



**UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS**

FACULTAD DE DERECHO

CARRERA DE DERECHO

**“LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS  
NACIONALES Y SECTORIALES EN EL NIVEL  
REGIONAL:  
UN ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL”**

TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
ABOGADO

PRESENTADA POR:

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

ASESOR DE TESIS

Henry Antonio Guillén

**MARZO DE 2011**

## **DEDICATORIA**

*A mis padres por conminarme, inevitablemente, a ser libre.  
A Paula, por la persona que no pude ser y que necesitabas que fuera.*

*A Dios, en quien encuentro siempre la fuerza para sortear las piedras  
del camino*

## **AGRADECIMIENTOS**

Estoy convencido que la palabra “agradecimiento” resulta estrecha e ingrata cuando trato de recordar con justicia a todos quienes colaboraron conmigo –de muchas formas y colores- para cumplir esta meta, este sueño.

Quiero agradecer a Dios (siempre), a mi familia (Mamá, Papá, mis hermanos y mi sobrina), a mis mejores amigos (si, ustedes) y a aquellos que estuvieron siempre presentes en los momentos más complicados y cruciales de esta experiencia. Ellos siempre creyeron que esta investigación sería fructífera y me animaron a seguir adelante –presionándome- con sus comentarios y en cada velada en la que me “preguntaban” sobre el tema. Agradezco, además, a los que simplemente no dijeron nada y me dejaron seguir mi ritmo: confiaron en que encontraría mi propio pulso.

A mis amigos del camino más cercano –Mayen, Josefo, Gina, Carlos, Lucía y Nerina - a los excelentes profesionales que se tomaron la molestia de conversar conmigo sobre los temas materia de la Tesis y también a quienes tuvieron la paciencia de leer las versiones preliminares del presente trabajo. Gracias especiales a Melissa por su tiempo para el proceso de construcción creativa de la última etapa de mi investigación.

A Henry Guillen le agradezco la facilidad para entender mis dinámicas “dispersas” y plantear retos razonables en plazos concretos, también la gratitud de tener la “esquizofrenia” de cambiar constantemente su rol de Asesor a amigo. El tiempo y la dedicación tuyas son un activo que solo podré compensar con el paso de los años.

Confieso también que parte de la motivación para terminar la Tesis dentro de un plazo medianamente razonable fue por “presión indirecta” de muchos de mis amigos –y (seguramente) en breve colegas- que se titulaban con excelentes calificaciones ¡no podía

ser el último! A ellos mis respetos y admiración por lograr lo que nunca pensamos que fuera tan importante al entrar a nuestra Facultad de Derecho de la UPC.

Finalmente quiero dejar constancia de la desprendida colaboración de mis amigas - estudiantes aún- de la Facultad de Derecho de la UPC quienes dedicaron invaluable horas a apoyarme en esta investigación y –sobretudo- a debatir muchas de las ideas que están plasmadas en las páginas siguientes. A Inés Loza y María Alejandra Avellaneda, gracias totales.

# RESUMEN

La presente investigación está orientada a identificar los principales elementos de los arreglos institucionales que posibilitan una implementación de Políticas Nacionales o Sectoriales con un bajo nivel de conflicto intergubernamental. Dicha implementación constituye una forma de generar valor público, de acuerdo a los planteamientos del profesor Mark Moore.

En este orden de ideas, estamos convencidos que el Poder Ejecutivo requiere considerar la existencia de una serie de organizaciones y actores que le permitan estructurar los incentivos necesarios para implementar políticas nacionales y sectoriales en los gobiernos regionales. De otro modo, el complejo diseño institucional en el cual se enmarca las políticas nacionales y sectoriales impedirá que la misma se implemente con bajo nivel de conflicto intergubernamental.

Considerando lo anterior, la tesis tiene cuatro capítulos. El primero está abocado a definir el marco teórico y la metodología de investigación empleada, enfatizando la relación existente entre los principales postulados de la teoría neoinstitucional y aquella correspondiente a la creación de valor público para terminar exponiendo la metodología empleada para la tesis.

