en la gestión de los residuos sólidos



Minam: Ministerio del Ambiente.

OEFA: Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

DIGESA: Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud

EPSRS: Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos

ECRS: Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos

Fuente: Normas legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

En la siguiente tabla, se describen de manera resumida los roles y funciones que tienen a su cargo los actores que intervienen en la gestión integral de residuos sólidos:

Tabla N° 15
Roles y funciones de los actores que intervienen en la
Gestión Integral de Residuos Sólidos

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|--|--|--|
| Ministerio del Ambiente (MINAM) | Ente rector en materia de residuos sólidos | <ul style="list-style-type: none"> • Coordina con las autoridades sectoriales, municipalidades y Gobiernos Regionales la implementación de la Ley de Residuos Sólidos. • Aprueba la Política de Residuos Sólidos. • Incorpora en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), información referida a la gestión y manejo de los residuos sólidos. • Competente para promover la adecuada gestión de residuos sólidos, conforme al Sistema Nacional de Gestión Ambiental –establecido por la Ley N° 28245- y la aprobación de políticas, planes y programas de gestión integral de residuos sólidos.¹ • Capacitación en la gestión y manejo de residuos sólidos. • Asistencia técnica a los Gobiernos Locales para la gestión y manejo adecuado de residuos sólidos municipales. • Supervisión a los Gobiernos Locales para la gestión y manejo de residuos sólidos municipales. |
| Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) | Supervisor ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) | <ul style="list-style-type: none"> • Supervisa a los Gobiernos Locales, y a través de ellos verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del generador (población)². • Tiene a su cargo el seguimiento y verificación del desempeño de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional o local • Supervisa que las municipalidades cumplan con el desarrollo de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de residuos sólidos. • Recoge información sobre el manejo y la gestión de los mismos con el objeto de articular las acciones locales para la adecuada disposición de los residuos sólidos de gestión municipal³. |

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|--|--|--|
| Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) | Órgano técnico normativo en los aspectos relacionados con el saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente ⁴ | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los estudios ambientales y emitir opinión técnica favorable de los proyectos de infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal, previamente a su aprobación por la municipalidad provincial correspondiente³. • Declarar zonas en estado de emergencia sanitaria por el manejo inadecuado de los residuos sólidos. • Administrar y mantener actualizado el registro de EPS-RS y EC-RS |
| Sectores (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Producción) | Gestor | <ul style="list-style-type: none"> • La gestión y el manejo de RRSS no municipales, son normados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos regulatorios o de fiscalización correspondiente; sin perjuicio de la vigilancia de DIGESA y las funciones del MINAM OEFA. |
| Gobierno Regional | Promotor de inversión | <ul style="list-style-type: none"> • Promueve la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos. • Prioriza programas de inversión pública o mixta, en coordinación con las municipalidades provinciales |

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|---------------------------------------|----------|---|
| Municipios Provinciales y distritales | Ejecutor | <p>Son los responsables por la gestión y manejo de los residuos de origen domiciliario, comercial y de aquellos similares a éstos originados por otras actividades.⁶</p> <p>En materia de saneamiento, salubridad y salud tienen, entre otras funciones, el proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.⁷</p> <p>Responsables del cumplimiento de las acciones de la AgendAmbiente 2013-2014 deberán proveer de la información necesaria y oportuna, según sus competencias⁸;</p> <p>En su calidad de entidad de fiscalización ambiental – EFA local, cuentan con atribuciones ambientales para verificar su cumplimiento y pueden ser supervisadas por la OEFA⁹.</p> |
| Sector Privado | Ejecutor | <p>Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) o a la Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos (EC-RS) o Asociación de Recicladores en el marco del programa de segregación en la fuente y recolección selectiva o municipalidad, realiza el manejo de los residuos sólidos hasta su destino final.¹⁰</p> |

1 Artículo 5° de la Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos.

2 “La Fiscalización Ambiental en Residuos Sólidos”. Primera edición: febrero de 2014.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Impreso por: Billy Víctor Odiaga Franco. Miraflores, Lima. Pag. 18

3 Fiscalización ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial informe 2013 – 2014, índice de cumplimiento de los municipios provinciales a nivel nacional. Diciembre de 2014. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

4 Artículo 48° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2014-SA.

5 Artículo 32° de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos.

6 Artículo 8° del Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

7 Artículo 80° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

8 Artículo 4° de la Resolución Ministerial 267-2013-MINAM de 10 de setiembre de 2013.

9 Artículo 8° de la Resolución Ministerial 267-2013-MINAM de 10 de setiembre de 2013.

10 Artículo 10 del Decreto Supremo N° 057-2007-PCM.

Fuente: Taller de presentación de los instructivos 2011 del Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos Municipales - MINAM

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

c) Descripción de la Cadena de Valor ¹²³

La gestión integral de residuos sólidos¹²⁴ es un conjunto de acciones normativas, financieras y de planeamiento, que se aplica a todas las etapas del manejo de residuos sólidos desde su generación, basándose en criterios sanitarios, ambientales y de viabilidad técnica y económica para la reducción en la fuente, el aprovechamiento, tratamiento y la disposición final de dichos residuos¹²⁵. En relación a los sub procesos, se identificaron los siguientes:

i) Sub proceso - Gestión de residuos sólidos; en el que se han identificado tres (3) acciones: 1) Implementación de una Unidad de Gestión de Residuos Sólidos, 2) Elaboración o actualización de un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) o Plan de Manejo de Residuos Sólidos; y, 3) Monitoreo y supervisión del manejo integral de Residuos Sólidos.

ii) Sub proceso - Segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales; en el que se han identificado cuatro (4) acciones: 1) Participación en el proceso de capacitación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva (PSFyRS) de residuos sólidos municipales, 2) Diseño, aprobación e implementación de la PSFyRS de residuos sólidos municipales, 3) Diseño, aprobación e implementación del Programa de Formalización de Recicladores (PFR); y, 4) Monitoreo y supervisión del proceso de implementación de la PSFyRS de residuos sólidos y del PFR.

iii) Sub Proceso - Manejo de residuos sólidos; en el que se han identificado siete (7) acciones: 1) Elaboración de Informe Anual de Manejo de Residuos Sólidos, 2) Servicio de Almacenamiento, 3) Servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, 4) Servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, 5) Servicio de transferencia de RRSS, 6) Servicio de reaprovechamiento y/o tratamiento de residuos sólidos; y, 7) Servicio de disposición final de los residuos sólidos.

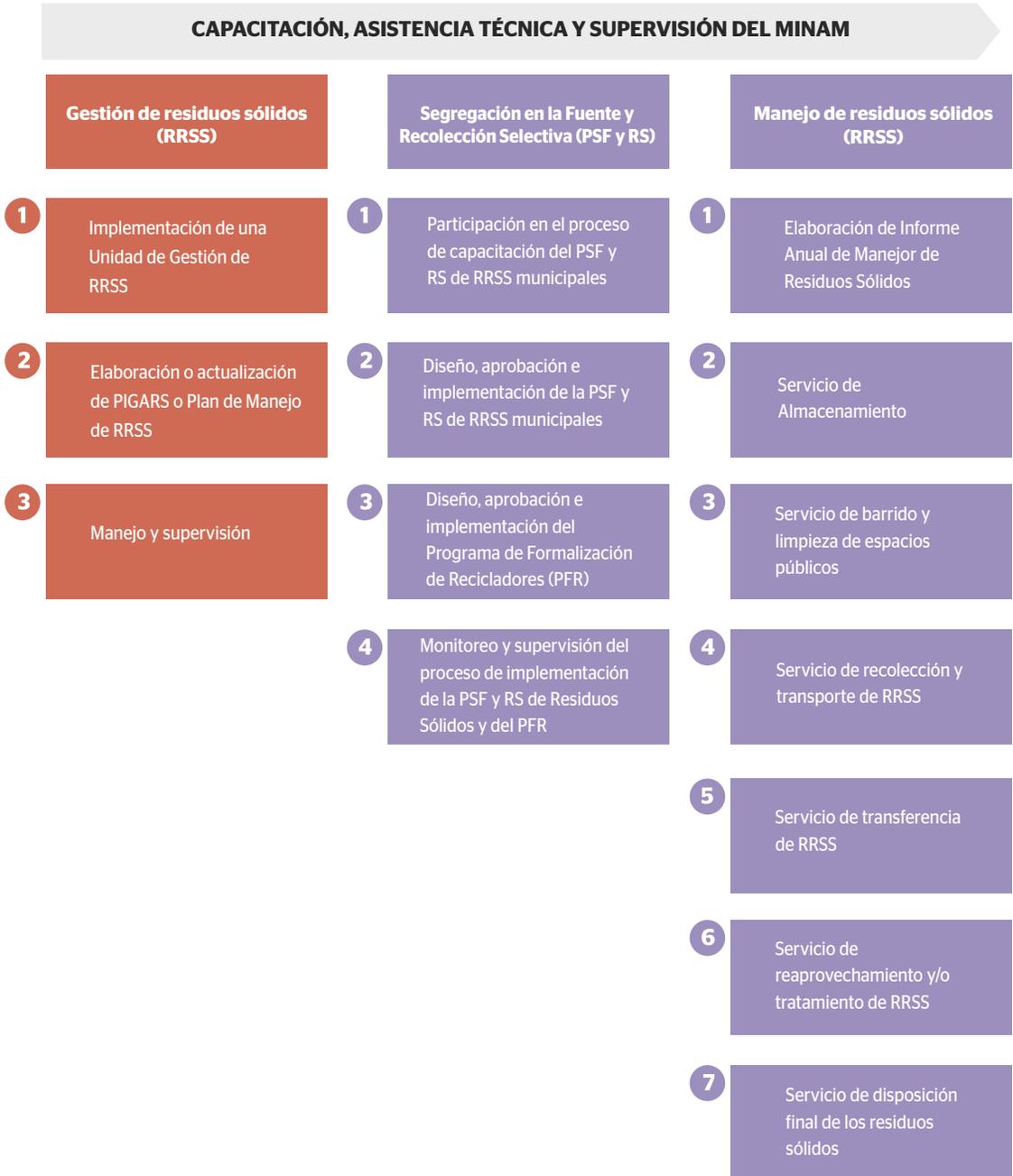
123 Esta sección se basó en el INFORME N° 867-2015-CG/ADE Gestión Integral de Residuos Sólidos de Ámbito Municipal, elaborado por el Departamento de Desempeño de la Contraloría General de la República.

124 Se puede definir, también como manejo de residuos sólidos.

125 Numeral 8 de la Décima.- Definición de términos de las disposiciones complementarias, transitorias y finales de la Ley N° 27314 "Ley General de Residuos Sólidos"

Gráfico N° 20

Procesos del manejo de residuos sólidos



FACTORES PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Fuente: Marco legal, guías y Anexo N° 2 del Programa Presupuestal 036: "Gestión Integral de Residuos Sólidos".

Elaboración: Departamento de Desempeño - CGR

d) Análisis de la cadena de valor

i) Gestión de residuos sólidos: es toda actividad técnica administrativa de planificación, coordinación, concertación, diseño, aplicación y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas de acción de manejo apropiado de los residuos sólidos de ámbito, entre otros, local.

Tabla N° 16

Identificación de acciones y objetivos
del sub proceso gestión de residuos sólidos

| Sub Procesos | Acciones | Objetivo |
|-----------------------------|--|--|
| Gestión de residuos sólidos | Implementación de una Unidad de Gestión de RRSS | Contar con una unidad encargada para la gestión y el manejo de los RRSS dentro de los GL conformada por profesionales y personal con experiencia en los aspectos técnicos y operativos de RRSS. |
| | Elaboración o actualización de PIGARS o Plan de Manejo de RRSS | Formular o actualizar un instrumento de gestión que surge de un proceso coordinado y concertado entre autoridades y funcionarios municipales representantes de instituciones públicos y privados. PIGARS - Ámbito provincial - estratégico participativo. PMRS - Ámbito distrital - técnico operativo participativo. |
| | Monitoreo y supervisión del manejo integral de RRSS | Favorecer a la mejora de la calidad ambiental, a través del servicio de evaluación y seguimiento del manejo de la gestión integral de RRSS municipales. |

Fuente: Marco legal, guías y Anexo n.º 2 del Programa Presupuestal 036: "Gestión Integral de Residuos Sólidos".

Elaboración: Departamento de Desempeño - CGR

ii) Programa de Segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales: busca implementar un sistema en la municipalidad, con la finalidad de reaprovechar los residuos sólidos desde la fuente de generación, donde la población es el principal actor de su desarrollo, a través de la separación de sus residuos, su almacenamiento y entrega al personal encargado de realizar la recolección.

En relación a la recolección selectiva, acondicionamiento y comercialización de los residuos sólidos para su posterior tratamiento; está a cargo de la Municipalidad o de las asociaciones de recicladores – debidamente formalizados o empresas comercializadora de residuos sólidos (ECRs) debidamente registrada por la Digesa y autorizada por la Municipalidad.

Tabla N°17

Identificación de acciones y objetivos del sub proceso programa de segregación en la fuente y recolección selectiva.

| Sub Procesos | Acciones | | Objetivo |
|--|--|--|---|
| | Principal | Detallada | |
| Segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales | Participación de los funcionarios municipales y/o técnicos a los Talleres de capacitación para la implementación del programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales. | Asistencia a los Talleres de Capacitación programados por el MINAM. | Asegurar la formación de personas para lograr la adecuada implementación y mejora continua del manejo integral de RRSS de tipo municipal en el marco de la promoción del MINAM. |
| | | Implementación del Taller de Capacitación al Equipo Técnico Municipal responsable de la Segregación y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Municipales. | Replicar las capacitaciones ejecutadas por el Minam al equipo técnico Municipal, para lograr que todos los gestores puedan implementar y mejorar de manera continua el manejo integral de RRSS de tipo municipal. |
| | Diseño, aprobación e implementación de la segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales. | Elaborar y/o actualizar el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos Municipales. | Recopilar, sistematizar y actualizar la información primaria relacionada las características de los residuos sólidos municipales; con la finalidad de contar con una insumo fundamental que permita la planificación técnica y operativa del manejo de los residuos sólidos; así como la planificación administrativa y financiera. |
| | | Diseño de la segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales. | Establecer los lineamientos estratégicos para: i)el fortalecimiento de capacidades técnico, operativo y empresarial de recicladores, ii)implementación de la recolección selectiva de residuos sólidos, y iii)sensibilización y educación ambiental de actores involucrados en el manejo de los residuos sólidos. |

| Sub Procesos | Acciones | | Objetivo |
|--|--|--|---|
| | Principal | Detallada | |
| Segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales | Diseño, aprobación e implementación del Programa de Formalización de Recicladores. | Estudio Situacional de Reciclaje. | Formular a nivel distrital jurisdiccional y provincial del cercado, una herramienta que permita conocer las características del mercado del reciclaje; con la finalidad de identificar a los principales actores sociales y su interrelación en la cadena de reciclaje desde la generación, recolección, acopio, comercialización y transformación de los residuos sólidos, con el propósito de orientar la toma de decisiones. |
| | | Diseño del Programa de Formalización de Recicladores. | Lograr el desarrollo de un modelo integrado para el reaprovechamiento de los residuos sólidos como base de la cadena productiva de reciclaje, generando inclusión socio económica de los recicladores a través de puestos de trabajo dignos, y concientizando a la población de la importancia de la actividad del reciclaje en relación a la disminución de la contaminación ambiental. |
| | | Programa de Formalización de Recicladores implementado. | |
| | Monitoreo y supervisión del proceso de implementación de la Segregación en la Fuente, Recolección Selectiva de Residuos Sólidos y del Programa de Formalización de Recicladores. | Diseño e implementación del proceso de monitoreo y supervisión municipal de la actividad de segregación, recolección selectiva y formalización de recicladores. | Diseñar e implementar mecanismos que permita sistematizar, monitorear y supervisar las actividades de segregación en la fuente, recolección selectiva y formalización de recicladores. |
| | | Elaboración del informe técnico de resultados del proceso de implementación de la Segregación en la Fuente, Recolección Selectiva de Residuos Sólidos y del Programa de Formalización de Recicladores. | Formular un informe mínimo una vez al año con el propósito de sistematizar los resultados del proceso de implementación de la Segregación en la Fuente, Recolección Selectiva de Residuos Sólidos y del Programa de Formalización de Recicladores; y orientar la toma de decisiones. |
| | | | |

Fuente: Marco legal, guías y Anexo N° 2 del Programa Presupuestal 036: "Gestión Integral de Residuos Sólidos". | **Elaboración:** Departamento de Desempeño - CGR

iii) Manejo de residuos sólidos: es toda actividad técnica operativa de RRSS que involucre manipuleo, acondicionamiento, transporte, transferencia, tratamiento, disposición final o cualquier otro procedimiento técnico operativo utilizado desde la generación hasta la disposición final

Tabla N°18

Identificación de acciones y objetivos del sub proceso manejo de los residuos sólidos

| Sub Procesos | Acciones | Objetivo |
|----------------------------|---|---|
| Manejo de residuos sólidos | Servicio de recolección y transporte de RRSS | Asegurar el traslado de los residuos sólidos reaprovechables desde la fuente de origen (viviendas) hacia las plantas de reaprovechamiento o a los lugares de disposición final en el caso de los residuos no reaprovechables de forma sanitaria, segura y ambientalmente adecuada. |
| | Servicio de transferencia de RRSS | Asegurar, de ser el caso, para las ciudades alejadas a la infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales, con una infraestructura operativa para la descarga y almacenamiento temporalmente de los residuos sólidos de los camiones o contenedores de recolección, para luego continuar con su transporte en unidades de mayor capacidad, las mismas que culminarán en la disposición final (relleno sanitario) de modo tal que se generen economías de escala. |
| | Servicio de reaprovechamiento y/o tratamiento de RRSS | Asegurar, de ser caso, la operación de la infraestructuras de recuperación de residuos inorgánicos y tratamiento de residuos orgánicos de manera compatible con requisitos sanitarios, ambientales y de seguridad. |
| | Servicio de disposición final de los residuos sólidos | Disponer o tratar de forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura como ultia etapa de su proceso los RRSS. |

Fuente: Marco legal, guías y Anexo N° 2 del Programa Presupuestal 036: “Gestión Integral de Residuos Sólidos”. | **Elaboración:** Departamento de Desempeño - CGR

e) Diagnóstico de la Cadena de Valor

Un problema importante en la gestión integral de residuos sólidos es el alto porcentaje de residuos sólidos que se dispone inadecuadamente en el Perú. Asimismo, un porcentaje menor del total de los residuos sólidos generados son reaprovechados en el proceso productivo.

En el Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal del año 2013, se da cuenta de la producción de 18 783 toneladas al día de residuos sólidos municipales del ámbito urbano a nivel nacional. De esta cantidad generada, el 46% (8 559 toneladas al día) de residuos sólidos recolectados se dispone de forma inadecuada –botaderos y otros destinos no especificados. Asimismo, solamente el 1.6% se reaprovecha bajo la estrategia del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva.

La Contraloría ha podido identificar algunas causas de este problema que se relacionan, por un lado, con el inadecuado proceso de capacitación, asistencia técnica y supervisión que brinda el Ministerio del Ambiente (MINAM) a las tres actividades que desarrollan los Gobiernos Locales en torno gestión integral de los residuos sólidos: Gestión de residuos sólidos, Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva y Manejo de Residuos Sólidos.¹²⁶

126 Plan de Auditoría de Desempeño “Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Ámbito Municipal”. 2015.

Cabe señalar que en la auditoría de desempeño realizada por la Contraloría no se enfocó en todas las acciones incluidas en las tres actividades referidas. A través de un proceso de Análisis de Riesgos, el mismo que permite contar con información de procesos y sub procesos para analizar las acciones críticas y obtener un inventario final de riesgos, se identificaron las acciones más críticas dentro de cada una de las actividades, siendo las siguientes:

- i) Sub proceso - Gestión de residuos sólidos
 - a. Elaboración o actualización de PIGARS o Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
 - b. Monitoreo y supervisión del manejo integral de Residuos Sólidos.
- ii) Sub proceso - Segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos municipales;
 - a. Participación en el proceso de capacitación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva (PSFyRS) de Residuos Sólidos municipales.
 - b. Diseño, aprobación e implementación de la PSFyRS de Residuos Sólidos municipales;
 - c. Monitoreo y supervisión del proceso de implementación de la PSFyRS de Residuos Sólidos y del Programa de Formalización de Recicladores (PFR).
- iii) Sub proceso - Manejo de residuos sólidos;
 - a. Disposición final de los Residuos Sólidos.