En segundo lugar, se pasará a exponer el proceso de descentralización peruano y como este se encuentra inmerso en el contexto de la teoría neoinstitucional. Se detallarán los antecedentes del actual proceso así como el diseño del proceso de descentralización vigente.

El tercer capítulo se aboca a revisar el marco jurídico y conceptual correspondiente a las políticas nacionales y sectoriales en el Perú, enfatizando los diferentes enfoques y la tipología existente para su caracterización, considerando el marco normativo vigente actualmente sobre la materia.

Posteriormente, el cuarto capítulo desarrolla la relevancia de la reducción del nivel de conflicto intergubernamental en la implementación de políticas nacionales y sectoriales. Para ello se expone una definición de conflicto intergubernamental así como los actores vinculados. Se pasa a explicar los elementos de los arreglos institucionales que reducen dicho nivel de conflicto, exponiendo casos concretos de aplicación respecto de la identificación de tales elementos en políticas reales así como el análisis del trabajo de campo realizado a lo largo de la presente investigación.

A manera de conclusiones se incluyen reflexiones específicas sobre las materias desarrolladas, así como determinadas recomendaciones de ajuste normativo que proponemos sean consideradas para su progresiva aprobación e implementación en los procesos de mejora institucional de cada entidad subnacional.

# Tabla de contenido

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>5</b>
<b>TABLA DE CONTENIDO .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO - MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>10</b>
1.1. INTRODUCCIÓN .....	11
1.1.1. <i>Motivación de la Tesis</i> .....	11
1.1.2. <i>Balance de Estudios realizados</i> .....	12
1.2. TEORÍA NEOINSTITUCIONAL .....	16
1.2.1. <i>Instituciones</i> .....	17
1.2.2. <i>Organizaciones</i> .....	18
1.2.3. <i>Campos de estudio de la teoría neoinstitucional</i> .....	18
1.3. CREACIÓN DE VALOR Y ESTRATEGIA EN EL SECTOR PÚBLICO .....	19
1.3.1. <i>Percepción del valor público y actores institucionales</i> .....	20
1.3.2. <i>Recursos públicos para la implementación de acciones de política</i> .....	21
1.3.3. <i>Triángulo estratégico de Mark Moore e implicancias</i> .....	22
1.4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	24
1.4.1. <i>Fuentes de información</i> .....	25
1.4.2. <i>Técnicas de recojo de datos</i> .....	26
1.4.3. <i>Validación de Hipótesis (Tipo de análisis para verificar o rechazar hipótesis de estudio y contribuir a los objetivos)</i> .....	26
<b>CAPÍTULO SEGUNDO - EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PERUANO EN EL CONTEXTO DE LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL .....</b>	<b>27</b>
2.1. INTRODUCCIÓN .....	28
2.1.1. <i>Primeras Constituciones: inicio del péndulo</i> .....	28
2.1.2. <i>Reconocimiento y fortalecimiento inicial del nivel intermedio</i> .....	30
2.2. ANTECEDENTES RECIENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PERUANO .....	33
2.2.1. <i>Primera Etapa: la regionalización y la Constitución de 1979</i> .....	33
2.2.2. <i>Segunda Etapa: los Consejos Transitorios de Administración Regional y la Constitución Política de 1993</i> .....	37
2.3. DISEÑO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN VIGENTE .....	40
2.3.1. <i>El proceso de descentralización: aproximación conceptual</i> .....	40
2.3.1.1. Enfoque económico de la descentralización .....	40
2.3.1.1.1. Federalismo Fiscal .....	40
2.3.1.1.2. El regionalismo .....	41
2.3.1.2. Enfoque politológico de la descentralización .....	41
2.3.1.2.1. Mecanismo de participación política .....	41
2.3.1.2.2. Descentralización territorial .....	42
2.3.1.3. Enfoque político-administrativo .....	42
2.3.2. <i>Diseño institucional del proceso</i> .....	45
2.3.2.1. Introducción .....	45
2.3.2.1.1. Contexto de los procesos de descentralización en Latinoamérica .....	46
2.3.2.1.2. Riesgos y beneficios del proceso .....	47
2.3.2.2. Instituciones formales .....	56
2.3.2.3. Instituciones informales .....	62
2.3.2.4. Actores institucionales .....	68
2.3.2.4.1. Personas consideradas como actores institucionales .....	69
2.3.2.4.2. Organizaciones .....	71
<b>CAPÍTULO TERCERO – LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES EN EL PERÚ .....</b>	<b>75</b>
3.1. INTRODUCCIÓN .....	76

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL .....	76
3.2.1. <i>Enfoque económico</i> .....	77
3.2.1.1. Conceptos iniciales .....	77
3.2.1.2. Cambio de las acciones de política .....	80
3.2.2. <i>Enfoque politológico</i> .....	82
3.2.2.1. Principales escuelas de pensamiento en materia de políticas públicas .....	82
3.2.2.2. Políticas públicas en la literatura especializada.....	83
3.2.3. <i>Aproximación conceptual propia</i> .....	84
3.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA JURÍDICO PERUANO.....	86
3.3.1. <i>Marco normativo de las políticas públicas en el Perú</i> .....	86
3.3.1.1. Plano Constitucional.....	86
3.3.1.2. Plano legal .....	89
3.3.1.2.1. Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización.....	89
3.3.1.2.2. Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.....	90
3.3.1.3. Plano reglamentario.....	94
3.3.1.3.1. Decreto Supremo Nº 043-2006-PCM, Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública .....	95
3.3.1.3.2. Decreto Supremo Nº 068-2008-EF, Clasificador Funcional del Sector Público .....	96
3.3.1.3.3. Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM, Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.....	97
3.3.2. <i>Tipología de políticas públicas en el Perú</i> .....	98
3.3.3. <i>Las Políticas Nacionales y Sectoriales: aproximación desde la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo</i> .....	101
3.3.3.1. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.....	102
3.3.3.1.1. Introducción .....	102
3.3.3.1.2. Principales disposiciones de la LOPE.....	103
3.3.3.1.3. Régimen de organización y funciones de los Ministerios en la LOPE.....	106
3.3.3.2. Caracteres de las Políticas Nacionales y Sectoriales.....	113
3.3.3.3. Sistemas Funcionales y Políticas Nacionales y Sectoriales .....	115
3.4. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES .....	119
3.4.1. <i>Introducción</i> .....	119
3.4.2. <i>Primera Fase: Determinación de la Agenda</i> .....	122
3.4.3. <i>Segunda Fase: Formulación de Políticas Públicas</i> .....	124
3.4.4. <i>Tercera Fase: Legitimación de Políticas Públicas</i> .....	125
3.4.5. <i>Cuarta Fase: Implementación de Políticas Públicas</i> .....	126
3.4.6. <i>Quinta Fase: Evaluación y retroalimentación de Políticas Públicas</i> .....	127

**CAPÍTULO CUARTO: REDUCCIÓN DEL NIVEL DE CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES..... 129**

4.1. INTRODUCCIÓN .....	130
4.2. CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES EN EL PERÚ. ....	131
4.2.1. <i>Aproximación al concepto de conflicto intergubernamental</i> .....	131
4.2.2. <i>Actores e instituciones vinculados al conflicto en la implementación de políticas nacionales y sectoriales</i> . ....	136
4.3. ELEMENTOS QUE REDUCEN EL NIVEL DE CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL.....	138
4.3.1. <i>Delimitación de competencias</i> .....	139
4.3.2. <i>Mecanismos de alineamiento</i> .....	148
4.3.3. <i>Soporte de la sociedad civil organizada</i> .....	155
4.3.3.1. Tipología de mecanismos de participación ciudadana.....	155
4.3.3.1.1. Mecanismos de imposición a las autoridades.....	156
4.3.3.1.2. Mecanismos de diálogo con las autoridades .....	157
4.3.3.2. Percepción de los ciudadanos respecto del rol de la Sociedad Civil en departamentos .....	158