Sin embargo, también se evidenció que los factores que afectan la gestión integral de los residuos sólidos no se restringen únicamente al ámbito de acción del Ministerio del Ambiente sino que también existen factores propios de la gestión municipal, así como del comportamiento del generador de los residuos sólidos, y del entorno económico, que condicionan dicho proceso.

Por su parte la OEFA en su informe sobre la Fiscalización Ambiental de Residuos Sólidos de gestión municipal provincial. Informe 2014-2015, Índice de cumplimiento de los municipios provinciales a nivel nacional, también identificó algunos problemas en la gestión integral de residuos sólidos a nivel municipal.

i) Inadecuado apoyo técnico a los Gobiernos Locales y limitada información para la implementación de procedimientos administrativos

Para los periodos 2014 y primer semestre 2015; de los 1 851 Gobiernos Locales, el MINAM no ha brindado capacitación y asistencia técnica a 1 041 Gobiernos Locales del tipo D, ni ha facilitado la información a 810 Gobiernos Locales para una adecuada implementación de la gestión integral de residuos, debido a:

- Una inadecuada planificación y ejecución de las actividades al condicionarlas al Plan de Incentivos Municipales. Ello se explica debido a: i) la definición inadecuada de los procesos de capacitación y asistencia técnica; ii) la falta de una línea base para determinar las necesidades de capacitación y asistencia técnica; y iii) la desarticulación entre las diferentes áreas del MINAM (Dirección General de Calidad Ambiental, Dirección General de Educación y Ciudadanía Ambiental, Unidad Ejecutora N° 03 “Gestión Integral de la Calidad Ambiental”¹²⁷).
- Una inadecuada comunicación de los procedimientos que aseguren la calidad de los expedientes de Estudios Impacto Ambiental en el proceso de asistencia técnica a los proyectos priorizados. Esta situación se explica por las siguientes razones: i) el ineficaz control de calidad

127 Resolución Ministerial N° 013-2013-MINAM de 15 de enero de 2013, formaliza la creación de la Unidad Ejecutora 003: “Gestión Integral de la Calidad Ambiental”.

a los expedientes de Estudio de Impacto Ambiental al no contar con un especialista en estos temas en su Manual de Operaciones, y ii) la limitada coordinación para la armonización de criterios para los Estudios de Impacto Ambiental, lo cual requiere de la elaboración del Reglamento de Protección Ambiental.

ii) Dificultad para garantizar la información sobre la gestión de residuos sólidos y falta de coordinación de acciones de fiscalización y supervisión

La Dirección General de Calidad Ambiental no ha garantizado el registro y validación oportunos en el Sistema de Información de la Gestión de Residuos Sólidos (Sigersol), la información correspondiente a la gestión y manejo de los residuos sólidos de todos los Gobiernos Locales. Asimismo, no ha coordinado con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental las acciones que permitan realizar una adecuada supervisión y fiscalización de la gestión integral de los residuos sólidos. Todo esto se debe a las siguientes causas:

- La Dirección General de Calidad Ambiental no está focalizando el proceso de incorporación de todos los Gobiernos Locales al Programa Presupuestal 036: Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Existen deficiencias del Sigersol en la medida de que no valida el registro de información, su procesamiento ni elaboración de reportes e informes.
- Inoportuno llenado de información en el Sigersol por parte de los Gobiernos Locales.
- Existen procedimientos inadecuados que no permiten la verificación y evaluación de las actividades programadas en los instrumentos de gestión.
- Existe una limitada coordinación entre las áreas del Ministerio del Ambiente y sus órganos adscritos (Dirección General de Calidad Ambiental y Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental).

iii) Falta de elaboración de planes para el cierre y recuperación de los botaderos a nivel municipal

Se denomina botaderos a un espacio en donde se realiza una: “acumulación inapropiada de residuos sólidos (...) en áreas urbanas, rurales o baldías que generen riesgos sanitarios o ambientales. Carecen de autorización sanitaria¹²⁸”.

Estos lugares de disposición ilegal de residuos generan focos infecciosos de gran magnitud e impactan negativamente la salud de las personas y el ambiente, toda vez que carecen de control y los residuos no se compactan ni cubren diariamente, lo que produce olores desagradables, gases y líquidos contaminantes¹²⁹. Los botaderos carecen de autorización de la autoridad respectiva y de manejo técnico, propician la segregación informal de residuos y —en muchos casos— la crianza de animales domésticos, generando un riesgo para la salud de las personas.

La Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento establecen que es función de los Gobiernos Locales la erradicación y clausura definitiva de botaderos, lo cual conlleva a un proceso gradual de saneamiento, restauración ambiental del área alterada y la programación de actividades a realizarse después de la clausura (postclausura)¹³⁰.

128 Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales “Décima.- Definición de términos Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley: 1. BOTADERO.- Acumulación inapropiada de residuos sólidos en vías y espacios públicos, así como en áreas urbanas, rurales o baldías que generan riesgos sanitarios o ambientales. Carecen de autorización sanitaria. (...)”

129 Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), Guía técnica para la clausura y conversión de botaderos, Lima, Digesa, Fecha de consulta 28 de agosto de 2014, <http://edam.minam.gob.pe:8080/bistream/123456789/278/1/CDAM0000141.pdf>.

130 Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos “Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final Planes provinciales de gestión integral de residuos sólidos. Las municipalidades provinciales incorporarán en su presupuesto, partidas específicas para la elaboración y ejecución de sus respectivos Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos, en los cuales deben incluirse la erradicación de los botaderos existentes o su adecuación de acuerdo a los mandatos establecidos en la presente Ley. Los períodos de vigencia y la consecuente revisión de estos planes serán determinados por cada autoridad municipal, según corresponda.”

Sin embargo, la OEFA verificó que solo el 5% de las 195 municipalidades provinciales evaluadas por la OEFA cuentan con un plan de cierre y recuperación de los botaderos que albergan en sus respectivas jurisdicciones.

iv) Insuficiente presupuesto para infraestructuras destinadas al tratamiento y disposición de residuos sólidos

De acuerdo a la OEFA, a nivel nacional (195 municipalidades provinciales que dicha entidad supervisó) existen sólo doce (12) rellenos sanitarios para una población que supera los treinta y tres millones de habitantes, lo que demuestra que existe un importante déficit de infraestructuras. Asimismo, el 95% de los municipios supervisados no cuentan con una planta de tratamiento de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos¹³¹.

De igual manera, verificó que a nivel nacional no se cuentan con infraestructuras destinadas a la disposición final de residuos procedentes de la construcción y demolición, lo cual constituye un riesgo por la masificación de las inversiones en construcción que se vienen realizando en el país¹³², situación que termina constituyendo un grave riesgo para el ambiente y la salud de las personas.

v) Agilización de trámites para la construcción de proyectos de infraestructura

De acuerdo a lo identificado por la OEFA el número de rellenos sanitarios es insuficiente a nivel nacional por lo que se requiere que la autoridad sectorial de salud competente agilice los trámites administrativos para la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental semi detallado y Estudio de Impacto Ambiental detallado), emisión de opinión técnica de los proyectos de infraestructura de disposición final y planes de cierre y recuperación de áreas degradadas, con la finalidad de mitigar los impactos negativos generados en el ambiente.

131 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, Fiscalización Ambiental de Residuos Sólidos de gestión municipal provincial. Informe 2014-2015, Índice de cumplimiento de los municipios provinciales a nivel nacional, Lima, OEFA, febrero de 2016, p. 226.

132 Ibidem.

Para ello, se requiere una coordinación entre el ente rector en materia ambiental como es el MINAM y el rector en simplificación administrativa como es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

3.3.3 Mantenimiento de caminos vecinales

Para el análisis de esta sección se ha utilizado como fuente principal de información la “Auditoría de desempeño sobre la provisión del servicio de mantenimiento de caminos vecinales” Informe N° 253-2015-CG/ADE, que fue elaborada por el Departamento de Desempeño de la Contraloría General de la República y publicada en el 2015¹³³.

La inversión en infraestructura vial tiene efectos positivos sobre la capacidad productiva local, eleva la competitividad de las empresas (al reducir los tiempos y costos en la producción y distribución de bienes) y dinamiza los mercados locales. En zonas rurales, mejora el acceso de las poblaciones a servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento), mercados locales y empleo. Sin embargo, debe complementarse con políticas de desarrollo rural, como el acceso a créditos y asistencia técnica, entre otros.

A fin de que la infraestructura vial cumpla con su ciclo de vida, es importante garantizar su adecuado mantenimiento. El mantenimiento rutinario (permanente a lo largo del año) puede retrasar dicho deterioro, mientras el mantenimiento periódico (cada tres o cuatro años) puede recuperar en parte el estado de la vía, aunque sin alcanzar el estado que tuvo cuando la vía se construyó. De no realizarse ningún mantenimiento, el deterioro del estado de la vía se acelera significativamente, requiriéndose obras de rehabilitación; es decir, la reparación superficial y estructural de la vía para devolverle su estado de conservación inicial.

Los caminos vecinales están conformados por las carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local, cuya función es articular las capitales de provincia con capitales de distrito, éstas entre sí, con centros poblados o zonas de influencia local y con las redes viales nacional y departamental o regional.

133 Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>.

Cabe señalar que casi toda la red vial vecinal tiene superficie no pavimentada, la cual se puede clasificar en tres tipos: afirmados, sin afirmar y trochas carrozables. Los caminos afirmados son caminos de tierra con una o más capas de grava o piedra chancada, arena clasificada y material fino cohesivo. En contraste, los caminos sin afirmar solo cuentan con una nivelación o explanación del terreno; mientras, las trochas carrozables son construidas con un mínimo movimiento de tierras y solo permiten el paso de un vehículo.

Sin embargo, la red vial vecinal presenta el mayor deterioro en su estado de conservación, por lo que la Contraloría General de la República realizó una auditoría de desempeño a los caminos vecinales afirmados, los cuales representan una inversión patrimonial importante para el Estado.

a) Marco Legal

En las siguientes tablas se presenta el marco normativo que regula las competencias y funciones para el mantenimiento de los caminos vecinales:

Tabla N° 19

Leyes que rigen el mantenimiento de caminos vecinales

| Leyes | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| Ley N° 30191 Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre | Establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre. |
| Ley N° 29370 Ley de Organización y Funciones del MTC | La presente Ley determina y regula el ámbito de competencias, las funciones y la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Tabla N° 20

Decretos Supremos que rigen el mantenimiento de caminos vecinales

| Decretos Supremos | |
|--|--|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 034-2008-MTC Aprueban Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial | La presente norma aprueba el Reglamento que a su vez tiene por objeto definir las pautas para las normas técnicas de diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, caminos y vías urbanas, especificaciones y características de fabricación de los elementos de señalización y los protocolos técnicos que aseguran la compatibilidad de los sistemas de comunicación y control de semáforos. También para definir las condiciones para el uso del derecho de vía relacionados con el transporte o tránsito, entre otros. |
| D.S. N° 021-2007-MTC Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones | El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el organismo rector del Sector Transportes y Comunicaciones, creado por Ley N° 27779, que forma parte del Poder Ejecutivo y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a Ley. |
| D.S. N° 017-2007-MTC Reglamento de Jerarquización Vial | Establece los criterios de clasificación de vías destinados a orientar las decisiones de inversión y operación de estas en función de los roles que establece; y establece criterios para la declaración de áreas o vías de acceso restringido. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"**Elaboración:** Departamento de Estudios - CGR

Tabla N° 21

Resoluciones que rigen el mantenimiento de caminos vecinales

| Resoluciones Ministeriales, Directivas | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| R.M. N° 017-2015-MTC-01 Aprueban documento "Metas e Indicadores de Política Nacional y Política Sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el año 2015" | Aprueba el documento "Metas e Indicadores de Política Nacional y Política Sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el año 2015". |
| R.M. N° 404-2011-MTC-02 Establecen disposiciones para la demarcación y señalización del derecho de vía de las carreteras del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC | Dispone que la demarcación del derecho de vía, consistirá en cercos, sin embargo, no deben constituir instalaciones o barreras infranqueables que limiten la libre circulación o que el costo de las mismas afecte la viabilidad de un proyecto vial. Y la señalización del derecho de vía, consistirá en la colocación de señales informativas y muretes que indiquen su límite. |
| R.M. N° 467-2010-MTC-01 Aprueban Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones | Determina y regula el ámbito de competencias, las funciones y la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. |
| R.M. N° 855-2011-MTC Aprueban priorización de mantenimiento de infraestructura vial de carreteras vecinales y departamentales a nivel nacional en aplicación del D.U. N° 058-2011 | Aprueba la priorización de mantenimiento de infraestructura vial de carreteras vecinales y departamentales a nivel nacional en aplicación del Decreto de Urgencia N° 058-2011. |
| R.M. N° 824-2008-MTC/02 Directiva N° 007-2008-MTC/02: Sistema de contención de vehículos tipo barreras de seguridad | Norma el diseño, uso, instalación y mantenimiento de los sistemas de contención de vehículos de tipo barreras de seguridad. |
| R.D. N° 09-2014-MTC-14 Aprueban Manual de Inventarios Viales | Aprueba el Manual de Inventarios Viales el cual, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, constituye un documento de carácter normativo y de cumplimiento obligatorio. |
| R.D. N° 08-2014-MTC-14 Aprueban versión a marzo del 2014 del Manual de Carreteras - Mantenimiento o Conservación Vial | Aprueba la versión a marzo del 2014 del Manual de Inventarios Viales el cual, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, constituye un documento de carácter normativo y de cumplimiento obligatorio. |

| Resoluciones Ministeriales, Directivas | |
|---|--|
| Norma | Resumen |
| R.D. N° 18-2013-MTC/14 Aprueban versión actualizada del "Glosario de Términos de Uso Frecuente en los Proyectos de Infraestructura Vial" | La norma aprueba el Glosario que es un documento técnico de apoyo a la gestión de los proyectos de infraestructura vial de carreteras, puentes, túneles, obras de drenaje, elementos de seguridad vial, medio ambiente y otros afines. No incluye términos relativos a vías férreas y vías urbanas. |
| R.D. N° 05-2014-MTC/14 Aprueban "Requisitos para autorización de uso del derecho de vía de las carreteras de la Red Vial Nacional de competencia del MTC". | Se aprueban los requisitos para autorización de uso del derecho de vía de las carreteras de la Red Vial Nacional de competencia del MTC. |
| R.D. N° 23-2011-MTC/14 Directiva N° 01-2011-MTC/14: Reductores de velocidad tipo resalto para el SINAC | Norma y establece los criterios básicos que deben ser considerados en el diseño, uso, construcción y mantenimiento de los reductores de velocidad tipo resalto en el SINAC. |
| R.D. N° 024-2008-MTC/14 Directiva N° 001-2008-MTC/14: Desarrollo de temas de investigación en la Dirección de Estudios Especiales de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles | Impulsa la investigación en el desarrollo de la infraestructura vial, en temas relacionados con la necesidad de mejorar la tecnología y su aplicación en el ámbito de la infraestructura vial. |
| R.D. N° 003-2015-MTC/14 Documento técnico soluciones básicas en carreteras no pavimentadas | Establece criterios, procedimientos y especificaciones técnicas que deben considerarse en el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de las soluciones básicas en las capas de rodadura de carreteras no pavimentadas. |
| R.D. N° 025-2009-MTC/14 Directiva N° 004-2009-MTC/14: Directiva de seguridad e higiene industrial y gestión ambiental de la dirección de equipo mecánico de la DGCF. | La norma tiene entre otros objetivos el de fomentar y divulgar una cultura de seguridad y salud en la Dirección de Equipo Mecánico de la DGCF, mediante la prevención y eliminación de las causas de riesgos. Asimismo, está dirigida a establecer normas, reglas y procedimientos para que el personal realice operaciones seguras y eficientes, protegiendo sus instalaciones y preservando el medio ambiente. |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

b) Principales Actores

Para la provisión del servicio de mantenimiento de caminos vecinales, se distinguen entidades en los tres niveles de gobierno, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 21

Actores principales que participan en el mantenimiento de caminos vecinales



Roles y funciones:

1 Función Rectora: (1) Diseña, norma y ejecuta la política; (2) Fiscaliza y supervisa el cumplimiento del marco normativo.

2 Función de planificación y ejecución: Prepara, gestiona, administra, supervisa y ejecuta programas y proyectos de infraestructura departamental y rural

3 Función promotora y de apoyo: Presta apoyo técnico a los gobiernos locales, complementando las acciones del gobierno nacional e interviene en la ejecución del mantenimiento cuando se le solicita.

Función ejecutora:

4 Gobierno Local: Realiza actividades de mantenimiento dentro de su jurisdicción.

5 Instituto Vial Provincial: Planifica, programa y ejecuta la gestión vial de los caminos vecinales, en el ámbito de su provincia.

Fuente: Normas legales del diario oficial "El Peruano"

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

En la siguiente tabla, se desarrollan de manera resumida los roles y funciones que tienen a su cargo los actores que intervienen en el servicio de mantenimiento de caminos vecinales.

Tabla N°22

Funciones y roles de los principales actores que intervienen en el servicio de mantenimiento de caminos vecinales

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|---|-------------------------|--|
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) | Rector | <ul style="list-style-type: none"> • Tiene la rectoría en materia de transportes. • Es el ente rector para verificar el desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes. |
| Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (Provias Descentralizado) ¹ | Planificador y ejecutor | <ul style="list-style-type: none"> • Es la unidad ejecutora del MTC, responsable del diseño de la intervención. • Desarrolla actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso, ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural. • Desde el año 2003, ha transferido de forma gradual la gestión de la infraestructura vial a los gobiernos sub-nacionales (camino que habían sido rehabilitados con financiamiento de la cooperación internacional). Por ello, promueve el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos sub-nacionales. |

| Actores | | Rol | Principales Funciones |
|--|--|--------------------|--|
| Unidades de Línea de Provías | Unidad Gerencial de Transporte Rural | Unidades Orgánicas | Efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de las obras de infraestructura de transporte rural, desarrollada por los Gobiernos Locales. |
| | Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional | | Coordinar el proceso de descentralización y transferencia de la gestión de infraestructura de transporte rural a los Gobiernos Locales. - Promover el desarrollo institucional de los institutos viales provinciales, fortalecer las capacidades en gestión de transporte, etc. |
| | Unidad Gerencial de Estudios | | Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución descentralizada de los estudios y expedientes técnicos de proyectos de infraestructura de transporte rural. |
| Gobiernos Regionales | | Promotor y apoyo | Prestan apoyo técnico a los Gobiernos Locales, complementando las acciones del Gobierno Nacional para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas en infraestructura vial. Además, puede intervenir en la ejecución del mantenimiento de caminos vecinales a solicitud del Gobierno Local, mediante un convenio interinstitucional suscrito por ambas partes. |
| Municipalidades Provinciales y Distritales | | Ejecutor | La competencia en temas de gestión de infraestructura de los caminos vecinales se atribuye exclusivamente a las municipalidades provinciales y distritales |
| Institutos Viales Provinciales (IVP) | | Ejecutor | Organismos públicos descentralizados adscritos a las municipalidades provinciales. Sus principales instancias son: (i) el Comité Directivo, presidido por el alcalde provincial e integrado por todos los alcaldes distritales; (ii) la Gerencia General y (iii) la Unidad de Operaciones, encargada de implementar la gestión de la infraestructura vial vecinal (elabora los expedientes técnicos, ejecuta y mantiene las obras viales). |

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, regional y local, aprobada mediante D.S. n.º 019-2011-MTC.

Elaboración: Departamento de Estudios –CGR.

c) Descripción de la Cadena de Valor

A continuación, en el siguiente gráfico se presenta la cadena de valor del mantenimiento de caminos vecinales identificada en el Programa Presupuestal 0061: Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre.

Gráfico N° 22

Cadena de valor del mantenimiento de caminos vecinales



Fuente: Programa Presupuestal 0061: Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el Sistema de Transporte Terrestre

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Como se indicó, la Contraloría realizó una auditoría de desempeño priorizando auditar el servicio de mantenimiento rutinario manual de los caminos vecinales no pavimentados (afirmados).

Desde el año 2003¹³⁴, en el marco del proceso de descentralización, Provias Rural (hoy, Provias Descentralizado) viene realizando en forma gradual la transferencia de la gestión de la infraestructura vial a los gobiernos sub-nacionales, específicamente del programa de mantenimiento rutinario de los caminos vecinales y departamentales¹³⁵. Ese mismo año¹³⁶, se aprobó la conformación de los Institutos Viales Provinciales (IVP), los cuales ejecutan el programa de mantenimiento de los caminos vecinales¹³⁷.

Los IVP son organismos públicos descentralizados adscritos a las municipalidades provinciales¹³⁸, con personería jurídica de Derecho Público, integrados por el alcalde provincial y alcaldes distritales. Los IVP deben contar con un estatuto, aprobado en Asamblea de las Municipalidades Distritales del ámbito jurisdiccional de la provincia correspondiente.