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE AJUSTE NORMATIVO..... 162**

5.1. RESPECTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO, EMPRENDIDO LUEGO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2002,.....	163
---	-----

5.1.1. Conclusiones.....	163
5.1.2. Recomendaciones de ajuste normativo .....	166
5.2. RESPECTO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES EN EL PERÚ.....	167
5.2.1. Conclusiones.....	167
5.2.2. Recomendaciones de ajuste normativo .....	168
5.3. RESPECTO DE LA REDUCCIÓN DEL NIVEL DE CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES .....	170
5.3.1. Conclusiones.....	170
5.3.2. Recomendaciones de ajuste normativo .....	172
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>174</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>183</b>

# **CAPÍTULO PRIMERO - MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1. Introducción**

### **1.1.1. Motivación de la Tesis**

La gestión pública moderna enfatiza no solo el empleo técnico de instrumentos, metodologías y herramientas que permitan el incremento de la eficiencia y eficacia en la generación de valor público por parte de las entidades estatales, sino que también toma en cuenta la necesaria interacción entre las organizaciones que conforman la estructura estatal, considerando el rol que cumplen las instituciones formales e informales.

A este entender, las acciones conducentes a implementar políticas nacionales y sectoriales deben ser comprendidas dentro del diseño institucional que les corresponde, tomando en cuenta los actores, instituciones y procesos que se relacionan al interior de un espacio territorial descentralizado. No obstante ello, la incipiente existencia de políticas nacionales y sectoriales en el país ha venido siendo una de las principales razones que conlleva a la desarticulación de los esfuerzos estatales para mejorar no solo la eficiencia del aparato público sino además la calidad de vida de los ciudadanos. Dicha implementación no se realiza, por tanto, sobre modelos teóricos sino que descansa en un complejo entramado institucional que requiere elementos adicionales a la sola voluntad o accionar gubernamental para viabilizar su adecuada implementación en el espacio público.

En esta misma línea, el proceso de descentralización, como parte de la “reforma del Estado”, ha venido significando la modificación de normas, paradigmas y, como negarlo, instituciones. Por ello es un objeto de estudio sumamente importante para la teoría neo institucional dado que comporta un indiscutible proceso de cambio institucional dentro del Perú, proceso que aún permanece incompleto e inconcluso.

Considerando lo anterior, al revisar las normas que aprueban documentos denominados “políticas” observamos la variedad de justificaciones, mecanismos de intervención y, sobretudo, el escaso análisis realizado respecto de la forma en la cual se deberían implementar tales “políticas” aprobadas. Esta observación inicial contribuyó a enfocar los esfuerzos destinados a esclarecer cuales podrían ser los principales elementos de los arreglos institucionales que permitirían implementarlas con bajo nivel de conflicto entre los niveles de gobierno existentes en el país.

Es precisamente por la interacción de diferentes niveles de gobierno en la implementación de las políticas aprobadas que se vincula el proceso de descentralización en marcha –considerando sus principales instituciones- con aquellos actores y organizaciones que interactúan en espacios subnacionales, bajo una lógica que privilegia un enfoque territorial respecto del paradigma sectorial históricamente existente en el país.

Entonces, concluimos, si bien existen profusos y diversos estudios sobre la descentralización –tanto en términos teóricos como de avance del proceso en el país– una mirada de conjunto hacía indispensable enfocarse en las condiciones para que las políticas nacionales y sectoriales se implementen en espacios territoriales, dado que son estas las que finalmente relacionan ambos niveles de gobierno y deberían influir indiscutiblemente en la construcción de espacios de desarrollo.

### **1.1.2. Balance de Estudios realizados**

El centro de la presente investigación se encuentra circunscrito a los principales elementos de los arreglos institucionales que se requieren para implementar las políticas nacionales y sectoriales con un nivel bajo de conflicto intergubernamental. A este entender, se ha revisado literatura especializada en materia de descentralización, teoría neoinstitucional, y participación ciudadana a efectos de identificar tales elementos.

La revisión de la literatura especializada sobre la materia no ha permitido encontrar documentos que analicen, bajo una perspectiva neoinstitucional, las diferentes aristas del proceso de descentralización en el Perú. No obstante ello, la búsqueda bibliográfica efectuada concluye que no existen estudios específicos, a la fecha, que establezcan una relación directa o identifiquen los elementos de los arreglos institucionales en la implementación de políticas nacionales y sectoriales o en las acciones gubernamentales de tipo similar<sup>1</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, hemos buscado aproximaciones que analicen la descentralización desde perspectivas multidisciplinarias y que permitan identificar la relevancia de diversos elementos que intervienen en el proceso.

A este entender, podemos sostener que el procesos de descentralización como materia de investigación ha venido adquiriendo relevancia en los últimos tiempos –por lo menos en el caso peruano– en vista del inicio del proceso de descentralización vigente desde el año 2002<sup>2</sup>.

De esta forma, se ha analizado a la descentralización desde diversos puntos de vista, complementarios a nuestro juicio: (i) como proceso multidimensional; (ii) como reforma del Estado; (iii) como mecanismo de desarrollo regional; y, (iv) como mecanismo de participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Es importante señalar que Murakami (2007) analiza desde una perspectiva neoinstitucional la forma en la cual Alberto Fujimori gobernó durante su mandato. De otro lado, los trabajos de Wise (2005), Crabtree (2006) y Parodi (2007) aportan valiosos elementos de análisis que combinan perspectivas económicas, sociales y políticas al análisis de la realidad y las relaciones estatales los últimos veinte años.

<sup>2</sup> Debe recordarse que ese fue el año en el cual se expidió la Ley N° 27680 que reformo la Constitución Política en lo que se refiere al Capítulo de Descentralización.

Sobre el primer punto, las investigaciones realizadas bajo el enfoque de la descentralización como un proceso multidimensional<sup>3</sup> permiten analizar los efectos que tiene respecto de distintos ámbitos como la economía o la política. No obstante ello, este tipo de investigaciones descansan sobre un análisis principalmente normativo, dado que priorizan las instituciones formales por excelencia: las normas escritas, como parte de un sistema jurídico articulado y cohesionado<sup>4</sup>. Dentro de este tipo de estudios tenemos, en primer lugar, los informes producidos por la Defensoría del Pueblo (fundamentalmente a través de su Programa Descentralización y Buen Gobierno) durante los años 2004, 2005, y 2007. En dichos documentos se presentaban análisis de aspectos tan variados del proceso como la rendición de cuentas en gobiernos locales, la transferencia de competencias sectoriales, formulación de presupuestos subnacionales, entre otras temáticas vinculadas a la descentralización.

Destacan también en este rubro los informes, manuales y otros documentos preparados por el Programa Pro Descentralización (PRODES) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)<sup>5</sup> de manera permanente desde el año 2003 a la fecha. De la misma naturaleza y bajo enfoque similar serían aquellos preparados por el Proyecto Participa Perú del “Grupo Propuesta Ciudadana”. En estos documentos se evidencia la identificación de elementos importantes para analizar el proceso de descentralización, obtenidos como producto del análisis marco normativo antedicho, especialmente lo referido a la percepción de diferentes actores sobre el proceso.

Asimismo, conviene resaltar los informes (de balance y evaluación) preparados por la Comisión de Descentralización del Congreso de la República desde el año 2005 hasta el 2010. El aporte particular de estos informes está dado por la confrontación de la información remitida por el Poder Ejecutivo con las percepciones y evidencias aportadas por los gobiernos regionales y locales, actores relevantes del proceso. Sobre el particular, es conveniente apuntar que la información remitida a dicha Comisión, como parte de la labor de preparación del citado informe ha venido siendo analizada no solo por los propios miembros de la Comisión sino también por un equipo de expertos que colaboraban en la evaluación del proceso de forma anual.