Las actividades realizadas por los actores involucrados en la provisión del servicio de mantenimiento rutinario manual, se presentan en el siguiente gráfico:

134 Según D.S. n.º 036-2003-PCM de 02 de abril de 2003.

135 Incorpora los comentarios del Director Ejecutivo de PVD al Informe Preliminar (Comentarios del gestor, remitidos mediante Oficio n.º 0279-2015-MTC/04 de 26 de febrero de 2015).

136 Según el Decreto Supremo n.º 088-2003-PCM de 30 de octubre de 2003.

137 Incorpora los comentarios de UGDI de PVD al Informe Preliminar (Comentarios del gestor, remitidos mediante Oficio n.º 0279-2015-MTC/04 de 26 de febrero de 2015).

138 Según lo dispuesto por el Artículo 5º del D.S n.º 088-2003-PCM, "Transferencia de Fondos, Proyectos y Programas sociales a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural, y el ex-organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur, en el marco del Decreto Supremo n.º 036-2003-PCM".

Gráfico N° 23

Actividades realizadas por los actores involucrados en el servicio de mantenimiento rutinario manual



Fuente: Informe N° 253 - 2015 - CG / ADE

Elaboración: Departamento de Desempeño - CGR

d) Análisis de la Cadena de Valor

El mantenimiento rutinario manual se realizaba de acuerdo a la metodología establecida en el Estudio GEMA, promovida por Provías Descentralizado a partir del año 2001, que fue recogida en el “Manual técnico de mantenimiento rutinario de caminos vecinales” (2009). Dicho estudio establecía costos de referencia para fijar las tarifas a considerar en los contratos, según el tipo del camino. Además, incorporaba normas de ejecución, que definen las actividades, procedimientos técnicos e insumos para desarrollar el servicio; normas de cantidad, las cuales definen las cargas de trabajo para cada actividad; y normas de evaluación, que son un conjunto de indicadores para evaluar la calidad del trabajo y el desempeño de las microempresas (con tolerancias por cada actividad).

En el marco de las transferencias programáticas condicionadas, Provías Descentralizado gestionaba ante el Ministerio de Economía (MEF) el otorgamiento de los recursos del Tesoro Público para el servicio de mantenimiento rutinario.

Para ello, requería la suscripción de convenios de gestión con las municipalidades provinciales, indicando el destino de los recursos a transferir y las metas a alcanzar, entre otros. En el caso que una Municipalidad Distrital otorgase contrapartida de recursos a la Municipalidad Provincial, se suscribía el convenio respectivo de transferencia de recursos.

Las Municipalidades Provinciales, mediante sus Institutos Viales Provinciales, contrataban, evaluaban y efectuaban el pago de los servicios prestados por microempresas de mantenimiento vial. La contratación era por resultados; es decir, se debían aplicar las normas de evaluación para los pagos mensuales a las microempresas. Así, los Institutos Viales debían remitir información del avance físico del mantenimiento y efectuar la rendición financiera a las oficinas de coordinación zonal de Provías Descentralizado.

Las microempresas debían contratar mano de obra local, con una cuota de género. Estas ejecutaban el servicio directamente y debían informar a los respectivos institutos viales provinciales sobre su avance físico. En un inicio, cuando el mantenimiento se realizaba con fondos de la cooperación internacional, Provías Descentralizado constituía y capacitaba a las microempresas, bajo la denominación de asociaciones civiles sin fines de lucro. Sin embargo, esta tarea ahora está a cargo de los Institutos Viales Provinciales. Además, con la aplicación de la Ley y Reglamento de Contrataciones Públicas, los procesos de selección estaban abiertos a otro tipo de empresas, incluyendo consorcios (algunos conformados por las microempresas originales).

La auditoría de desempeño se centró en el análisis del servicio de mantenimiento rutinario manual durante su ciclo de gestión (planificación, programación y asignación presupuestal, ejecución, seguimiento y evaluación). A continuación se describe cada uno de estos procesos:

i) Planificación del servicio de mantenimiento

La planificación estaba a cargo de los Gobiernos Locales, a través de los Institutos Viales Provinciales. Se realizaba a dos niveles. A nivel estratégico, en el plan vial provincial participativo, se definían las prioridades de tipos y zonas de intervención, de acuerdo a las potencialidades de desarrollo territorial de la provincia y la oferta de infraestructura vial (identificada en el inventario vial georreferenciado). A nivel operativo, se identifican las características específicas del camino antes del mantenimiento para poder programarlo. Como resultado, se debe identificar la necesidad técnica del servicio: el tramo (porción de un camino) a intervenir, el número de kilómetros y el tipo de intervención a realizar.

Primero, se analizó la situación de los instrumentos de planificación vial (plan vial, inventarios, plan operativo) y si estos permitían identificar la necesidad técnica. Luego, se verificó si la asignación presupuestal de recursos del Gobierno Nacional respondió a dicha necesidad técnica; es decir, si los tramos priorizados efectivamente requerían el mantenimiento rutinario manual y no otro tipo de intervención (mantenimiento periódico o un proyecto de inversión).

ii) Ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual

El servicio se financió principalmente con recursos del Tesoro Público, asignados a inicios del año y transferidos mensualmente a las Municipalidades Provinciales. Además, estas municipalidades contaron con otros recursos del Gobierno Nacional, aportes de Municipalidades Distritales y recursos propios.

En este sentido, se analizó cómo la disponibilidad de recursos financieros afectó la ejecución financiera para garantizar la provisión permanente del servicio de mantenimiento rutinario manual. La ejecución financiera se entiende como el gasto (devengado) en el servicio en relación a los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento.

Por otro lado, los requerimientos asociados a los mecanismos de financiamiento, con la firma de convenios de gestión y de transferencia

financiera, así como la orientación social del diseño de la intervención que buscaba priorizar la contratación de microempresas locales, delinearon un contexto particular. Por tanto, se analizaron aspectos administrativos que pudieron afectar la ejecución del servicio de manera oportuna y permanente.

iii) Seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual

El seguimiento permite verificar si el servicio transcurre según lo previsto, identificando si se mantiene la ruta hacia el objetivo establecido o si se requieren cambios para superar problemas en su implementación. Hubo dos tipos de seguimiento, complementarios entre sí: (i) El seguimiento de la ejecución física del servicio prestado por los contratistas; y, (ii) el seguimiento de la ejecución financiera. Ambos los realizaba el instituto vial provincial, en coordinación con las oficinas zonales de Provías Descentralizado.

El seguimiento de la ejecución física se realizaba usando distintos formatos contemplados en el Estudio GEMA, a ser llenados por los contratistas y por los institutos viales provinciales. El seguimiento de la ejecución financiera se realizaba según instructivos y lineamientos establecidos por Provías Descentralizado, que detallaban procedimientos para la autorización de desembolsos, rendiciones de gastos y pagos a contratistas.

Bajo el esquema de transferencias programáticas condicionadas se buscaba vincular directamente el avance físico y el cumplimiento de los indicadores señalados en las normas de evaluación, con el seguimiento financiero y el pago a los contratistas. En este sentido, se analizó si el seguimiento de la ejecución del servicio permitía concluir sobre el logro de dichos resultados y si estos condicionaban la continuidad de las transferencias.

iv) Evaluación de resultados del servicio de mantenimiento rutinario manual

El servicio se ejecutaba de acuerdo a la metodología del Estudio GEMA, recogida en el manual técnico promovido por Provías, el cual no contaba con aprobación formal por parte del MTC. No obstante, durante el periodo

de auditoría, existía otra metodología establecida en el “Manual para la conservación de carreteras no pavimentadas de bajo volumen de tránsito” (2008), elaborado por la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC, que contemplaba la realización de actividades de mantenimiento rutinario de naturaleza manual y mecanizada (con equipamiento).

Por otro lado, el servicio formaba parte de la actividad “mantenimiento rutinario de caminos vecinales no pavimentados” del programa presupuestal. El logro de los objetivos ahí definidos y de la política sectorial era responsabilidad del MTC, conjuntamente con los Gobiernos Locales.

En dicho programa, se designó a Provías Descentralizado como responsable del producto “camino vecinal con mantenimiento vial”, mientras la Oficina de Presupuesto del MTC tenía a cargo la coordinación del seguimiento y evaluación del programa y la coordinación territorial con los Gobiernos Locales.

En este sentido, se examinó la vinculación entre los objetivos del mantenimiento rutinario y los estándares técnicos establecidos por Provías Descentralizado y por el rector (mediante la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles); así como la definición y medición de los indicadores sobre los cuales se evaluaban los resultados del servicio.

e) Diagnóstico de la cadena de valor

i) Planificación: falta de instrumentos de planificación e inadecuada asignación de recursos para el mantenimiento

No todos los institutos viales provinciales contaron con instrumentos de planificación vial o los tuvieron actualizados, por lo que no se pudo identificar la necesidad técnica del mantenimiento. No obstante, en algunos casos, se asignaron recursos financieros de forma inadecuada, desde el Gobierno Nacional, a caminos vecinales que necesitaban una intervención vial distinta al mantenimiento rutinario manual. Esta situación disminuye el efecto positivo del servicio para la sostenibilidad de la infraestructura vial vecinal.

ii) Ejecución financiera: limitación de recursos financieros y falta de disponibilidad financiera en distintos momentos del año

La ejecución financiera del servicio de mantenimiento rutinario manual se vio afectada por la limitación de recursos financieros, su disponibilidad en distintos momentos del año y demoras administrativas, que no permitieron garantizar la provisión del servicio de manera permanente. De esta manera, se puso en riesgo la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura vial vecinal, pudiendo redundar en un sobrecosto para el Estado.

iii) Inadecuado Seguimiento a la ejecución del servicio que no permite identificar problemas y riesgos

El seguimiento del avance físico, por parte de los institutos viales provinciales, se realizó de manera parcial y las rendiciones financieras se efectuaron con retrasos y de manera incompleta. Por su parte, Provias Descentralizado se concentró en revisar las rendiciones financieras, de modo que las transferencias programáticas de recursos no estuvieron condicionadas al cumplimiento de la evaluación de los resultados del servicio. Por tanto, el seguimiento no permitió identificar problemas y riesgos, ni realizar las mejoras necesarias para garantizar la calidad del servicio de mantenimiento rutinario manual. Por el contrario, se continuó asignando recursos del Tesoro Público para la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual, sin contar con información sobre los resultados del mismo.

iv) Evaluación de resultados del servicio: inadecuada definición de objetivos e indicadores que no permiten conocer el impacto del servicio

A nivel del sector transportes, existieron intervenciones de mantenimiento rutinario con objetivos e indicadores distintos, basados en conceptos no homogeneizados, asociados a dos orientaciones de intervención, social y económica. Por un lado, Provias Descentralizado medía y reportaba regularmente los indicadores promovidos por los programas cofinanciados con la cooperación internacional, con una orientación social. Por otro lado, los indicadores definidos en el programa presupuestal, con una orientación económica, no contaban con valores que fueran medidos y reportados en

documentos oficiales. Por tanto, no se pudo conocer el impacto del servicio de mantenimiento rutinario sobre la situación de la red vial vecinal, ni evaluar la vinculación entre el presupuesto asignado y los resultados.

3.3.4 Producción, distribución y recepción final del material educativo¹³⁹

Para el análisis de esta sección se ha utilizado como fuente principal de información la “Auditoría de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos” Informe N° 057-2015-CG/ADE, que fue elaborada por el Departamento de Desempeño de la Contraloría General de la República y publicada en el 2015¹⁴⁰.

La educación es un importante vehículo de mejora de la calidad de vida, porque permite acceder a mejores y mayores oportunidades de trabajo, ingresos y bienestar. Asimismo, la educación aporta al crecimiento económico de un país mediante el efecto que las mejoras educativas tienen en la productividad de los individuos y en las tasas de retorno social¹⁴¹ (Beltrán y Seinfeld, 2013).

A pesar de la relevancia de una educación de calidad, el Perú muestra bajos niveles de logros educativos, lo que se refleja en evaluaciones de carácter internacional y nacional, ocupando el último lugar en la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Pisa, por sus siglas en inglés)¹⁴² en el año 2012 y reflejando bajos niveles de aprendizaje en la Encuesta Nacional de Estudiantes (ECE)¹⁴³ para el

139 Esta sección de basó en el Informe N° Informe N° 057-2015-CG/ADE. Referido a la Auditoría de desempeño y las acciones que implementará el sector, para mejorar la provisión del servicio de producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos

140 Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>.

141 Beltrán, Arlethe; Seinfeld, Janice; (2013). La Trampa Educativa en el Perú: Cuando la educación llega a muchos pero sirve a pocos.

142 Pisa – Programme for International Student Assessment, es una evaluación a nivel mundial que se realiza cada tres años para evaluar a estudiantes de 15 años de edad en las áreas de comprensión lectora, matemáticas y ciencias, cuyos últimos resultados corresponden al año 2012. Consultado en <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisaenEspaol.htm>

143 La ECE es una evaluación anual que el MINEDU ejecuta desde el año 2010 en las instituciones educativas y que tiene como objetivo obtener información sobre el rendimiento de los estudiantes de 2° grado de primaria y de los de 4° grado de primaria. MINEDU (2009), Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), Segundo grado de primaria y cuarto grado de primaria de IE EIB - Marco de Trabajo. Consultado en: http://sistemas02.MINEDU.gob.pe/consulta_ece/ece/Marco_de_Trabajo_ECE.pdf

año 2013, en el que solo el 11,5% de estudiantes alcanzó el nivel aceptable en matemática y el 24,0%, en comprensión lectora.

Con el objetivo de mejorar los resultados de logros de aprendizaje, el Estado, a través del Ministerio de Educación (MINEDU), entrega materiales educativos a los estudiantes de educación básica regular, intervención que actualmente se implementa a través de uno de los productos¹⁴⁴ del Programa Presupuestal¹⁴⁵ “Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (EBR) – Pela, creado en el año 2008. Este producto se denomina “Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje”.

Los materiales educativos que el MINEDU entrega a los estudiantes de EBR contribuyen al desarrollo de los logros de aprendizaje¹⁴⁶ por encontrarse articulados a las Rutas de Aprendizaje¹⁴⁷, diseñadas bajo la lógica de un modelo pedagógico estructurado que permite al docente brindar oportunidades de aprendizaje a los estudiantes. De ese modo, el uso del material por parte de los estudiantes permite al docente dar una mejor atención simultánea y diferenciada, de acuerdo a sus diferentes edades y ritmos de aprendizaje, optimizando el uso efectivo del tiempo de clases¹⁴⁸.

144 Según la Directiva n.º 001-2014-EF/50.01, un producto es un bien o servicio que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio.

145 Según el Artículo n.º 79 de la Ley n.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la programación presupuestal con enfoque de resultados se materializa a través del programa presupuestal, unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, que permite integrar, articula y orientar dichas acciones a la provisión de los productos necesarios para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

146 Anexo n.º 2 del Pela 2014-2016, pág. 317.

147 Las rutas del aprendizaje son “herramientas pedagógicas de apoyo a la labor del docente en el logro de los aprendizajes. Contienen: el enfoque, las competencias, las capacidades y sus indicadores, los estándares a alcanzar al término de cada ciclo, así como orientaciones pedagógicas y sugerencias didáctica”. Cartilla de presentación de Rutas del aprendizaje para la educación básica regular, consultado en <http://www.todospodemosaprender.pe/lib/descarga.php?f=repositorio/descargas/rutas-2013/Cartilla-de-presentacion.pdf>.

148 Cartilla de presentación de Rutas del aprendizaje para la educación básica regular, consultado en <http://www.todospodemosaprender.pe/lib/descarga.php?f=repositorio/descargas/rutas-2013/Cartilla-de-presentacion.pdf>.

a) Marco Legal

Las siguientes tablas resumen el marco normativo sobre la dotación de material educativo:

Tabla N° 23

Decretos Supremos que rigen la dotación de material educativo

| Decretos Supremos | |
|--|---|
| Norma | Resumen |
| D.S. N° 033-2015-EF Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Año 2015 | El Plan de Incentivos es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR) y está orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua y sostenible de la gestión local. |
| D.S. N° 002-2012-ED Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos 2012-2016 | Aprueba el "Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos 2012-2016". |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaborado por: Departamento de Estudios – CGR

Tabla N° 24

Resoluciones y Directivas que rigen la dotación de material educativo

| Resoluciones y Directivas | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| R.M. N° 0543-2013-ED Aprueba Norma Técnica "Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos" | Busca garantizar que los estudiantes y docentes de las instituciones y programas educativos públicos de los diferentes niveles, modalidades y formas de atención del sistema educativo, así como los centros de recursos educativos, accedan a los materiales y recursos educativos, asegurando con ello el buen inicio y desarrollo del año escolar. |
| R.M. N° 556-2014-MINEDU Aprueba la Norma Técnica "Normas y Orientaciones para el Desarrollo del Año Escolar 2015 en la Educación Básica" | Orienta a la comunidad educativa en el desarrollo de acciones que garanticen las condiciones de calidad del servicio educativo en concordancia con las políticas priorizadas y los compromisos de gestión escolar. |

| Resoluciones y Directivas | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| R.M. N° 0045-2012-ED Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centros de recursos | Establece lineamientos sobre los procedimientos y responsabilidades para la gestión del proceso de distribución de los recursos y materiales educativos que el MINEDU provee a las instituciones y programas educativos públicos de las diferentes modalidades, niveles y formas de la educación, así como a los Centros de Recursos a fin de asegurar su adecuada y oportuna distribución. |
| R.M. N° 534-2014-MINEDU | Aprueba el Convenio por Encargo entre el MINEDU y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI, con el objeto de encargar a dicho organismo internacional la realización del proceso de selección para la "Adquisición de Materiales Educativos Virtuales para el aprendizaje de inglés en 1000 instituciones educativas públicas de secundaria a nivel nacional". |
| R.M. N° 593-2014-MINEDU Aprueba "Norma Técnica que regula la ejecución del Programa Anual de Mantenimiento de Locales Escolares" | Norma técnica que tiene por finalidad establecer procedimientos, criterios y responsabilidades para la ejecución del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura y Mobiliario de los Locales Escolares de las Instituciones Públicas a nivel nacional. |
| R.M. N° 0460-2012-ED Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centros de recursos | Establece lineamientos sobre los procedimientos y responsabilidades para la gestión del proceso de distribución de los recursos y materiales educativos que el MINEDU provee a las instituciones y programas educativos públicos de las diferentes modalidades, niveles y formas de atención del Sistema Educativo y a los Centros de Recursos, a fin de asegurar su distribución, de manera suficiente, adecuada y oportuna, así como su accesibilidad a los estudiantes y docentes en el aula o la institución educativa. |
| R.M. N° 195-2015-MINEDU Oficializa la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación de los procesos de Gestión del Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión del Mantenimiento de Infraestructura Educativa | Oficializa la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación de los procesos de Gestión del Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión del Mantenimiento de Infraestructura Educativa, para el desarrollo de la gestión descentralizada del servicio educativo, aprobada en la sesión ordinaria de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación de fecha 23 de setiembre del 2014. |

| Resoluciones y Directivas | |
|---|---|
| Norma | Resumen |
| R.M. N° 255-2014-MINEDU Designa responsable de la Unidad Ejecutora 120: Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos, y le delegan diversas facultades y atribuciones | La presente norma tiene por objeto delegar en el Responsable de la Unidad Ejecutora 120, facultades y atribuciones respecto a los recursos asignados a la referida Unidad Ejecutora. |
| Directiva N° 030-2011-ME/VMGP-DIGETE Normas para la distribución de materiales educativos y equipos para las IIEE públicas que serán atendidas por la Dirección General de Tecnologías Educativas. | Establece los criterios de atención y distribución de materiales educativos y equipos para las instituciones educativas públicas e instituciones que suscriban Convenios de Cooperación Interinstitucional con el MINEDU. |
| Oficio Múltiple N° 125-2014-MINEDU/ VMGP-DIGEBR Planes de Distribución Local de Materiales Educativos y Fungibles para el Buen Inicio del Año Escolar 2015 | --- |

Fuente: Normas Legales del diario oficial "El Peruano"

Elaborado por: Departamento de Estudios – CGR

b) Principales Actores¹⁴⁹

La distribución de materiales educativos a las instituciones educativas es una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales. Las responsabilidades de cada nivel de gobierno para su adecuada ejecución se encuentran definidas en las "Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos", aprobadas por la Resolución Ministerial N° 0543-2013-ED.

¹⁴⁹ Elaborado con la información del Programa Presupuestal "Logros de aprendizaje de los estudiantes de educación básica regular-PELA" 2014-2016.

Gráfico N° 24

Principales actores que participan en la producción, distribución y recepción final del material educativo



Roles y funciones:

1 Función rectora: Define la política nacional de educación, conduce y norma el proceso de distribución y monitoreo de los materiales educativos.

2 DIGEBR: Define el módulo de material fungible para aula de inicial y primaria y facilita su costeo.

DIGETE: Asesora a la DIGEBR para el desarrollo de la estrategia virtual para promover el uso del material educativo.

DIGEIBIR: Contrata los servicios de equipos regionales de material educativo EIB para elaborar los contenidos del cuaderno de trabajo.

3 Función ejecutora: Asigna el presupuesto necesario para las DRE, GRE y UGEL y monitorea la entrega de los materiales.

4 Función ejecutora: Reporta y asegura la distribución oportuna y adecuada.

5 Función ejecutora: Asegura que los materiales educativos sean distribuidos.

Fuente: Resolución Ministerial N° 0543-2013-ED

Elaborado por: Departamento de Estudios – CGR

En la siguiente tabla se desarrollan de manera resumida las funciones que tienen a su cargo los actores que intervienen en la producción, distribución y recepción final del material educativo.

Tabla N° 25

Funciones de los principales actores que participan en la producción, distribución y recepción final del material educativo

| Actores | | Rol | Principales Funciones |
|----------------------------------|--|--------|--|
| Ministerio de Educación (MINEDU) | | Rector | <ul style="list-style-type: none"> • Rector de las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de una coordinación y articulación intergubernamental con los Gobiernos Regionales y Locales. • Elabora los materiales educativos. • Revisa el contenido del material a cargo de los especialistas del MINEDU. • Diseña, diagrama e imprime los materiales. • Entrega del material educativo en los almacenes del MINEDU. • Verifica que el material haya sido entregado • Distribuye el material educativo a las UGEL y Dirección Regional de Educación |
| Unidades de Línea Del MINEDU | Dirección de Educación Básica Regular (DIGEBR) | | Define el módulo del material fungible para aula de inicial y primaria y de facilitar su costeo a través del registro en el Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo del Acompañamiento del Programa de Educación Logros de Aprendizaje. |
| | Dirección General de Tecnologías Educativas (DIGETE) | | <ul style="list-style-type: none"> • Asesora a la DIGEBR para el desarrollo de la estrategia virtual para promover el uso de los materiales educativos, producir material digital interactivo orientado a ello. • Diseña y administra la plataforma web que permitirá su difusión a través del portal PERUEDUCA. • Capacita a los coordinadores regionales y promotores para acceder a esta información. |
| | Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEIBIR) | | <ul style="list-style-type: none"> • Convoca y contrata los servicios de equipos regionales de material educativo de Educación Intercultural Bilingüe para elaborar el contenido de los cuadernos de trabajo. • Orienta y supervisa el proceso de elaboración de los cuadernos de trabajo, en coordinación con los especialistas de EIB, de las DRE y UGEL. |

| Actores | Rol | Principales Funciones |
|---|----------|--|
| Gobiernos Regionales Dirección Regional de Educación | Ejecutor | <ul style="list-style-type: none"> Recepción de material educativo para guardarlo como reserva. Monitorear entrega del material educativo por parte de las UGEL. |
| Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) | Ejecutor | <ul style="list-style-type: none"> Recepciona el material educativo. Verifica el material educativo. Distribución a cada Institución Educativa de su jurisdicción. Reportar a la Dirección Regional de Educación (DRE) sobre la entrega de los materiales educativos en las I.E. |
| Instituciones Educativas (IE) | Ejecutor | <p>Director</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisión del material educativo Entrega del material a los docentes <p>Docente</p> <ul style="list-style-type: none"> Uso adecuado y oportuno del material en clase con estudiantes |

Elaboración: Departamento de Estudios –CGR

c) Descripción de la Cadena de Valor¹⁵⁰

La distribución de los materiales y recursos educativos adquiridos o elaborados por el MINEDU comprende diferentes procesos que se pueden observar en el siguiente gráfico de la cadena de valor.

Gráfico N° 25

Cadena de valor de la dotación de material educativo



Fuente: R.M. N° 0543 - 2013 - ED. Normas y Procedimientos para la Gestión del Proceso de Distribución de Recursos y Materiales Educativos para las Instituciones, Programas Educativos Públicos y Centros de Recursos Educativos

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

¹⁵⁰ Esta sección se ha elaborado utilizando las "Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos".

d) Análisis de la cadena de valor

A partir de la cadena de valor se identificaron los siguientes subprocesos operativos: producción, distribución y recepción final del material educativo; y procesos de soporte referidos a: la planificación, presupuesto público y seguimiento de la distribución del material educativo.

Sobre esta base, la auditoría de desempeño realizada por la Contraloría con el objeto de examinar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del “servicio de producción, distribución, recepción final y promoción del uso de materiales educativos en estudiantes de Educación Básica Regular”, se enfocó en examinar los siguientes procesos:

- i) La planificación y programación presupuestal,
- ii) La producción, distribución y recepción de materiales educativos,
- iii) La promoción del uso pedagógico de materiales educativos, y,
- iv) El seguimiento al proceso de distribución.

i) Planificación y programación presupuestal

La planificación de las actividades para la entrega de los materiales educativos a los estudiantes, transversal a todos los gestores involucrados en el proceso, debió estar recogida en el Anexo n.º 2 del programa presupuestal “Logros de aprendizaje de los estudiantes de EBR”. Al respecto, según el Anexo n.º 2 de la Directiva de Diseño de Programas Presupuestales¹⁵¹, el diseño de todo programa presupuestal, como es el caso del Pela, debía contener elementos mínimos para facilitar el logro de los resultados esperados, entre ellos las actividades, que se debían plasmar en modelos operacionales compuestos por un conjunto de elementos mínimos: i) la definición operacional, indicando los beneficiarios directos y la descripción de la actividad, ii) los criterios de programación, incluyendo la caracterización del beneficiario directo y la meta física, iii) la organización para la ejecución de la actividad, compuesta por el proceso y el diagrama de Gantt, y iv) listado de insumos.

151 Anexo n.º 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” de la Directiva n.º 002-2012-EF/50.01 “Directiva para los Programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013”, aprobada con RD n.º 004-2012-EF/50.01, p.29.

Adicionalmente, a nivel individual cada entidad pública debía realizar su planificación operativa, utilizando para ello herramientas para planificar sus actividades y sus procesos de contratación, tales como el Plan Operativo Institucional (POI) y el Plan Anual de Contrataciones (PAC), respectivamente.

La Ley de Presupuesto define al POI como un instrumento administrativo que debe contener los procesos a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas necesarias para cumplir las metas presupuestarias establecidas para dicho periodo, así como la oportunidad de su ejecución¹⁵². Asimismo, la “Directiva general del proceso de planeamiento estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”, aprobada el año 2014, define al POI como un documento que desagrega las acciones estratégicas identificadas en el PEI en actividades para un periodo determinado, contribuyendo a la gestión de la entidad para el logro de sus objetivos estratégicos y vinculando la acción estratégica con el Sistema de Presupuesto Público.¹⁵³

Los PAC debían incluir los procesos de contratación que se convocaran durante el año fiscal, entre ellos, todas las Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Adjudicaciones Directas Públicas, Adjudicaciones Directas Selectivas o Adjudicaciones de Menor Cuantía¹⁵⁴.

Con respecto a la programación presupuestal, las UGEL con categoría de Unidad Ejecutora debieron garantizar el presupuesto para asegurar el traslado oportuno de los materiales educativos a las IIEEPP y su gratuidad, no debiendo generar gasto a los directores, especialistas, coordinadores, docentes, promotores o padres de familia¹⁵⁵.

152 Artículo 71 de la Ley n.º 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, de fecha 6 de diciembre de 2004.

153 Directiva N° 001-2014-CEPLAN, Artículo 14.

154 Numeral 2.1 de la Directiva n.º 005-2009-OSCE/CD, aprobada mediante Resolución n.º 169-2009-OSCE-PRE de fecha 08 de junio del 2009.

155 Numerales 6.3.5, 8.2.2, 6.3.1 de la Directiva n.º 017-2012-MINEDU/VMGP-DIGEBIR Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centros de recursos, aprobada mediante Resolución Ministerial n.º 460-2012-ED de fecha 28 de noviembre de 2012.

ii) Producción, distribución y recepción de materiales educativos

Según lo referido en el Modelo Operativo n.º 29 “Dotación de material educativo para estudiantes de primaria de IIEE de gestión pública” del Anexo N° 2 del Pela 2013-2016¹⁵⁶, el MINEDU tuvo la responsabilidad de adquirir y distribuir los materiales educativos hasta las UGEL para lo cual debió realizar procesos de selección a través de licitaciones o concursos públicos, los cuales debieron ejecutarse considerando los lineamientos de la Norma de contrataciones del OSCE¹⁵⁷.

Asimismo, con respecto a los procesos a contratarse, estos debieron estar acorde con el Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos (PMME) 2012 - 2016 ¹⁵⁸, que para el año 2013 hizo referencia a cuatro (4) procesos independientes¹⁵⁹, en los que estaban incluidos los materiales correspondientes al 2º grado de primaria:

156 Módulo 029 del Anexo n.º 2 del Pela 2013-2016, p.192, 194.

157 Decreto Legislativo n° 1017, que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, de fecha 3 de junio de 2008.

158 El PMME 2012-2016 fue aprobado por Decreto Supremo n.º 002-2012-ED de fecha 30 de enero de 2012, estableciéndose que contiene “el detalle de los procesos de selección necesarios para la adquisición y distribución de los distintos tipos de materiales educativos, consignando un cronograma de realización de dichos procesos, que abarque desde la entrega de las especificaciones técnicas a la oficina general de administración hasta la ejecución final de los contratos. Para la elaboración de dicho plan, el Ministerio de Educación debe considerar que los materiales educativos deben estar disponibles en las instituciones educativas antes del inicio de cada año escolar”.

159 Para la dotación 2013, el MINEDU contrató los servicios de impresión de cuadernos de trabajo y de adquisición de textos escolares de manera independiente debido a la manera en que la Dirección de Educación Primaria (DEP) estructuró los procesos. Para el caso de la impresión de cuadernos de trabajo, los postores ganadores solo se encargaron de imprimir el ejemplar entregado por la DEP, área responsable de elaborar el contenido del material. Mientras que para el caso del proceso de adquisición de textos escolares, los postores ganadores tuvieron que diseñar el texto y presentar una propuesta a la DEP (denominado “plotter”), área encargada de evaluar la propuesta y enviar comentarios para que el postor los incorpore en su propuesta y, finalmente, pueda proceder a imprimir el material.

- Impresión de cuadernos de trabajo de 1° y 2° grado de primaria.¹⁶⁰
- Transporte de cuadernos de trabajo de 1° y 2° grado de primaria.¹⁶¹
- Adquisición de textos escolares de primaria.¹⁶²
- Transporte de textos escolares de primaria.¹⁶³

De acuerdo al citado plan, los procesos mencionados debieron haberse desarrollado observando los plazos definidos para cada una de sus fases, como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla N° 26

Plazos definidos en el PMME 2012-2016 para los procesos de contratación según fases

| Proceso | Fecha requerimiento | Actos preparatorios | Proceso de selección | Ejecución contractual | Fecha final del proceso (entrega del bien o servicio a su destino final) |
|--|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|--|
| Denominación | | | | | |
| AÑO 2012 | | | | | |
| Impresiones de cuadernos de trabajo para primaria (i) | jul 2011 | 1 mes | 2.5 meses | 4 meses | mar 2012 |
| Transporte y traslado de carga, bienes y materiales para primaria (ii) | ago 2011 | 1 mes | 2.5 meses | 2 meses | mar 2012 |

160 Los cuadernos de trabajo para dicho año solo fueron producidos para el 1° y 2° grado de nivel primario.

161 Ídem

162 Los textos escolares fueron producidos para todos los grados de nivel primario, del 1° al 6° grado.

163 Ídem

| Proceso | Fecha requerimiento | Actos preparatorios | Proceso de selección | Ejecución contractual | Fecha final del proceso (entrega del bien o servicio a su destino final) |
|---|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|--|
| Denominación | | | | | |
| AÑO 2013 | | | | | |
| Adquisición de textos escolares para educación primaria: Comunicación integral, matemática, personal social para el 1° y 6° grado (iii) | ago 2012 | 1 mes | 2.5 meses | 2 meses | mar 2013 |
| Contratación del servicio de transporte para educación primaria (iv) | ago 2012 | 1 mes | 2.5 meses | 2 meses | mar 2013 |

Fuente: Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos 2012 - 2016

Elaboración: Departamento de Desempeño - CGR

Con el objetivo que las UGEL distribuyeran el material a las instituciones educativas, el MINEDU debió elaborar el cuadro de distribución, y el cronograma de salida y llegada del material, publicándolos en el portal institucional, y remitiéndolos a las DRE y UGEL antes de la fecha de inicio de la distribución¹⁶⁴.

Por otro lado, en el correspondiente Modelo Operativo¹⁶⁵ se definió que los Gobiernos Regionales, por medio de las UGEL, eran los responsables de conducir el proceso de distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas públicas; responsabilidades que se detallan a continuación¹⁶⁶:

164 Directiva n.º 017-2012-MINEDU/VMGP-DIGEBER "Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centros de recursos", aprobada mediante la Resolución Ministerial n.º 0460-2012-ED de fecha 28 de noviembre del 2012.

165 Modelo Operativo n.º 29 del Pela 2013-2016

166 Directiva N° 017-2012-MINEDU/VMGP

- Los materiales educativos benefician a los Programas Educativos, los Centros de Recursos y las IIEEPP, incluyendo a las de gestión directa y las de gestión privada por convenio, entre ellas las instituciones educativas de las fuerzas armadas, policiales, fiscalizadas y parroquiales que prestan servicios educativos gratuitos¹⁶⁷.
- Las UGEL se harán cargo de la distribución de los materiales educativos mediante los comités de distribución local, que deberán estar conformados por el Director de la UGEL, el Jefe del Área de Gestión Pedagógica, el Jefe del Área de Gestión Institucional, el Especialista Administrativo en Abastecimiento y/o Almacén, el Especialista Pedagógico en Educación del nivel o especialidad correspondiente, el Estadístico y el Especialista en Finanzas¹⁶⁸.
- El Comité de Distribución Local elaborará un plan de distribución, que contenga: a) la ubicación geográfica de los centros de recepción y de los almacenes, b) el cuadro de distribución de material, valiéndose de la información estadística disponible, y c) un listado de las instituciones educativas y programas en riesgo de no recibir el material por lejanía o insuficiencia de recursos¹⁶⁹.
- El Comité de Distribución Local solicitará al Área de Administración de la UGEL la contratación del transporte para la distribución de los recursos y materiales educativos, en conformidad con el cuadro de distribución local¹⁷⁰.
- Las UGEL habilitarán espacios de almacenamiento para el resguardo de los materiales educativos que lleguen a sus instalaciones, a fin de que cuenten con las condiciones de higiene, capacidad y seguridad que garanticen el buen estado de los materiales¹⁷¹.

167 Ibid. Numeral 5.1

168 Ibid. Numeral 8.2.2

169 Ibid. Numeral 6.3.4

170 Ibid. Numeral 6.3.5

171 Ibid. Numeral 8.2.2

- El Comité de Distribución Local contará con un plazo de diez (10) días calendario para iniciar la distribución, a partir de la llegada de los materiales a la UGEL¹⁷², y de cuarenta y cinco (45) días calendario para enviar al MINEDU un Informe de Distribución que debe incluir casos de exceso (saldos) y faltante de recursos y materiales educativos, los resultados de la redistribución realizada y anexar el Cuadro de Distribución ejecutado y las actas de entrega correspondientes firmados y sellados en original¹⁷³. Es decir, las UGEL cuentan con un plazo máximo de cincuenta y cinco (55) días calendario para remitir el Informe de Distribución al MINEDU; plazo que se contabiliza desde que los materiales educativos son recibidos por la UGEL.
- El Comité de Distribución Local identificará material faltante en instituciones, programas y centros de recursos para organizar y ejecutar la redistribución de los materiales¹⁷⁴.

La Directiva N° 017-2012-MINEDU/VMGP-DIGEBER también definió responsabilidades para las instituciones educativas en la distribución de los materiales, al precisar que éstas debían garantizar el acceso de los estudiantes a los mismos¹⁷⁵. Adicionalmente, los directores deben garantizar el acceso de los docentes y los estudiantes a los materiales educativos¹⁷⁶.

Para el caso de la distribución de los textos escolares, las “Normas y procedimientos para la gestión del banco del libro de educación básica regular” establecieron que las instituciones educativas debían crear un Comité Institucional del Banco del Libro, conformado por el Director, el responsable de la biblioteca, dos (2) representantes de los docentes, y dos (2) representantes de los padres de familia. Este comité debía realizar las siguientes tareas para garantizar la entrega de los textos a los estudiantes¹⁷⁷.

172 Ibid. Numeral 6.3.3

173 Ibid. Numeral 6.3.10

174 Ibid., numeral 6.3.8

175 Ibid., numeral 8.2.3

176 Ibid., numeral 8.2.3

177 “Normas y procedimientos para la gestión del banco del libro de educación básica regular”, p.4.

Antes de la entrega de los textos, debían: a) destinar un ambiente seguro, limpio y ventilado para la custodia de los textos, b) llenar la ficha del banco del libro, c) elaborar las listas de estudiantes-usuarios y docentes-usuarios, y d) disponer el lugar de entrega de los textos a los docentes.

Durante la entrega de los textos, debían: a) entregar los textos a los docentes, quienes los debían entregar a los estudiantes, para que firmen la lista de estudiantes-usuarios con el apoyo de sus padres, y b) supervisar la firma de la lista estudiantes-usuarios.

iii) Promoción del uso pedagógico de materiales educativos

La estrategia de promoción de materiales educativos se inició el año 2012 en el marco de la Movilización Nacional “Cambiemos la Educación, Cambiemos Todos”, teniendo como objetivo promover el uso pedagógico, distribución oportuna y gestión adecuada de los materiales educativos dotados gratuitamente por el MINEDU a las IIEEPP de nivel inicial, primaria y secundaria de EBR a nivel nacional¹⁷⁸.

La estrategia de promoción de materiales contemplaba como una de sus tres (3) líneas de acción a la promoción del uso y gestión de los materiales educativos, la cual tenía por objetivo que los docentes conocieran mejor los materiales y estuvieran más sensibilizados al respecto, utilizando tres (3) formas de intervención¹⁷⁹:

- Visitas a instituciones educativas, mediante las cuales los promotores de materiales educativos debían acudir a un conjunto de IIEEPP de predominancia urbana, con la finalidad de conocer la problemática del uso de los materiales educativos, debiendo cumplir con doce (12) visitas a IIEEPP de EBR en cada mes, durante ocho (8) meses.

178 Anexo n.º 2 del Pela 2014-2016, p.422.

179 Estrategia de promoción del uso pedagógico, distribución oportuna y gestión de materiales educativos, p.3

- Talleres informativos para docentes y directores de IIEE, mediante los cuales los promotores debían orientar a directores y docentes para que utilicen los materiales educativos, debiendo cumplir con un (1) taller informativo mensual de por lo menos cincuenta (50) participantes, durante ocho (8) meses.
- Reuniones informativas con autoridades y especialistas de la UGEL, en las cuales los promotores debían reportar avances, logros y dificultades, debiendo cumplir con una (1) reunión informativa mensual, durante ocho (8) meses.

iv) Seguimiento a la distribución de materiales educativos

El seguimiento al proceso de distribución debía ser realizado por el MINEDU y los Gobiernos Regionales (mediante las DRE y las UGEL), asegurando que la entrega de los materiales educativos a las IIEEPP fuera oportuna, suficiente y en buen estado¹⁸⁰. Para ello, los comités locales de distribución eran los responsables de enviar las actas de entrega a las DRE y al MINEDU como parte del Informe de Distribución, contando con un plazo máximo de cincuenta y cinco (55) días posteriores a la llegada de los materiales educativos a las UGEL, tal como se mencionó anteriormente.

Asimismo, el promotor de materiales educativos tenía la responsabilidad de enviar un reporte periódico al MINEDU sobre el estado de la distribución de materiales educativos desde la UGEL hasta las IIEEPP¹⁸¹, como una de las acciones de la línea de distribución de materiales educativos.