Finalmente, Ugarte<sup>5</sup> desarrolla un análisis y una propuesta de marco teórico coherente del proceso de descentralización y evidencia la existencia de una serie de problemas en éste, los mismos que requieren ser abordados para la mejora del marco institucional (inicialmente el normativo, pero no limitándose a éste). Resalta en su análisis las consideraciones relativas a la ausencia de niveles óptimos de coordinación entre todas las dimensiones del proceso: política, administrativa y fiscal.

---

<sup>3</sup> Con “proceso multidimensional” nos referimos a una serie de etapas o actividades concatenadas de forma secuencial que afectan diferentes ámbitos relacionados con el objeto de estudio.

<sup>4</sup> A diferencia de lo que pudiera pensarse, el considerar las normas como parte del sistema jurídico no impide que dichas investigaciones aborden los problemas que surgen al aplicar las normas respecto de diversas localidades, con realidades disimiles entre sí.

<sup>5</sup> Cfr. Ugarte 2006:2-6

Desde otro punto de vista, se ha analizado al proceso de descentralización como parte de una política de reforma del Estado. De esta manera, Ortiz de Zavallos y Pollarolo<sup>6</sup> concluyen que debe existir un vínculo estrecho entre la descentralización y el nivel de bienestar de los ciudadanos; vale decir, los destinatarios finales del proceso. De esta forma, la aplicación del modelo de descentralización en el país debiera posibilitar que la provisión de servicios básicos (como salud y educación) debiera realizarse de manera que la población perciba los resultados del proceso.

A las mismas conclusiones arriban Palacios y Roca<sup>7</sup> al señalar que los servicios a descentralizar –en el contexto vigente en ese momento- deberán ser aquellos que puedan prestarse a nivel regional o local de manera más eficiente, considerando una lógica económica que permita beneficiar a los ciudadanos de los niveles regionales o locales. En la misma línea de lo antedicho, el capítulo en materia de descentralización preparado por Palacios y Roca como parte del libro editado por Abusada, Du Bois, Morón y Valderrama<sup>8</sup> incide en la misma de pensamiento, y tomando el mismo argumento, pero se amplía el análisis a materias relacionadas con la redistribución y un exhaustivo análisis normativo del proceso.

De otro lado, tenemos aquellas investigaciones que conciben a la descentralización como una forma de alcanzar el desarrollo regional. Tenemos en esta línea los estudios de Tello<sup>9</sup>, en el cual vincula la existencia de “clusters” específicos con modelos de desarrollo locales, señalando la relación concreta que puede surgir al articular las particulares capacidades productivas de una localidad determinada con una oferta concreta.

Esta articulación no deja de lado el rol que tienen las instituciones y actores regionales y locales para la consecución de niveles de desarrollo que superen los actuales. También resalta la investigación de Del Castillo, Diez, Trivelli y Von Hesse<sup>10</sup> apuntan al análisis de estrategias en materia de desarrollo rural en el país, enfatizando la necesaria vinculación entre la producción local y las posibilidades de desarrollo que pueden ser potenciadas por los niveles regionales y locales de gobierno, así como por políticas nacionales dictadas desde el Poder Ejecutivo nacional.

Considerando una variante relacionada con la inversión privada y competitividad, deben resaltarse (i) los trabajos de Marks<sup>11</sup>, quien establece la relación de complementariedad entre la inversión pública y la privada, sustentando la necesidad de encontrar formas de articulación entre ambos sectores a fin de garantizar el incremento de la competitividad de las localidades; y, (ii) Doig<sup>12</sup>, al exponer alternativas para mejorar la formulación de

---

<sup>6</sup> Cfr. Ortiz de Zavallos y Pollarolo 2000:20-24

<sup>7</sup> Cfr. Palacios y Roca 1999:12-15

<sup>8</sup> Cfr. Abusada y otros (ed.) 1999:13-21

<sup>9</sup> Cfr. Tello 2008:31-40

<sup>10</sup> Cfr. Del Castillo y otros (ed.) 2000:3-8.