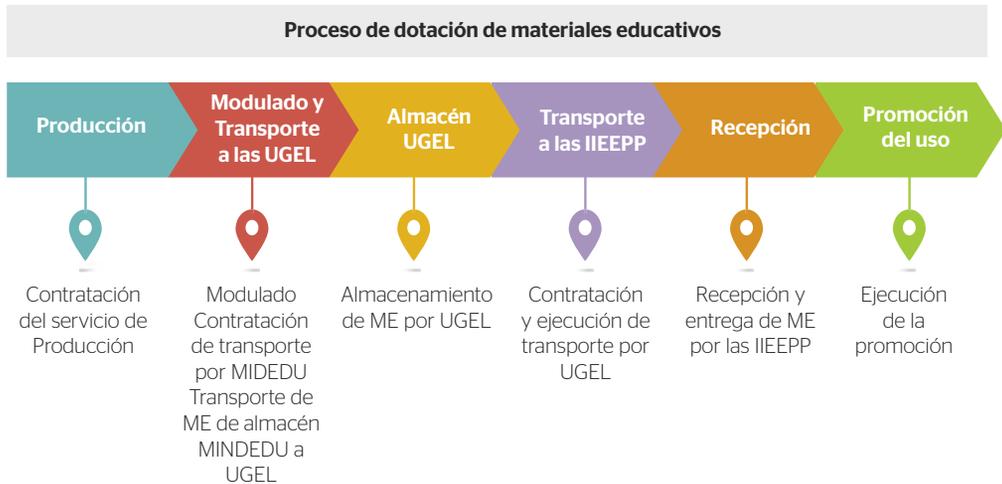
Sobre la base de los procesos anteriormente descritos, se procedió a seleccionar las actividades que serían materia del examen, eligiéndose aquellas donde se identificaron problemas. Las actividades se presentan en el siguiente gráfico:

180 Numeral 6.4.1 de la Directiva n.º 017-2012-MINEDU/VMGP-DIGEBER.

181 Estrategia de promoción del uso pedagógico, distribución oportuna y gestión de materiales educativos, p.2.

Gráfico N° 26

Actividades seleccionadas, según tipo de proceso



Procesos de soporte:

Planeamiento. Determinación de la cantidad de materiales educativos.
Planificación de los procesos operativos.

Presupuesto. Programación presupuestal para la ejecución de los procesos operativos.
Ejecución presupuestal de los procesos operativos.

Seguimiento. Registro de información en el marco del seguimiento.
Sistematización de la información registrada.

Fuente: Resolución Ministerial n.º 045-2012-ED "Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centro de recursos".

Elaboración: Departamento de Desempeño - CGR

A continuación, se detallan brevemente las actividades que se seleccionaron en la mencionada auditoría:

- Respecto a los subprocesos operativos, se determinó que las siguientes actividades debían ser examinadas:
 - Contratación del servicio de producción de materiales educativos por parte del MINEDU, que comprende las fases de actos previos y el proceso de selección.
 - Modulado de los materiales educativos por parte del MINEDU, que consiste en el servicio de embalaje de materiales educativos en cajas etiquetadas o impresas¹⁸².
 - Contratación del servicio de transporte por el MINEDU, para que traslade los materiales educativos desde su almacén hasta las UGEL, actividad que comprende las fases de actos previos y el proceso de selección.
 - Ejecución contractual del servicio de transporte contratado por el MINEDU.
 - Almacenamiento de los materiales educativos por parte de las UGEL.
 - Contratación y ejecución del servicio de transporte de materiales educativos desde las UGEL hasta las IIEEPP.
 - Recepción y entrega de los materiales educativos por las IIEEPP, que consiste en recibir los materiales distribuidos por la UGEL, codificarlos en la institución educativa, repartirlos a los docentes y, finalmente, a los alumnos.

- Respecto a los procesos de soporte para la dotación de materiales educativos, se estableció que las siguientes actividades debían ser examinadas:
 - Planificación de la cantidad de materiales educativos a distribuir a las UGEL, en el caso del Ministerio; y a las IIEEPP, en el caso de las UGEL.
 - Planificación de los procesos operativos, que comprende la formulación de las herramientas de planificación: Pela, POI y PAC, para el caso del

182 Lineamientos de política de materiales educativos de Educación Básica Regular 2014-2018.

MINEDU; y, para el caso de las UGEL, POI y planes de distribución.

- Programación del presupuesto para la ejecución de los procesos operativos por parte de las UGEL.
 - Ejecución presupuestal de los procesos operativos.
 - Registro de información en el marco del seguimiento a la distribución de materiales educativos, por parte de las UGEL e IIEEPP.
 - Sistematización de la información registrada en el marco del seguimiento a la distribución de materiales educativos.
- Respecto a la promoción del uso de materiales educativos, se definió que la actividad seleccionada sería:

Ejecución de las actividades efectuadas por el promotor de materiales en el marco del lineamiento de promoción del uso y gestión de materiales educativos.

e) Diagnóstico de la Cadena de Valor

i) Limitaciones e inconsistencias en la planificación del MINEDU e inexistencia de un sistema de seguimiento de riesgos

Respecto de la oportunidad de la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL, la auditoría evidenció que el MINEDU no distribuyó cuadernos y textos escolares a las UGEL con suficiente anticipación, considerando que las UGEL cuentan con un plazo máximo de cincuenta y cinco (55) días para culminar la distribución a las instituciones educativas, lo que generó que en el año 2013 el MINEDU distribuya los cuadernos de trabajo entre los meses de enero y marzo, y los textos escolares, entre los meses de marzo y mayo, sobrepasando en ambos casos la fecha de inicio del año escolar.

Las causas críticas fueron las siguientes: i) las limitaciones e inconsistencias de los instrumentos de planificación del MINEDU, ii) los retrasos en los procesos de contratación de los servicios de producción y transporte de materiales educativos conducidos por el MINEDU, y iii) la inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos.

ii) Limitaciones en la planificación y disponibilidad de recursos humanos en las UGEL e inexistencia de un sistema de seguimiento de riesgos

Con relación a la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas Públicas, la auditoría verificó que la distribución de los cuadernos de trabajo y textos escolares, desde las UGEL hasta las instituciones educativas, se efectuó en plazos prolongados. Se observó que alrededor del 40% de las UGEL distribuyó los materiales educativos, en plazos mayores a 55 días.

Las causas críticas fueron las siguientes: i) limitaciones en la planificación de las UGEL, ii) déficits en los procesos de contratación de los servicios de transporte de materiales educativos, iii) limitaciones de las UGEL para disponer de recursos humanos dedicados de forma exclusiva a la distribución de materiales educativos, iv) limitado acceso de las UGEL a información pertinente, y v) la inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos; lo que sumado a la entrega inoportuna de los materiales a las UGEL por parte del MINEDU, generó que en el año 2013 los cuadernos de trabajo fueron entregados oportunamente al 47% de instituciones educativas públicas a nivel nacional, y los textos de matemática fueron entregados oportunamente solo al 4%.

iii) Ausencia de metodologías de cálculo en el MINEDU y la UGEL, así como deficiencias en el registro de información del censo escolar

Sobre la suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL, la auditoría comprobó que se presentaron diferencias en la cantidad de los cuadernos de trabajo y textos escolares entregados por el Ministerio a las UGEL con respecto a la cantidad requerida; lo que generó que en el año 2013, solo el 56% de instituciones educativas públicas a nivel nacional recibió cuadernos de trabajo en cantidad suficiente y en buen estado, mientras que para el caso de los textos de matemática, fue del 84%.

Las causas críticas fueron las siguientes: i) la ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del MINEDU como de las UGEL, y ii) los problemas de registro en el Censo Escolar.

iv) Deficiencias en la entrega del material educativo a nivel de la UGEL e instituciones educativas

Respecto a la suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas Públicas, se presentaron diferencias en la cantidad de cuadernos de trabajo y textos escolares distribuidos por las UGEL a las instituciones educativas, con respecto a la cantidad requerida; lo que incidió también en las cifras anteriormente mencionadas.

Como en el caso anterior, las causas críticas son: i) la ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del MINEDU como de las UGEL, y ii) los problemas de registro en el Censo Escolar. A ello, se suman otras causas críticas: iii) no todas las UGEL efectúan una redistribución de manera que garantice que todos los estudiantes bajo su ámbito cuenten con material, y iv) no todos los docentes distribuyen a los estudiantes el material educativo entregado, debido al alto riesgo que representa asumir la responsabilidad frente a posibles pérdidas. Esto se debe también a que no existen mecanismos de seguimiento o rendimiento de cuentas de este proceso de distribución, al interior de la Institución Educativa Pública.

v) Deficiencias en la programación de recursos para almacenamiento y distribución de materiales a nivel de la UGEL

Otro aspectos evaluado en la auditoría fue el estado de los cuadernos de trabajo y textos escolares, verificándose que no todas las UGEL a nivel nacional contaron con almacenes adecuados (solo el 23% de las UGEL cuenta con un almacén para resguardar el material educativo) ni con medios de transporte que permitieran resguardar el material y garantizar su buen estado.

Las principales causas críticas fueron las siguientes: i) existen UGEL que no programan los recursos financieros necesarios para el almacenamiento de materiales, ii) existe poco conocimiento sobre la fecha de llegada de los materiales ni sobre el número de envíos, lo que no permite programar adecuadamente, y iii) en las órdenes de servicios de transporte contratados por las UGEL, no se incluyen especificaciones técnicas del transporte referidas a garantizar la seguridad y buen estado de los materiales.

vi) Limitaciones en las actividades de promoción del material educativo a cargo del MINEDU

Sobre la promoción del uso de los cuadernos de trabajo y textos Escolares, la auditoría encontró limitaciones para implementar las actividades definidas para la promoción del uso de los materiales educativos y tampoco se pudo identificar sus resultados en el uso del material; lo que reflejó la necesidad de evaluar integralmente dichas actividades.

Es importante señalar que, durante la ejecución de la auditoría, el MINEDU suspendió la estrategia de promoción del uso de materiales educativos de educación básica regular, indicando que se encuentra en evaluación.

3.3.5 Las Inspecciones laborales: La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales originalmente dispuso que correspondía a dichos gobiernos conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a ley en el ámbito de su competencia.

Esta función fue incluida dentro del plan de transferencia de funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a los Gobiernos Regionales, siguiendo el procedimiento establecido para la transferencia y acreditación de los Gobierno Regionales.

Posteriormente, la LOF del MTPE estableció que dicho Ministerio asumiría la competencia exclusiva del Sistema Funcional de Inspección de Trabajo. Esto, porque la transferencia de dicha función a los Gobiernos Regionales debilitó la inspección laboral.

En el año 2013, se dictó la Ley N° 29981, mediante la cual se creó la SUNAFIL como órgano técnico especializado (organismo público) adscrito al MTPE, responsable de promover, supervisar, fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio-laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asistencia técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

En virtud a dicha Ley también se modificó el literal f) del artículo 48° de la LOGR y así, una función ya transferida a los Gobiernos Regionales (la inspección del trabajo) retornó al Gobierno Nacional.

En este caso, se afecta la función reguladora del Estado vinculada a supervisión, control e inspección de las normas de trabajo. Mediante una norma de primer nivel (rango de ley), el Gobierno Nacional ha recuperado el ejercicio directo de la función administrativa que consiste en la fiscalización efectiva de dichas normas de trabajo.

3.3.6 El Régimen de Apoyo Transitorio para las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento

Mediante la Ley N° 30045 se creó el OTASS como organismo público técnico especializado del Poder Ejecutivo, encargado de cautelar la ejecución de la política del ente rector en materia de administración para la prestación de servicios de saneamiento a cargo de las empresas prestadoras de saneamiento (EPS).

La OTASS tiene como atribuciones principales las siguientes:

- Emitir normas relacionadas con la composición de los directorios, requisitos y causales de vacancia para la alta dirección de las EPS, rendición de cuentas y desempeño y buen gobierno corporativo; así como supervisar y fiscalizar su cumplimiento.

- Emitir lineamientos y protocolos de obligatorio cumplimiento por los prestadores de servicios de saneamiento a nivel nacional, para su adecuada gestión.
- Evaluar la solvencia técnica, económica y financiera de las EPS y, de ser el caso, determinar la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio de las EPS.
- Elegir a los miembros del directorio y gerentes de las EPS cuando estas se encuentren bajo el Régimen de Apoyo Transitorio o cuando no estándolo, sea solicitado por la Junta de Accionistas o por la Junta de Socios de las EPS.
- Contribuir al fortalecimiento de capacidades en el subsector saneamiento.

Esta Ley ratifica la rectoría del Gobierno Nacional en el sector Saneamiento a través del MVCS. Por lo tanto, le corresponde a dicho Ministerio diseñar, normar y ejecutar la política nacional y las acciones de dicho sector. En ese contexto, el MVCS aprueba la regulación reglamentaria sectorial y el Plan Nacional de Saneamiento, asigna recursos y los transfiere a las entidades prestadoras de servicios de saneamiento y, eventualmente, a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de que ejecuten proyectos de inversión en saneamiento.

La Ley también establece un proceso de evaluación de la EPS, así como la aplicación del denominado Régimen de Apoyo Transitorio. Este régimen implica la intervención del OTASS en la EPS. Mediante este mecanismo, el Poder Ejecutivo asume la dirección y control de entidades que se encuentran en el ámbito del Gobierno Local.

Con esta Ley, una función correspondiente a los Gobiernos Locales (la dirección y gestión de servicios de saneamiento) quedó bajo una rectoría fuerte del Poder Ejecutivo y se abrió la posibilidad de intervención (para la dirección y control) de las EPS. Esta alternativa no ha sido cuestionada por ser aprobada mediante una Ley.

En este caso, el Gobierno Nacional ha reforzado su posición, reafirmando su función normativa y retomando la función administrativa en el rol prestacional.

3.3.7 La declaración de inviabilidad del Proyecto Minero Conga por el Gobierno Regional de Cajamarca

Este caso de cuestionamiento a la rectoría del Gobierno Nacional se origina cuando el Gobierno Regional de Cajamarca, mediante Ordenanza Regional N° 036-2011-GR.CAJ-CR establece fundamentalmente, lo siguiente:

- La declaración del interés público regional respecto la protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la región Cajamarca.
- La declaración de la inviabilidad del Proyecto Conga.

El caso fue llevado ante el Tribunal Constitucional (expediente N° 001-2012-PI/TC), donde se declaró que la Ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca era inconstitucional y que –por lo tanto– dicho gobierno no debió haber regulado los siguientes temas:

- La declaratoria de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en la región Cajamarca.
- La declaratoria de intangibilidad de las cabeceras de cuenca.

La primera parte de la declaratoria de la inconstitucionalidad se basa en que el Gobierno Regional de Cajamarca no tiene competencias para anular o suspender proyectos de gran minería. Para ello, el Tribunal Constitucional se basa en el artículo 6°, inicio h) del Decreto Ley N° 25952, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas que establece como función del MINEM, otorgar, en nombre del Estado, concesiones y celebrar contratos, de conformidad con la legislación de la materia. Por tanto, esta función corresponde al Poder Ejecutivo.

La segunda parte de la declaratoria de inconstitucionalidad se basa en la Ley N° 29338 (Ley de Recursos Hídricos) y en su Reglamento (Decreto Supremo N° 001-2010-AG). Estas normas establecen que la declaración de zonas de protección del agua es competencia de la Autoridad Nacional del Agua, en coordinación con la autoridad ambiental y las autoridades sectoriales correspondientes. Es decir, que esta competencia corresponde a entidades del Gobierno Nacional.

En este caso, el Tribunal Constitucional aplicó los principios establecidos en la sentencia recaída en los expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC (acumulados) y, específicamente, aplicó el test de competencias. El Tribunal señala que dicho test está estructurado por los principios de unidad y competencia. El principio de unidad está compuesto por los principios de lealtad y cooperación regional, el principio de taxatividad, la cláusula de residualidad y el principio de control y tutela. En relación el principio de competencia, el Tribunal señala que está compuesto por el principio de competencias y el bloque de constitucionalidad.

En este caso se cuestionaban las competencias reguladoras y normativas del Poder Ejecutivo. Conforme está establecido en la Constitución, este tipo de conflictos son resueltos por el Tribunal Constitucional mediante las acciones de inconstitucionalidad.

3.3.8 La inaplicación del Decreto Supremo que regula la contratación docente a nivel nacional por el Gobierno Regional de Ayacucho

El Gobierno Regional de Ayacucho emitió una Ordenanza Regional declarando inaplicable el Decreto Supremo N° 002-2010-ED. Este Decreto estableció los procedimientos para la selección y contratación de personal docente de instituciones educativas estatales de educación básica. Mediante ordenanza regional, se encargó a la DRE de Ayacucho la implementación de un procedimiento distinto al llevado a cabo por el Ministerio de Educación (Prueba Única Nacional) para la contratación de personal docente en la Región Ayacucho.

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo planteó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (expediente N° 00025-2010-PI/TC).

El Tribunal Constitucional consideró que las entidades de la Administración Pública no tienen la potestad de declarar la inaplicación de una norma de manera abstracta (con carácter general, fuera de un procedimiento administrativo). La realización de un juicio abstracto de validez constitucional por la ordenanza regional configura una violación directa del artículo 85° del Código Procesal

Constitucional y una transgresión indirecta del primer párrafo del artículo 200.5° de la Constitución. Estas normas establecen que los Decretos Supremos solo pueden ser cuestionados mediante procesos judiciales de Acción Popular.

Sobre el tema de fondo, el Tribunal Constitucional señaló que la potestad normativa de los Gobiernos Regionales no les confiere la capacidad para dictar normas o disposiciones que puedan afectar el carácter unitario y descentralizado del Estado peruano. Señaló además, que no hay espacio para que estas instancias de poder puedan crear sub ordenamientos autárquicos, sino solo para la existencia de una pluralidad de órganos con competencias normativas, cuyas normas se encuentran delimitadas formal, material y competencialmente entre sí.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional estableció que el rango de ley que ostenta una Ordenanza Regional no autoriza que ella pueda regular una materia sobre la cual el artículo 15° de la Constitución ha establecido una reserva de ley. Solo mediante ley se pueden establecer las condiciones y requisitos para que pueda ejercerse la docencia en las Instituciones Educativas Públicas a nivel nacional. Esto no se logra ni se respeta con una norma, como la Ordenanza Regional, cuya aplicabilidad está delimitada al ámbito territorial del Gobierno Regional que la expide.

El Tribunal Constitucional consideró que la Ordenanza Regional es inconstitucional, en la medida que:

- Dicha Ordenanza ha regulado un aspecto que está reservado para su desarrollo mediante Ley; y,
- Dicha Ordenanza ha establecido procedimientos y requisitos para el acceso a la función docente que en estricto corresponden al Ministerio de Educación.

En este caso, se cuestionaban las competencias reguladoras, normativas y administrativas del Poder Ejecutivo. Conforme está establecido en la Constitución, este tipo de conflictos son resueltos por el Tribunal Constitucional, mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Este caso es relevante porque el Tribunal Constitucional ratifica el carácter unitario del Estado Peruano y la imposibilidad de los Gobiernos Regionales y Locales de crear sistemas autárquicos, desconectados de dicho esquema unitario.

3.3.9 El cuestionamiento del Gobierno Regional de Arequipa respecto a la decisión del Ministerio de la Producción de trasladar plantas de harina de pescado

Esta situación se origina cuando el Ministerio de Producción autoriza el traslado de determinadas plantas de harina de pescado al departamento de Arequipa. Esto fue autorizado a través de diversas resoluciones directorales de dicho Ministerio.

Para el Gobierno Regional de Arequipa, lo dispuesto en las resoluciones directorales referidas menoscababa su competencia establecida en el inciso a) del artículo 52° de la LOGR. Esta disposición establece que los Gobiernos Regionales tienen competencia para formular, aprobar y ejecutar las políticas en materia pesquera.

En virtud de ello, el Gobierno Regional de Arequipa plantea una demanda de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00005-2008-PCC/TC). El Tribunal señala que para resolver la controversia competencial planteada debe analizarse quién es el órgano competente para autorizar el traslado de una planta de harina de pescado.

El Tribunal Constitucional cita como precedente la sentencia recaída en el Expediente N° 00024-2007-PI/TC, donde señala que:

“(…) la función específica de los Gobiernos Regionales en materia pesquera es básicamente una labor de administración, supervisión, fiscalización y sanción que se desarrolla en el ámbito territorial de su competencia. Es decir, corresponde a los Gobiernos Regionales, como función específica, supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional”.

En función a ello, el Tribunal Constitucional consideró que no puede afirmarse que los Gobierno Regionales tengan la competencia personal y material para otorgar a las plantas de harina de pescado permisos de traslado de sus instalaciones. Por ello, se considera que las resoluciones directorales cuestionadas fueron emitidas por el Ministerio de la Producción en el ejercicio regular de sus competencias.

En este caso, el gobierno ejerce la función administrativa de su rol regulador. El Tribunal Constitucional ratifica que dicha competencia le corresponde al Gobierno Nacional, considerando que dicha competencia no ha sido transferida de manera expresa al Gobierno Regional. En función a ello, se declara infundada la demanda de conflicto de competencia planteada por el Gobierno Regional.

De los casos analizados, encontramos que -de manera general- existen dos causas por las cuales no se cumplen a nivel subnacional las políticas sectoriales nacionales:

- La incapacidad operativa, técnica o falta de diligencia de los Gobiernos Regionales.
- Una conducta de abierto cuestionamiento a las políticas sectoriales nacionales y al rol rector del Gobierno Nacional.

3.4 ANÁLISIS SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE INCENTIVOS EXISTENTES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES

Los casos expuestos anteriormente, grafican el limitado cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales. Este limitado cumplimiento se debe a dos conjuntos de factores: (i) Falta de medios o mecanismos de política, gestión y operativos para promover el cumplimiento de las políticas nacionales (para enfrentar casos de incapacidad o falta de diligencia de los Gobiernos Regionales); y, (ii) falta de mecanismos jurídicos para hacer vinculantes y efectivas las políticas nacionales (frente a incumplimientos expresos de los Gobiernos Regionales).

3.4.1 Mecanismos de incentivos existentes

Los mecanismos de incentivos son herramientas útiles y eficaces para alinear resultados en la gestión pública, si son adecuadamente diseñados e implementados. Los entes rectores han implementado una serie de mecanismos, pero de manera no organizada ni coordinada ni con un criterio claro de qué obtener de cada mecanismo.

Los incentivos monetarios y no monetarios, responden a la necesidad de los empleadores por conducir las acciones del personal hacia propósitos que son de su primordial interés¹⁸³. Son contratos que tratan de resolver un problema de agencia¹⁸⁴. En el caso del sector público, el principal es un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos que constituyen la ciudadanía en general; mientras que el agente es el aparato de administración pública en todos sus niveles. Bajo este contexto, existe una relación de agencia porque los agentes deben administrar recursos que no le pertenecen con la finalidad de fomentar y maximizar el beneficio de los ciudadanos (el principal).

En ese sentido, el diseño de mecanismos es una sub-área de la microeconomía que busca desarrollar reglas de juego (esquemas institucionales, protocolos, reglamentos o contratos) para lograr la alineación de objetivos entre el principal y los agentes, y de esta forma maximizar el bienestar de la ciudadanía a través de un conjunto de resultados óptimos. Por ejemplo, si el principal conoce de antemano un resultado óptimo y posee la autoridad para imponerlo por medio del aparato legislativo, entonces el mecanismo será la ley que apruebe este resultado óptimo¹⁸⁵.

Sin embargo, uno de los mayores problemas en la teoría de diseño de mecanismos es que el principal normalmente no conoce cuál es el resultado óptimo para los agentes, y además, éstos últimos no tienen incentivos para revelar sus preferencias. En este sentido, los agentes no compartirán su

183 Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

184 En el cual el dueño (principal) quiere mejorar su situación pero no conoce a cabalidad el verdadero esfuerzo que realizan los trabajadores (agentes) de su empresa. En este problema son los agentes quienes tienen mayor información sobre sus reales capacidades para llevar a cabo las actividades regulares dentro de la empresa o entidad pública.

185 Mayorga, 2009.

información privada sin los incentivos apropiados. Es por ello que un mecanismo adecuado debe ofrecer incentivos (pagos, términos, condiciones) para promover que la mejor estrategia para los agentes sea revelar sus preferencias y seguir las reglas fijadas, independientemente de lo que realicen los otros agentes.

Bajo este contexto, el diseño de mecanismos consiste en el establecimiento de esquemas e incentivos que garanticen que los agentes desarrollen estrategias que sean compatibles con la búsqueda de algún objetivo definido previamente por un mediador o tercero, el cual también es el encargado de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las reglas de juego a través de indicadores de desempeño¹⁸⁶. Este mediador asume el rol de representar los objetivos y preferencias del principal, y puede ser un sujeto externo o interno al Estado.

Existen diferentes esquemas de incentivos los cuales dependen de la capacidad del mediador para observar, monitorear o intuir el esfuerzo de los agentes¹⁸⁷. Así, cuando no es posible observar el esfuerzo del agente o no es posible saber qué proporción de los resultados es atribuible a su esfuerzo; la solución óptima será el pago a destajo o por unidad de producto. Asimismo, si la productividad del agente es cuantificable y se encuentra asociada a algún indicador de desempeño o cumplimiento de metas, la solución sería el establecimiento de algún tipo de premio condicionado al cumplimiento de metas o transferencias condicionadas¹⁸⁸.

En la teoría de las organizaciones, se define como mecanismos a las herramientas que permiten la coordinación. Mintzberg identifica seis mecanismos de coordinación¹⁸⁹:

- **Adaptación mutua.** Comunicación informal a nivel principalmente del núcleo de operaciones. Comunicación oral entre personas de la organización. Se trata básicamente de la comunicación oral entre las personas de la organización.

186 Mayorga, 2009.

187 Lazear & Shaw, 2009

188 Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

189 Mintzberg 1979, 1983.

- **Supervisión directa.** Se da cuando una persona se hace responsable del trabajo de otros. El establecimiento de jerarquías es clave para la resolución de diferencias.
- **Estandarización del trabajo o de los procesos.** Especialización, programación del contenido del trabajo y de los procedimientos a seguir. Esto evita costos asociados al aprendizaje de los procesos una y otra vez. Un ejemplo para evitar ello son los manuales de procesos.
- **Estandarización de los resultados.** Se especifica no lo que se quiere hacer sino los resultados a los que se pretende llegar. Esta estandarización se da especialmente en los casos donde los procesos no son tan importantes como el resultado final del trabajo.
- **Estandarización del conocimiento o de las habilidades.** Estandarización de los conocimientos, habilidades o destrezas fuera de la organización para que sean aplicadas en el trabajo. La capacitación y formación técnica o profesional de los funcionarios, así como los Sistemas Internos de Gestión del Conocimiento deben facilitar el entendimiento de las tareas.
- **Estandarización de la cultura organizacional o las reglas.** Los integrantes de una organización comparten una serie de creencias o valores comunes relacionados con la organización para la cohesión en relación con las estrategias institucionales.

En el Perú, estos mecanismos han sido implementados, con mayor o menor éxito, por distintas organizaciones del gobierno, tal como se describe a continuación:

a) Mecanismos de comunicación, en términos de adaptación mutua, los distintos rectores cuentan con portales de información de tipo intranet que contienen información relevante (por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas). Sin embargo, estos portales no siempre cuentan con la información más actualizada o responden necesariamente a las necesidades de información de los Gobiernos Regionales y Locales.

Por otro lado, la comunicación entre funcionarios de los rectores y Gobiernos Regionales y Locales no es directa: los Gobiernos Regionales o Locales no saben a quién llamar si tienen una duda y cuando lo saben, no reciben respuesta.

b) Mecanismos de coordinación, también son utilizados por algunos rectores. Los órganos y unidades orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales, ya sea de línea o de asesoría y soporte, deben responder tanto al superior jerárquico de la entidad como al ente rector que establece la normativa y los lineamientos del sistema administrativo o funcional que corresponda, con lo cual muchas veces recibe indicaciones contradictorias.

Para superar este problema, algunos rectores utilizan los comités intergubernamentales no solo para coordinar aspectos técnicos sino para lograr consensos a nivel político. Por ejemplo, el MINSA organiza reuniones entre el Ministro y los Gobernadores Regionales con la finalidad de establecer prioridades consensuadas que permitan luego que los Gobernadores, al ser parte del proceso de políticas públicas sectoriales, apoyen las medidas que establezca el Ministerio y el trabajo de las Direcciones Regionales de Salud.

c) Mecanismo de estandarización de los procesos de trabajo, son mecanismos utilizados por una serie de rectores. Los mejores ejemplos se encuentran en el MEF con (i) el Sistema Nacional de Inversión Pública y el sistema informático y los procesos que requieren la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública; y, (ii) el Sistema Integrado de Administración Financiera para sistematizar y estandarizar la gestión presupuestaria de todas las entidades del gobierno. Los rectores también han establecido protocolos de trabajo y procedimientos.

d) Mecanismo de estandarización de los resultados, son mecanismos que se vienen usando desde la década de los noventa a través de incentivos por el logro de resultados. En la actualidad, el mecanismo existente es el de incentivos municipales por el cual los Gobiernos Locales reciben financiamientos adicionales si se cumplen ciertas metas. Algunos ejemplos son: (i) Convenios de Gestión de FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado); (ii) Acuerdos de Gestión del MINSA; y, (iii) Convenios de Administración por Resultados (CAR).

Cabe resaltar que ninguno de estos incentivos está activo a la fecha, incluso algunos componentes de ellos nunca se implementaron (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012). Por ello, resulta importante conocer cómo funcionaron estos mecanismos y las razones por las que no tuvieron los resultados esperados.

Los Convenios de Gestión de FONAFE tenían por objeto la mejora de la gestión empresarial estatal. Eran incentivos que se materializaban en un contrato entre una empresa estatal y el FONAFE. En estos convenios se definían objetivos y metas que se medían a través de indicadores de gestión. Las empresas no competían entre sí, eran incentivos por metas absolutas.

Dichos Convenios otorgaban bonos a favor de las empresas para premiar a los trabajadores, siempre y cuando se cumpla un porcentaje establecido de metas. Era financiado con el gasto integrado de personal (GIP) que está conformado por el ahorro en conjunto de partidas presupuestarias relacionadas con gastos de personal. En caso de que el monto del GIP no fuese suficiente, el bono se financiaba con las utilidades generadas por la empresa en ese período. La distribución y el monto correspondiente a cada trabajador dependían de la empresa estatal (discrecional). Lamentablemente, cuando las empresas no generaban los suficientes ahorros, no se pagaban los bonos, aun cuando hubiesen cumplido las metas.

Por otro lado, los Acuerdos de Gestión del MINSa giraban alrededor de contratos que establecían el cumplimiento de metas para hospitales y redes de salud. Eran financiados por el Gobierno Central y a través de donaciones y convenios con instituciones privadas. Se firmaron algunos convenios, pero de impacto limitado debido a problemas de financiamiento y luego por problemas de implementación. Para el 2004-2005 se redujo el número de indicadores pero los convenios fueron firmados muy tarde (después de julio) como para tener un impacto significativo en la gestión de los hospitales y redes de salud.

Finalmente, los CAR fueron acuerdos suscritos entre un organismo estatal y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Se suscribían en marzo de cada año y estipulaban los compromisos e indicadores que la entidad se comprometía a alcanzar durante cada trimestre de lo que restaba del año en curso. El cumplimiento generaría la obtención de un bono de productividad equivalente a un máximo de una planilla mensual de remuneraciones.

Si bien el ámbito de las entidades que pueden acceder a los CAR abarcaba a todos los niveles de gobierno, las directivas anuales de la DGPP circunscribían el universo de posibles participantes a entidades relacionadas con la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, sanidad agraria, ambiente y generación de empleo.

Los incentivos implementados en el Perú respondían a una necesidad urgente de mejorar la gestión pública. Sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto fueron capaces de lograr sus objetivos. Los incentivos eran poco transparentes pues las metas fijadas para la obtención del premio dependían del desempeño de todo un organismo público. Esto implicaba una dificultad en la asignación de responsabilidad, en cuanto al logro, entre los trabajadores; y por ende, también dificultaba la división del premio que le tocaría a cada trabajador.

A su vez, al no tener claro cuál sería su premio en caso mejore el desempeño de la institución no se podía establecer alguna relación causal del incentivo con el desempeño del trabajador¹⁹⁰. Asimismo, existían algunas críticas de que las metas que se proponían eran muy fáciles de alcanzar y entonces ganar el bono no representaba necesariamente un mejor desempeño¹⁹¹.

e) Mecanismos de estandarización del conocimiento, son aplicados a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con la gerencia de los recursos humanos del sector público. Sin embargo, SERVIR no ha sido implementado aún en todas las entidades del gobierno, siendo los Gobiernos Regionales y Locales quienes menos la han implementado. Otros mecanismos de estandarización del conocimiento son las capacitaciones que muchos rectores realizan a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la alta rotación del personal hace que estas sean inefectivas ya que el contenido es muy básico y repetitivo.

Actualmente, los entes rectores de las políticas nacionales y sectoriales consideran que tienen limitadas o nulas capacidades (potestades) para establecer medidas administrativas (correctivas y administrativas) frente a los otros niveles de gobierno. Ante ello, la estrategia de ajuste para casos de incumplimiento de las políticas sectoriales nacionales sería la de recurrir a la Contraloría General de la República.

190 Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

191 Governa, 2005.

3.4.2 La aplicación de sanciones por incumplimiento de la normativa para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales

De acuerdo a lo establecido en el numeral 23.1 del artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios tienen como función general el "Cumplir y hacer cumplir el marco normativo, relacionado con el ámbito de su competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente".

La potestad sancionadora constituye una competencia de gestión necesaria que complementa la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento de las ordenamientos jurídicos administrativos en procura del interés público¹⁹². En esa medida, se puede señalar que dicha potestad es otro mecanismo con el que cuentan los Ministerios para hacer cumplir el marco normativo que emiten para la implementación de una determinada política pública.

En efecto, la potestad sancionadora de la Administración Pública se justifica, por un lado, en razones de orden práctico, pues es necesario dotar a ésta de potestades coercitivas a fin de que pueda dar cumplimiento a las normas legales¹⁹³, permitiéndole cumplir con eficacia los fines públicos que se le encomienda, como por ejemplo la protección del medio ambiente, garantizar el derecho a la educación o la salud, la seguridad de los ciudadanos, entre otros.

De otro lado, el origen de esta potestad se encuentra en el genérico *ius puniendi* del Estado, que engloba tanto al derecho penal como al derecho administrativo sancionador y que, a su vez, dicha unidad del poder punitivo del Estado alcanza a todo tipo de manifestación sancionadora del Estado¹⁹⁴.

Con relación a su finalidad, la potestad sancionadora resulta claramente definida por un aspecto esencial consistente en prevenir o desincentivar la realización

192 Morón Urbina, Juan Carlos, "Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana", En: Revista *Advocatus* N° 13, Revista de los alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, Lima, 2005, pp. 237-238.

193 DANÓS, Jorge. "La preferencia de los principios de la potestad sancionadora". Modernizando el Estado para un país mejor. En: "Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo". Lima: Palestra. 2010. pp. 861-862.

194 NIETO, Alejandro. "Derecho Administrativo Sancionador". Madrid: Editorial Tecnos. 2008. P. 91

de conductas ilícitas. Por tanto, una transgresión del ordenamiento jurídico-administrativo implica que la Administración Pública pueda emplear los medios idóneos y necesarios para restablecer el orden jurídico perturbado, y reponer el bien jurídico protegido al momento anterior de la infracción, así como sancionar tales conductas que se encuentran tipificadas como faltas¹⁹⁵.

Ahora bien, el marco normativo emitido para la implementación de políticas públicas nacionales y sectoriales debe ser cumplido por los funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno, para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos, por tanto, el incumplimiento de dicho marco acarreará la responsabilidad del funcionario o servidor público, en caso se determiné que tal incumplimiento se debe a una conducta que tipifica como infracción administrativa.

La aplicación de estas sanciones se regula, en términos generales, por dos regímenes disciplinarios que tienen por objeto castigar las conductas de los funcionarios y servidores públicos constitutivas de una infracción al servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que la Administración Pública, como organización, tiene encomendados¹⁹⁶. Así, se puede advertir un régimen general y un régimen que otorga potestad disciplinaria directa a la Contraloría General de la República para determinar responsabilidad administrativa funcional.

A través del régimen general (previsto en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276, y el Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815), los Ministerios imponen sanciones a sus funcionarios y servidores, no obstante, si detectan alguna conducta en funcionarios o servidores de los Gobiernos Regionales y Locales que constituye falta pueden comunicar de este hecho ya sea al titular o las funcionarios competentes para que inicien el procedimiento disciplinario correspondiente.

195 Martin Tirado, Richard, "Nuevos rumbos del procedimiento administrativo sancionador: la reforma del procedimiento sancionador del OEFA a la luz de la Ley N° 30011", En: Revista de Derecho Administrativo N° 14, Círculo de Derecho Administrativo – PUCP, Lima, 2014, p. 501.

196 LAFUENTE BENACHES, Mercedes, El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 15.

En el caso de la responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría, regulada en la Ley N° 27785¹⁹⁷, ésta se ejerce sobre los funcionarios y servidores públicos cuando se determina su responsabilidad administrativa funcional derivada de un informe de control emitido por los órganos del Sistema Nacional de Control¹⁹⁸ en los cuales se identifica una responsabilidad administrativa grave o muy grave, por lo que, las entidades públicas deben inhibirse de realizar en estos supuestos cualquier proceso disciplinario¹⁹⁹.

No obstante, de acuerdo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 45° de dicha Ley se encuentran exceptuados de la competencia de la Contraloría las autoridades elegidas por votación popular, los titulares de los Organismos Constitucionalmente Autónomos y las autoridades que cuentan con el antejuicio político.

197 Esta ley fue modificada por la Ley N° 29622 a través de la cual se amplió las facultades a la Contraloría para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

198 Como ya se mencionó estos órganos son la Contraloría General de la República, por los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría designadas.

199 Para los demás casos, las entidades del Sector Público conservan su facultad disciplinaria y sancionadora respecto de las infracciones administrativas funcionales que directamente identifiquen y que no deriven de acciones de control efectuadas por alguno de los órganos del Sistema Nacional de Control.

Gráfico N° 27

Régimen de la responsabilidad funcional de la
Contraloría General de la República



Fuente: Ley N° 27785

Elaboración: Departamento de Estudios - CGR

Si bien estos regímenes establecen las faltas y sanciones en las que pueden incurrir los funcionarios y servidores públicos, consideramos necesario que se tipifique adecuadamente aquellas conductas que impliquen incumplimientos al marco normativo que desarrollan las políticas públicas y la sanción que corresponda ante dicha falta, ello con la finalidad de desincentivar tales incumplimientos y asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos.

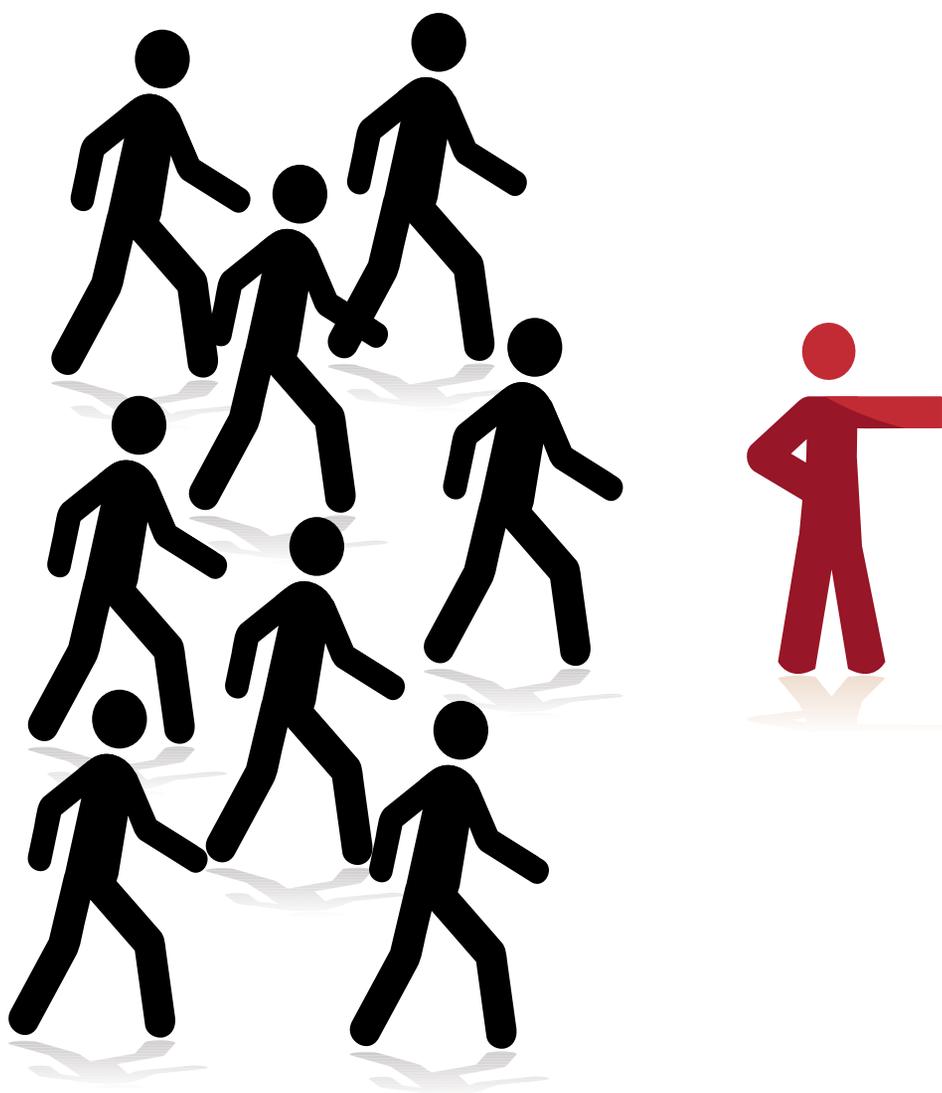
En ese sentido, corresponde al Poder Ejecutivo evaluar la opción más adecuada para la tipificación de faltas y sanciones, debido a que la misma implicaría dos opciones:

- Que las faltas y sanciones se integren al listado de infracciones que se tramitan por las propias entidades bajo el régimen general, como responsabilidad administrativa disciplinaria. Bajo esta opción el procedimiento sancionador se seguiría ante la propia entidad pública a la que pertenece el funcionario o servidor.
- Que las faltas y sanciones se integren al listado de infracciones que se tramitan ante la Contraloría General de la República, para que sea esta entidad que inicie el procedimiento sancionador por falta grave o muy grave.

De igual manera, ante conductas de los Alcaldes o Gobernadores Regionales de abierto incumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales que constituyan una responsabilidad administrativa grave o muy grave, sería pertinente que la Contraloría General de la República pueda ejercer su potestad sancionadora ya sea de oficio a través de las acciones de control o a pedido de las entidades del Poder Ejecutivo.

Ello requiere la modificación del artículo 45° de la Ley N° 27785, para ampliar los alcances de la facultad de sanción de la Contraloría General de la República en materia de responsabilidad administrativa funcional a las máximas autoridades regionales y municipales.

Este cambio, también conllevaría a modificar el artículo 22° de la Ley Orgánica Municipalidades, así como el artículo 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que regulan la vacancia del Alcalde y Gobernador Regional, respectivamente, a fin de incorporar como causal de vacancia la imposición de sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría o el Tribunal de Responsabilidad Administrativa cuando dicha sanción haya quedado firme.



Capítulo 04

Conclusiones y recomendaciones

4.1 CONCLUSIONES

4.1.1 Sobre la descentralización y la función rectora del Poder Ejecutivo

a) El proceso de descentralización iniciado en el año 2002 constituye una de las reformas de Estado más importantes implementadas en nuestro país, porque implicó una modificación de las estructuras político - administrativas del Estado, con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, atender sus demandas e impulsar el desarrollo regional y local articulándolos al desarrollo nacional.

b) La descentralización iniciada en el año 2002 implicó una modificación de las estructuras político - administrativas del Estado y una reforma constitucional bajo un modelo basado en la distribución del poder en tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local, gobiernos que actualmente gozan de autonomía política, económica y administrativa. Así, el Estado Peruano queda configurado como unitario y descentralizado, en virtud de lo cual se asignan las competencias y se transfieren los recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

c) Esta distribución de competencias y funciones no significa una fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado, lo que está sustentado en el principio de unidad, en virtud del cual la consecución de los objetivos nacionales es el resultado de la actuación combinada de los tres niveles de gobierno en la esfera de sus respectivas competencias. Asimismo, implica la obligación genérica de los tres niveles de gobierno de respetar los espacios de actuación que la Constitución y las leyes les han reconocido.

d) La distribución de competencias y funciones en distintos niveles de gobierno, también implicó una definición de roles, estructura y organización del Gobierno Nacional, así como de los Gobiernos Regionales y locales para que se adapten al nuevo modelo de Estado unitario y descentralizado, lo cual ha quedado regulado en sus respectivas Leyes Orgánicas. De esta manera, el Gobierno Nacional mantiene como competencia exclusiva el rol de rectoría sectorial nacional, es decir, le corresponde fijar los marcos políticos y normativos del sector y supervisar el cumplimiento de la prestación descentralizada de los servicios públicos a cargo de los Gobiernos Regionales y Locales.

e) Si bien la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no desarrolla una definición de rectoría, para el presente estudio se ha entendido a la rectoría como la atribución que permite al Gobierno Nacional direccionar las políticas públicas sectoriales y nacionales para el cumplimiento de los fines y objetivos previstos en las mismas. Ello, a partir de la formulación y conducción de las políticas públicas, la definición del marco regulatorio que garantice la obligatoriedad de las políticas formuladas, así como la supervisión de las mismas y la coordinación y articulación con los diferentes actores públicos y privados para lograr su adecuada implementación²⁰⁰.

f) La función rectora del Poder Ejecutivo es ejercida en el ciclo de las políticas públicas (formulación, ejecución y supervisión), teniendo en cuenta las competencias exclusivas y compartidas que tiene dicho nivel de gobierno. Por tanto, cuando se trata de competencias compartidas es necesario que éstas se delimiten adecuadamente, tanto a nivel orgánico, considerando las matrices de delimitación de competencias y funciones, como a nivel operativo en el marco de la gestión pública a nivel descentralizado, de lo contrario se podrían generar duplicidad de esfuerzos o deficiencias en la prestación de los servicios.

g) En nuestro país, el proceso de transferencia de competencias, que debió ser progresivo y ordenado, no se realizó de acuerdo a los criterios establecidos en el marco normativo emitido para tal fin, sino que se presentaron algunas debilidades en su desarrollo, lo cual ha tenido una incidencia en el ejercicio de la función rectora del Poder Ejecutivo.

200 Arguedas, Cynthia y Ugarte, Mayen, "Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas". Material de trabajo, Lima, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2009, p. 14.

4.1.2 Problemas advertidos en el ejercicio de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo

a) Escaso empoderamiento del Poder Ejecutivo para ejercer su rol rector y sancionador

Se ha constatado que el escaso empoderamiento del Poder Ejecutivo para ejercer su rol rector y sancionador es uno de los principales problemas que se afronta para tener una gestión descentralizada, eficiente y moderna. Las entidades del Poder Ejecutivo no reconocen su rectoría y no asumen a cabalidad las funciones que ello implica (diseñar, implementar, supervisar y evaluar políticas públicas, así como, articular, coordinar acompañar, compartir conocimiento con los Gobiernos Regionales y Locales para la adecuada implementación de dichas políticas y sancionar en caso de incumplimiento de la normativa nacional).

b) Insuficiente supervisión sobre la prestación de servicios públicos descentralizados

Bajo el entendido que los Gobiernos Regionales y Locales son autónomos, las entidades del Poder Ejecutivo, salvo determinados casos, no estarían supervisando adecuadamente la prestación de los servicios públicos a nivel descentralizado.

c) Insuficiente conocimiento sobre las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas.

La falta de medición de capacidades genera un desconocimiento sobre las mismas y un ambiente de permanente tensión entre el nivel central, regional y local, debido a que es constante el reclamo de los Gobiernos Regionales y Locales respecto al apoyo técnico y acompañamiento que tienen que recibir del Gobierno Nacional.

Los Gobiernos Regionales y Locales tienen la percepción que al no existir la provisión suficiente de recursos requeridos, el Gobierno Nacional no podría imponer el cumplimiento obligatorio de actividades para alcanzar los objetivos de políticas nacionales y sectoriales.

d) Inexistencia de una estrategia de cierre de brechas de capacidades que no permite a las entidades del Poder Ejecutivo evaluar la pertinencia y avance de las políticas nacionales y sectoriales.

Se ha constatado que no se genera el conocimiento necesario para que el Gobierno Nacional mejore sus competencias como formulador y supervisor de políticas públicas, así como articulador y apoyo técnico de los Gobiernos Regionales y Locales, en un proceso de mejora constante. Tampoco se genera información suficiente que le permita analizar y perfeccionar su propio accionar y determinar si se han alcanzado los resultados esperados.

e) Problemas transversales advertidos en el análisis de las cadenas de valor de cinco (4) de los once (9) casos seleccionados. Estos problemas están referidos a:

- Escasa claridad sobre las competencias y funciones transferidas

Se ha podido advertir problemas referidos a un incompleto o prolongando proceso de transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y municipios. Asimismo, se constató que la falta de claridad en la delimitación de funciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales incidió en la deficiente determinación de las funciones de los órganos del Gobierno Local quienes no tenían claridad sobre quien tenía que asumir la función.

También se evidenció que, debido a la poca claridad de las competencias y funciones, se realizó una inadecuada delimitación de roles entre el Instituto Vial Provincial, la Municipalidad Provincial y Provías Descentralizado.

- Inadecuada planificación, articulación y coordinación de políticas

Sobre este punto debemos señalar que se constató que la formulación de políticas en los tres niveles de gobierno se realizó sin sustentarse en evidencia empírica que les permita planificar de manera adecuada las acciones y los objetivos para la prestación de los servicios.

De igual manera, se evidenció que al realizar el planeamiento institucional las acciones y objetivos de las entidades de los tres niveles de gobierno

no se encontraban debidamente articulados. Asimismo, la política nacional no contempló determinados aspectos que son necesarios para orientar la planificación de los Gobiernos Regionales y Locales.

- Insuficiente personal para la prestación del servicio a nivel descentralizado y falta de capacitación por parte del Gobierno Nacional

Al respecto, en determinados casos se evidenció que los Gobiernos Regionales y Locales no tenían el personal suficiente para la prestación del servicio, asimismo, fueron seleccionados sin el perfil de puesto y no se contaba con mecanismos de evaluación de desempeño. Aunado a ello, se advirtió falta de capacitación y formación del personal, por parte del ente rector, en particular en el caso de seguridad y gestión de riesgos de desastres.

- Insuficientes o inexistentes sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas

Sobre este tema debemos mencionar que en algunos casos se evidenció la inexistencia de sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas, como es el caso del ITSE, lo cual no permite al rector contar con información para la toma de decisiones.

Asimismo, en aquellos casos en que se contaba con dichos sistemas (MINEDU para el caso de la entrega del material educativo) el problema que se presentaba era más de cobertura de internet para el llenado de la información, lo cual implicó que el personal encargado de llenar la información se desplace a zonas con acceso a internet o tenga que realizar esta tarea a su regreso a Lima.

Otro problema advertido fue la inexistencia de bases de datos que contengan estadísticas regulares y confiables para poder realizar análisis. En algunos casos, se constató que los sistemas de información son manuales, lo cual no permite hacer el análisis correspondiente, tal como se constató en el caso de requerimiento de medicamentos.

4.1.3 Problemas en la delimitación de competencias y funciones de las entidades del Gobierno Nacional

a) Para delimitar las competencias y funciones compartidas entre los Ministerios y los Gobiernos Regionales, tal como lo estableció la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó directivas, a través de las cuales se aprobaron lineamientos para elaborar matrices de competencias y funciones con este objetivo.

En virtud de estos lineamientos los Ministerios debían elaborar una lista de resultados y productos que producen y asociarlos a sus competencias y sub competencias identificadas. Asimismo, debían establecer a qué nivel de gobierno correspondían los mismos (nacional, regional o local). Este mapeo, también debió identificar las actividades, funciones específicas, responsables, niveles o instancias participantes, atribuciones con las que cuentan, así como recursos destinados para ello.

Sin embargo, este trabajo se realizó de manera incompleta, pues a la fecha, son pocos los Ministerios que tienen aprobadas sus matrices de delimitación de competencias y funciones. En ese sentido, sigue pendiente la delimitación de competencias y funciones compartidas entre los Ministerios y los Gobiernos Regionales, a pesar que se ha realizado un alto porcentaje de transferencias de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales.

b) De la revisión realizada a las directivas emitidas por la Presidencia del Consejo de Ministros se pudo advertir que la metodología para la elaboración de las matrices no sigue un esquema de procesos que permita identificar la interrelación entre las diversas entidades del Gobierno Nacional. Asimismo, dicha metodología tampoco permitió la aplicación de los principios de subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión y concurrencia.

c) De igual manera, se puede apreciar que la metodología fue pensada desde una lógica vertical que no permite identificar las relaciones de ida y vuelta entre los distintos niveles de gobierno y plantea aspectos genéricos que presentan las siguientes debilidades:

- La asignación de funciones y competencias obedece a un criterio funcional y no un análisis de proceso. Como consecuencia, no se consideran las relaciones entre áreas dentro de un mismo Ministerio y menos aún se visibiliza la necesidad de articular con otros Ministerios o sectores.
- Las matrices se enfocan en asignar funciones sobre la base de la normativa como insumo principal, no se observa que se realice un entendimiento de los procesos de producción que permitan alcanzar el resultado. Ello se debe a que no se parte de la definición de la misión del sistema y el resultado que se debe lograr, para, sobre dicha base proceder a determinar los productos que son necesarios generar para asegurar el resultado. El entendimiento de los productos permitiría definir los procesos necesarios para lograrlos y los insumos que serán transformados.
- La inexistencia de una lógica de resultados y metodología de procesos no permite determinar las necesidades de articulación intra y extra sectorial, ni facilita la definición del stock de recursos necesarios para proveer bienes y servicios.
- En las matrices sólo se indica las normas que sustentan la competencia o sub competencia, sin embargo, ello no es suficiente sino que es necesario realizar una interpretación de la misma, a fin de que quede clara para todos los actores involucrados. Al hacer solo una mención de la norma, se asume que todas las partes tienen el mismo entendimiento, lo cual no es necesariamente exacto.
- Las matrices se limitan al análisis de los actores dentro del mismo sector, cuando existen bienes y servicios cuya función de producción requiere de la participación de otros sectores. Existe una definición imprecisa del conjunto de actores involucrados dentro y fuera del sector. Tampoco se precisa el rol efectivo de cada actor y la dependencia entre actores para el ejercicio de sus funciones.

4.1.4 Problemas advertidos en la acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para asumir las funciones sectoriales

a) De acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, la transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales implicaba acreditar que éstos contaban con las capacidades y los recursos suficientes para ejercer dichas competencias adecuadamente.

Para ello, la ley estableció un proceso de acreditación con diferentes etapas que tuvieron como objetivo asegurar que en los Gobiernos Regionales y Locales se haya producido un fortalecimiento de capacidades, como paso previo a la transferencia efectiva de competencias. Sin embargo, no se cumplieron las etapas del proceso de acreditación.

b) Asimismo, se presentaron tres problemas adicionales:

- Los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, sino que fueron propuestos de manera unilateral por el Gobierno Nacional.
- En el proceso de transferencia no se incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas. Ello, debido a la falta de un procedimiento para cada sector del Gobierno Nacional en el que se definiera cuáles eran los recursos vinculados a cada función a ser transferida, así como a la falta de un diagnóstico de cada Gobierno Regional, que hubiese permitido identificar la situación real de cada uno de ellos y, sobre esa base, priorizar la transferencia de recursos.
- La legislación correspondiente al Sistema de Acreditación definió un sistema bastante complejo con altas exigencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Ello, ocasionó que el sistema se convierta en una simple formalidad, debido a que los sectores del Gobierno Nacional establecieron requisitos específicos que en algunos casos contenían estándares difíciles de alcanzar por parte de los Gobiernos Regionales. En este sentido, la efectivización de

las transferencias fue una mera formalidad que se limitó a la suscripción de actas que sustentaban la transferencia y recepción de las funciones, así como la entrega del acervo documentario.

c) Como resultado de la decisión de concluir la transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales a más tardar el 31 de diciembre del 2007, el proceso de descentralización se aceleró considerablemente. Esto ocasionó significativos cambios al proceso de acreditación para la transferencia de competencias, ya que se modificó, en cierta medida, el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, en lo referente al cumplimiento de los requisitos generales, la certificación, la capacitación y asistencia técnica, entre otros.

4.2 RECOMENDACIONES

A continuación, se plantean una serie de recomendaciones que tienen por objetivo contribuir al debate para mejorar la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo, para lo cual se toma en consideración los aspectos analizados en el presente estudio.

4.2.1 Recomendaciones para mejorar los mecanismos de incentivos del Poder Ejecutivo para garantizar su función rectora

a) Recomendar a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir un Decreto Supremo que establezca lineamientos que permitan orientar a los Ministerios en el desarrollo de las políticas nacionales y sectoriales. La referida norma podría considerar el desarrollo de los siguientes aspectos:

- Establecer canales de coordinación a nivel político entre los Ministerios y los Gobernadores Regionales y/o Alcaldes, a fin de definir las prioridades del sector. Para ello, se podría considerar lo desarrollado en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”, respecto de la implementación de Comisiones Intergubernamentales.

Un ejemplo del uso eficiente de este mecanismo es la Comisión Intergubernamental de Salud del Ministerio de Salud. Esta comisión actúa como instancia permanente de articulación de la gestión sanitaria bajo un ejercicio compartido de conducción de procesos y resultados sanitarios entre el ministerio, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, tiene como objetivo el desarrollo de los componentes de la gestión descentralizada para el ejercicio de las competencias y funciones transferidas y otros asuntos de interés sectorial que acuerden desarrollar las partes involucradas en el proceso de descentralización.

- Establecer canales de coordinación técnicos como complemento a los canales de coordinación política. Una vez que el nivel político ha establecido las prioridades de la política sectorial, los entes técnicos como viceMinisterios, direcciones generales y direcciones junto con gerencias regionales y direcciones regionales pueden establecer mecanismos de trabajo.

Resulta importante que el trabajo técnico se organice luego de la coordinación política ya que ello limita la posibilidad de tener contradicciones con las políticas nacionales. Asimismo, los funcionarios técnicos regionales tendrán el respaldo de la autoridad política para realizar sus funciones.

- Establecer que los Ministerios en su calidad de entes rectores deberían desarrollar procesos o modelos de procesos así como metodologías, instrumentos, procedimientos, entre otros, que deben ser implementados por Gobiernos Regionales y Locales. Esto limitaría la discrecionalidad de los funcionarios subnacionales y garantizará que los procesos sean similares. Los procesos se deben desarrollar partiendo de la cadena de valor de cada procedimiento administrativo, por ejemplo, de manera que se identifique claramente el bien o servicio que se producirá, qué características o atributos deberá tener (en función de la valoración de los ciudadanos) y qué operaciones se requieren para producir el bien o servicio en cuestión.
- Establecer que los Ministerios, en su calidad de entes rectores, brinden asistencia técnica y capacitación a los funcionarios y servidores de los Gobiernos Regionales y locales en el marco del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades. Para ello, los Ministerios deben identificar las necesidades

de capacitación de cada gobierno subnacional y tomar en cuenta la rotación del personal para establecer distintos niveles de acompañamiento.

El fortalecimiento de capacidades no deberá orientarse solo al cumplimiento de temas formales, sino que deberá tener como objetivo desarrollar las capacidades reales que requieren los funcionarios regionales y municipales para cumplir con sus labores y alcanzar los objetivos previstos, según los estándares establecidos por el ente rector. Una alternativa para el desarrollo de capacidades son los convenios de gestión en los que el ente rector financia las remuneraciones de personal que cumple con los requisitos de perfil mínimo que se establezcan.

- Los entes rectores deben establecer mecanismos de acreditación de capacidades, a fin de determinar si los Gobiernos Regionales y Locales cuentan con las capacidades efectivas para cumplir con las funciones que les fueron transferidas. En base a los resultados de esta evaluación, se deben establecer los aspectos que requieren de asistencia técnica por parte del rector.
- Los Ministerios deben diseñar e implementar Sistemas de Información que les permitan consolidar la información sobre la ejecución de las políticas, los resultados obtenidos e insumos clave para que los Gobiernos Regionales y Locales puedan cumplir con sus funciones. Debe existir una sola base de datos sobre la cual trabajen todos los organismos involucrados en un mismo tema o tarea. Por ejemplo, los Gobiernos Regionales deben contar con bases de datos georreferenciadas, que alimenten, a su vez las base de datos de los entes rectores.

b) Recomendar a los Ministerios diseñar e implementar mecanismos de medición del cumplimiento de resultados. Para ello, deberán realizar el monitoreo, supervisión y fiscalización de las políticas públicas en todas las entidades del sector público. Esta medición tiene múltiples objetivos: (i) Conocer el nivel de cumplimiento de las políticas; (ii) identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas o escaladas; (iii) identificar dificultades para el cumplimiento de las políticas que requieran que los rectores den asistencia técnica; y, (iv) diseñar incentivos positivos por el cumplimiento de metas. Sobre este último punto, los

incentivos pueden ser financiamiento como bonos de desempeño, programas de incentivos, asignación de fondos, entre otros.

4.2.2 Recomendaciones para mejorar la potestad sancionadora en caso de incumplimiento de la normativa para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales

a) Recomendar al Poder Ejecutivo evaluar la elaboración de un proyecto de ley que tipifique claramente aquellas conductas que impliquen incumplimientos al marco normativo que desarrollan las políticas públicas y la sanción que corresponda ante dicha falta, conforme a lo siguiente:

- Incorporar en el listado de infracciones graves o muy graves por responsabilidad administrativa funcional que deslinda la Contraloría General de la República, los supuestos de incumplimiento al marco normativo que desarrollan las políticas públicas que, por su mayor gravedad, deben ser procesadas y sancionadas por el Organismo Superior de Control en el marco de su capacidad sancionadora.
- Prever las faltas disciplinarias relacionadas con el incumplimiento al marco normativo que desarrollan las políticas públicas que, por su menor gravedad, deben ser deslindados por las propias entidades en el marco del régimen disciplinario general previsto en la Ley del Servicio Civil.

b) Recomendar al Poder Ejecutivo considerar su adhesión al Proyecto de Ley N° 2528/2013-CGR – *“Ley que incorpora a las Altas Autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales en los alcances de la potestad sancionadora de la Contraloría General y fortalece el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional”*, para:

- Comprender a las más altas autoridades de los Gobiernos Regionales en los alcances de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, para que asuman responsabilidad en caso de grave o muy grave incumplimiento del marco normativo que desarrolla las políticas públicas, entre otros, y

- Establecer en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, que dichas sanciones son causales de vacancia o suspensión del cargo de Alcalde, Regidor, Gobernador, Vicegobernador o Consejero Regional.

c) Se requiere la emisión de una ley que establezca la potestad de los Ministerios de asumir la gestión de las materias, funciones, actividades y procesos en casos en donde existan situaciones temporales de grave incumplimiento de las mismas por parte de los Gobiernos Regional y Locales, para lo cual se puede tomar como ejemplo, lo que dispuso el artículo 90-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales²⁰¹.

Estos mecanismos de intervención también deberían poder aplicarse en el supuesto de grave incumplimiento de las políticas nacionales sectoriales. Inclusive, podría plantearse que la intervención sea inmediata cuando la inaplicación de las políticas nacionales se origine por una oposición dolosa o intencional (a diferencia de los casos de falta de capacidades).

d) Recomendar al Poder Legislativo formular o impulsar las iniciativas legislativas a que se refieren los literales a), b) y c) del presente numeral.

4.2.3 Recomendaciones para mejorar de la delimitación de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno

a) Recomendar a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir una nueva directiva que permita a los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas elaborar sus respectivas matrices de competencias y funciones. Para ello, la directiva debería contemplar los siguientes aspectos:

201 Se asume la gestión, la administración (temporal); pero no la titularidad de la competencia o la función. El artículo 90-A de la LOGR, estableció que cuando los indicadores de desempeño financiero o presupuestario de los Gobiernos Regionales comprometiesen los estándares de gestión previamente establecidos y exista grave riesgo de la economía nacional y del proceso de descentralización, el Poder Ejecutivo podía dictar decretos de urgencia para enfrentar dicha situación. Esta intervención, sin embargo, requiere – entre otros elementos – la definición previa de estándares de gestión que son violados. Estos estándares deben ser definidos por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de su rol rector.

- Es recomendable que la metodología de la directiva se sustente en una lógica de gestión por procesos. Si bien esto puede resultar más complejo, permitirá una mejor asignación de competencias y funciones y, por ende, una mejor provisión de bienes y servicios. Para ello, se puede tomar como referencia la construcción de cadenas de valor empleada en la metodología para la formulación de los modelos de presupuesto por resultado.
- Identificar los actores en cada eslabón de la cadena de valor y definir las brechas de capacidades actuales que éstos presentan para cumplir con las competencias y funciones que les han sido asignadas.
- Para formular la cadena de valor es necesario tener claridad sobre el resultado que se espera alcanzar y las características del mismo. No es suficiente definir un resultado genérico, como por ejemplo “educación”, se requiere poder entender qué tipo de resultado es el que se debe lograr. En el ejemplo planteado sería “educación de calidad para todos los peruanos”. Esto es importante pues a partir de esta definición es posible determinar los productos y sus atributos.
- Las matrices deben trabajarse después de haber identificado y formulado las cadenas de valor, lo cual permitiría tener un conocimiento más certero del nivel de gobierno que es el más apto para cumplir con una determinada función. Las matrices deben considerar no sólo quien es el actor responsable de asegurar determinado producto, sino también qué insumos requiere y quién los provee. Por ejemplo, el Ministerio de Educación es el encargado de formular las políticas que rigen la distribución de materiales y define la estrategia de entrega de materiales a las regiones. Para ello, requiere información precisa con relación al número de instituciones educativas en la región y el número de estudiantes a nivel regional en los distintos grados y niveles de educación.
- Considerar las relaciones intersectoriales del Ministerio con otros sectores, debido a que en algunos casos, ciertos procesos dentro de la cadena de valor dependen de la rectoría en temas específicos de otros Ministerios. Así, por ejemplo, en el caso del manejo de residuos sólidos, cuando se trata de desechos que provienen de establecimientos de salud, su tratamiento se

rige por las normas emitidas por el MINSA. En ese sentido, la formulación de la normativa por parte del rector del sistema debe considerar las regulaciones de otros Ministerios en temas específicos para evitar entrar en contradicción.

- Es necesario proyectar el crecimiento de la demanda por el bien y servicio. Ello permitirá calcular el tamaño de planta requerido para enfrentar cambios en el contexto de mediano y largo plazo, a fin de mantener el nivel de calidad en la prestación del bien y servicio. Si bien se enfrentan realidades heterogéneas, hay elementos dentro de dicha prestación que son comunes y que están vinculados a los atributos del producto. Estos son factores que se pueden estandarizar en guías, manuales y protocolos. Un ejemplo es la Guía Metodológica que ha elaborado el MINAM para brindar asistencia a los Gobiernos Regionales y Locales en el desarrollo de su ordenamiento territorial.

b) Recomendar a la Presidencia del Consejo de Ministerio y a los Ministerios que en el proceso de elaboración de los lineamientos, y en general de la normativa y la política pública sectorial o nacional, consideren una fase de consulta pública en la que participen los Gobiernos Regionales y Locales y otros actores potencialmente involucrados. Ello permitiría identificar las posibles fallas, así como un mayor conocimiento de la normativa y las políticas por parte de los actores que participarían en su implementación.

4.2.4 Recomendaciones para iniciar un nuevo proceso de acreditación de capacidades para el eficiente cumplimiento de las funciones transferidas

a) Se recomienda la promulgación de una ley que disponga el establecimiento de un proceso permanente de acreditación o re-acreditación de las capacidades de los Gobiernos Regionales para asumir las competencias y funciones transferidas por parte de los Ministerios. Esta Ley podría contemplar, de manera enunciativa, los siguientes aspectos:

- Disponer la creación de una Comisión Multisectorial integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas -MEF-, la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR-, y representantes de los Gobiernos Regionales, a fin de proponer la implementación del proceso permanente de acreditación o re-acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales.
- Establecer los mecanismos de medición de capacidades respecto a los recursos humanos, financieros y organizacionales; así como los sistemas de planificación que permitan identificar objetivos y supervisar el logro de metas; los niveles de realización del servicio, los estándares mínimos a ser cumplidos y la organización del nuevo sistema de acreditación (los actores y participantes); y la estructura general del proceso (de acreditación o re acreditación).
- Disponer que los procesos de acreditación son temporales y que están sujetos a nuevas evaluaciones por parte del Gobierno Nacional, en su condición de conductor de la política de descentralización y ente rector de las políticas nacionales y sectoriales. Ello, debido a que el cambio de condiciones o circunstancias en los Gobiernos Regionales y locales podría afectar su desempeño y la capacidad acreditada.

b) Se recomienda a los Ministerios incorporar dentro de su estructura organizacional un órgano especializado (p. e. una dirección) que tenga como funciones tanto la coordinación con cada una de las direcciones o gerencias de los Gobiernos Regionales y locales, según corresponda, para velar por el adecuado y oportuno cumplimiento de la normativa que resulte aplicable²⁰², como liderar la modernización de su Ministerio. Estos órganos podrían tener como principales funciones:

202 Un ejemplo a tomar en consideración es la Oficina de Descentralización del Ministerio de Salud -MINSA-, la cual, depende del Despacho Viceministerial, y es la responsable de coordinar, articular y monitorear las actividades orientadas a facilitar las relaciones entre el MINSA y los Gobiernos Regionales y locales, en el marco del proceso de descentralización.

- Asesor a la Alta dirección del Ministerio sobre el proceso de descentralización en su sector.
- Coordinar y articular la política sectorial con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los Gobiernos Regionales y locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración regional.
- Evaluar y articular los planes sectoriales y coordinar la formulación de los Planes Anuales de Transferencias.
- Articular y fortalecer la coordinación entre el Gobierno Nacional, y los Gobiernos Regionales y locales en el marco del dialogo y la concertación.
- Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Regionales y locales.
- Certificar la acreditación de capacidades de los Gobiernos Regionales, previa evaluación.
- Otorgar capacitación y asistencia técnica para la gestión pública a los Gobiernos Regionales y locales.
- Coordinar e impulsar el proceso de modernización de su Ministerio, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora.
- Proponer normas y directivas en materia de funcionamiento y organización, ética y transparencia;
- Detectar casos de duplicidad de funciones o de procedimientos administrativos al interior del Ministerio y proponer las medidas necesarias para su corrección.
- Proponer la estandarización de procesos y sistemas.
- Proponer la estandarización de conocimiento.
- Proponer la estandarización en el uso de TICs.
- Proponer la estandarización de productos.

c) Se requiere la promulgación de una norma que cree el Sistema de Gestión de Capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales. La Norma deberá contener un conjunto de disposiciones que especifiquen los elementos que integran el sistema y cómo deben funcionar en conjunto para asegurar el desarrollo y la calidad de los servicios que ofrece la entidad. La norma podría desarrollar:

- Los requisitos para los sistemas de gestión de capacidades aplicables a toda entidad que necesite demostrar su capacidad para proporcionar servicios que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentos que le sean de aplicación, para así aumentar la satisfacción del cliente. Sin embargo, los requisitos deben permitir a cada región y municipio definir su propio sistema de gestión de capacidades, de acuerdo con sus características particulares.
- Las disposiciones deberían considerar tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de capacidades, con el objetivo de mejorar el desempeño de la organización y la satisfacción de las demandas ciudadanas.
- Establecer los principios que guiarían la gestión de capacidades de los Gobiernos Regionales y locales, con la finalidad de conducir a la organización hacia la mejora del desempeño, para lo cual se puede tomar como base los principios de modernización de la gestión pública y los que guían la gestión de la calidad²⁰³, como:
 - Enfoque al cliente: Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes.
 - Liderazgo: Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.
 - Participación del personal: El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.
 - Enfoque basado en procesos: Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

²⁰³ Norma ISO 9000, Principios de gestión de la calidad

- Enfoque de sistema para la gestión: Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

- Mejora continua: La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.

- Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.

- Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor: Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

d) Se recomienda a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros diseñar una metodología que permita evaluar las brechas de capacidades respecto del cumplimiento de funciones transferidas. Para ello se podría considerar:

- Establecer las capacidades mínimas requeridas para alcanzar las metas establecidas y comprometidas. Ello implica determinar el stock requerido por cada proceso que debe realizarse: cantidad de profesionales, años de experiencia del personal, entre otros, y concluir si cuenta o no con dichos mínimos.
- Definir categorías de acuerdo a la competencia que se está transfiriendo. Se debe recordar que existe una heterogeneidad de realidades, por lo que pueden darse diferencias en las cadenas de valor, en las metas y en los mínimos requeridos en cuanto a las capacidades que deben verificarse en los Gobiernos Regionales y Locales.
- Evaluar el tiempo que tomará cerrar la brecha de capacidades y el monto de inversión que demandará dicho proceso.
- Generar un esquema de calificación que permita dar una valoración objetiva a elementos como años de experiencia, de modo que sea comparable con

factores como cantidad de personal. Se puede optar por una valoración a partir de dar una nota, o asignar un nivel de bajo, medio o alto con relación a la tenencia de capacidades.

- Se debe verificar la existencia de fuentes de información secundaria y primaria, así como la necesidad de efectuar constataciones en campo.
- Para la recolección de información se puede emplear entrevistas, talleres, observación no participantes y cuestionarios.
- Se recomienda crear un indicador (Índice de Desempeño Municipal), que permita calcular las dimensiones consideradas dentro del Sistema de Gestión de Capacidades, en base a las ponderaciones asignadas para cada una de ellas, teniendo en consideración la competencia y función específica transferida.

BIBLIOGRAFIA

Libros y Revistas

Alarcón Delgado, Ana María, Objetivos del Control. Cautela de los intereses públicos, En: Suplemento Jurídica, Diario Oficial El Peruano, martes 01 de marzo de 2016.

Alvarez Rico, Manuel, Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

Alvites Alvites, Elena, El Estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista. En: Revista de Derecho Constitucional N° 7, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2014.

Arguedas, Cinthya y Ugarte, Mayen, Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Material de Trabajo, Lima, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2009.

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). Un plan para salir de la pobreza. Plan Nacional de Infraestructura 2016 -2025. Lima, octubre de 2015.

Bartholomew, D., Knott, M., & Moustaki, I., Latent Variable Models and Factor Analysis: A Unified Approach. Chichester: John Wiley & Sons, 2011.

Bastidas Villanes, David y Pisconte Ramos, José, Gestión Pública. Material de Trabajo, Lima, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA y Asociación Civil Transparencia, 2009.

Bernales Ballesteros, Enrique, La Constitución de 1993. Análisis Comparado, Lima, RAO Editores, 1998.

Blanc, F., Helsloot, B., & Rodrigo, D. (2013). Reporte sobre Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y Matriz de Riesgo: Aspectos sistémicos y buenas prácticas internacionales.

Caló, Julieta, La cadena de valor del reciclado de residuos sólidos urbanos, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

Castañeda Gonzales, Vlado, Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada, Lima. Consejo Nacional de Educación - USAID, 2012

Castro Lopéz, Claudio y Tenorio Aguirre, Alma Janett, Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas de percepción ciudadana: Estudio de caso. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Vol. 3, Número 6, Julio – Diciembre de 2010.

Contraloría General de la República, Marco Conceptual del Control Interno, Lima, 2014.

Contraloría General de la República, Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Lima, 2014.

Contraloría General de la República - Departamento de Desempeño, Informe N° 867-2015-CG/ADE. Auditoría de Desempeño a la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Ámbito Municipal, Lima, 2015. Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>

Contraloría General de la República - Departamento de Desempeño, Informe N° 057-2015-CG/ADE. Auditoría de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos, Lima, 2015. Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>

Contraloría General de la República - Departamento de Desempeño, Informe N° 253-2015-CG/ADE. Auditoría de desempeño sobre la provisión del servicio de mantenimiento de caminos vecinales. Lima, 2015. Disponible en: <https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/home.aspx>

Consejo Nacional de Descentralización, El Perú Descentralizado, Lima, 2006.
Defensoría del Pueblo,

- Informe Defensorial N° 141, Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, Lima, Defensoría del Pueblo, 2009.
- Informe Defensorial N° 133, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local, Lima, 2008.
- Informe de Adjuntía N° 17. Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Tareas Pendientes. Lima, Defensoría del Pueblo, 2011.

Doig, Sandra, Formulación y actualización de la hoja de ruta para la descentralización de la función salud y propuesta de agenda para el fortalecimiento del proceso de descentralización, Lima, Ministerio de Salud – Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSALUD II). Disponible: http://www.parsalud.gob.pe/asistencia_tecnica/aseguramiento/HojaRuta_descentralizacion/DESCENTRALIZACION_SALUD.pdf.

Diálogos de política pública, Nota de política pública de descentralización. Hacia un Estado unitario y descentralizado al servicio de los ciudadanos, Noviembre e 2015. En: www.dialogosperu.pe.

Echebarría, Koldo (Editor), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Espinoza, Henry y Huaita, Franklin, Aplicación de Incentivos en el Sector Público, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

FICHTNER, & Cydep SAS, Planes de almacenamiento público, barrido y recolección, Andahuaylas, Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 2014.

Fuentes, César, Prado, Javier, Sánchez, Patricia, Gestión de los Residuos Sólidos municipales, Lima, ESAN, 2008.

García Toma, Víctor, Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993, Tomo III, Lima, Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998.

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12va. Edición, Lima, Editorial Palestra, 2006.

Gómez, Rosario. y Flores, Francisco., Ciudades Sostenibles y gestión de residuos sólidos, Lima, Universidad del Pacífico, 2014.

Gómez, Á., Ortíz, M., y Rodríguez, G., Medición y evaluación de desempeño fiscal a través del Indicador Sintético, en el marco de la NGP: AMCO, 2010, Pereira – Colombia, Universidad Católica de Pereira, 2011.

Gorbaneff, Yuri, Teoría del Agente-Principal y el mercado. En: Revista de la Universidad EAFIT, N° 129, enero-febrero-marzo 2003, Medellín.

Guzmán Napurí, Christian, Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2011.

Jaramillo, Jorge, Guía para el diseño, construcción y operación de rellenos sanitarios manuales, Antioquia, Universidad de Antioquia, 2002.

Landa, Cesar. (2014). Descentralización y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista de Derecho Constitucional N° 7, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2014.

Lazear, E., & Shaw, K., The Structure of Wages: An Internacional Comparison, Chicago, The University of Chicago Press, 2009.

Lijphart, Arend, Modelos de Democracia, Barcelona, Ariel, 2000.

Mayntz, Renate, Sociología de la Administración, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

Matsuda, Angelica. Análisis de la viabilidad de la participación de instituciones privadas en la certificación del cumplimiento de condiciones de seguridad en defensa civil, como parte de la evaluación para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento. En: http://www.facilitandocomercio.com/web/uploads/articles/article_document_55425a7b97b05.pdf.

Matachi, Atsushi, Capacity Building Framework. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) -International Institute for Capacity Building in Africa, 2006.

Mitzberg, Henry,

- The structuring of organizations, Prentice Hall, 1979.
- Structure in fives: Designing effective organizations. Prentice Hall, 1983.

Morón Urbina, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 11va. Edición, Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 2015.

Muñoz Chirinos, Paula, Gobernabilidad y desarrollo subnacional. Problemas de coordinación interinstitucional, Lima, Universidad del Pacífico, 2014.

Nadler, D., & Tushman, M. El diseño de la organización como arma competitiva: El poder de la arquitectura organizacional, México, Oxford, 1999.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Secretaría Estatal para Asuntos Económicos (SECO) Laboratorio de Análisis de Residuos (LARE), , Guía para la gestión integral de residuos sólidos, Viena, 2007.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OECD. Handbook on Constructing Composite Indicators. En: <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>.

Parejo Alfonso, Luciano, Jiménez Blanco, Antonio, Ortega Alvarez, Luis, Manual de Derecho Administrativo, Parte General, 5ta Ed., Barcelona, Ariel, 1998

Pérez Royo, Javier, Curso de Derecho Constitucional, 7ma. Ed., Madrid, Marcial Pons, 2000.

ProDescentralización - USAID Perú, Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012, Lima, ProDescentralización - USAID, 2012.

Rivera Valdés, Susana,

- Gestión de Residuos Sólidos, Técnica - Salud - Ambiente – Competencia, Buenos Aires, INET, 2003.
- Residuos sólidos industriales, taller de capacitación, Manual Centro EU-LA-Chile, Santiago de Chile, Universidad de Concepción, 1998.

Rubio Correa, Marcial, El Sistema Jurídico, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2000.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros,

- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Lima, Secretaría de Gestión Pública, 2013.
- Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Lima, Secretaría de Gestión Pública, Octubre de 2010.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT de México,

- “Guía para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales”, México D.F., 2001.
- Minimización y manejo ambiental de los residuos sólidos, México D.F., 2009.
- Guía para la gestión integral de los residuos sólidos municipales. México D.F., 2002.

Torres Tello, Samuel, Diagnóstico de la gestión municipal, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, 2005.

Tribunal Constitucional,

- Sentencia recaída en el Expediente N° 007-2001-AI/TC
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0012-1996-I/TC

- Sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2009-PI/TC,
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC

United States Agency for International Development – USAID, Democratic Decentralization Programming, Handbook, Washington D.C., 2009.

Velásquez, Lubinda, Línea de Base para Proyecto de Mejora de las Inspecciones Técnicas de Defensa Civil (ITSDC), estimación de Ahorros para el Sector Privado. Lima, 2011.

Waissbluth, Mario, Sistemas complejos y gestión pública, Documento de Trabajo N° 99, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2008.

Zas Friz Burga, Johnny,

- Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización política (2002-2010). En: Politai, Vol. 1, Núm. 1, Revista editada por estudiantes de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010.
- La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008), Lima, Palestra Editores, 2008

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

ABRIL 2016 LIMA - PERÚ