<sup>11</sup> Cfr. Marks 2003:14-22

<sup>12</sup> Cfr. Doig 2005 : 24-28

planes de competitividad regional, considerando no solo las capacidades productivas u oferta privada exportable sino también las instituciones que facilitan o dificultan el fortalecimiento de la competitividad regional.

Finalmente, desde un punto de vista que incorpore la participación ciudadana, tanto el Programa “Pro Descentralización” como el Grupo “Propuesta Ciudadana” incorporan la temática de manera transversal dentro de sus informes o documentos de evaluación del proceso de descentralización.

En esta misma línea, resaltan en este campo la incidencia que se dio el tema de presupuesto participativo, significando un particular aporte los trabajos de Cáceres<sup>13</sup> (desde una perspectiva de derechos), Leyton y López<sup>14</sup> (vinculación entre planificación estratégica, gestión pública así como el análisis sistemático de los presupuestos participativos de los gobiernos regionales) y Tanaka<sup>15</sup> (cuyo análisis concluye recomendando el fortalecimiento de instituciones existentes en lugar de crear nuevos espacios de participación).

De forma concurrente, encontramos estudios como el de Huber<sup>16</sup> en el cual se evidencia un análisis detallado respecto de las potencialidades de la sociedad civil como contrapeso o complemento al poder de los gobiernos regionales y locales, dadas sus particulares características como actores institucionales.

Una tipología de estudios que no pueden dejar de mencionarse son los trabajos de investigación comparativos, tanto de experiencias nacionales como internacionales. Dentro de este campo destacan los estudios de Ritter<sup>17</sup> (exponiendo experiencias comparadas en materia de beneficios y fallas de la descentralización) y Zas Fiz Burga<sup>18</sup> (relacionado con los diversos regímenes normativos de administración territorial o instancias intermedias en países de América Latina).

Como se ve, las diversas investigaciones desarrolladas en materias vinculadas estrechamente al proceso de descentralización han tenido una variedad de enfoques, objetivos e incluso marcos explicativos que permitieron formular sus respectivas hipótesis. No obstante las diferencias encontradas en las investigaciones revisadas para la presente Tesis, puede señalarse que -a la fecha- el balance de estudios respecto de la descentralización ha estado orientado a examinar aspectos fundamentales del proceso en marcha y a formular un análisis sectorial relacionado con varios aspectos relevantes como la participación ciudadana o las potencialidades de la economía regional como consecuencias o causas del proceso.

---

<sup>13</sup> Cfr. Cáceres 2004 : 11-15

<sup>14</sup> Cfr. Leyton y López 2005:11-68

<sup>15</sup> Cfr. Tanaka 2007:20-22

<sup>16</sup> Cfr. Huber 2003:99-102

<sup>17</sup> Cfr. Ritter 2005:95-100

<sup>18</sup> Cfr. Zas Friz 2001:501-520

Sin perjuicio de lo anterior, como mencionáramos en un inicio, la reciente expedición de políticas nacionales y sectoriales en el país así como su implementación en el nivel de gobierno regional, son un tema poco o nada abordado en la actualidad. Ello se explica bien sea por la especificidad de la materia, su novedad o grado particular de complejidad, lo cual resulta un nicho de investigación indispensable en el contexto actual del proceso de descentralización peruano.

## 1.2. Teoría neoinstitucional

El marco teórico de referencia para la presente investigación está constituido – principalmente- por los aportes efectuados desde el campo de la economía neoinstitucional, disciplina que ha venido cobrando relativa importancia y protagonismo en el debate académico durante la última década del presente siglo.

Respecto a esta teoría, tenemos que cuatro de sus principales exponentes han sido galardonados con Premios Nobel en Economía: Douglass North (1993), Ronald Coase (1991) y tanto Elinor Ostrom como Oliver Williamson (2009), sin contar a otros destacados académicos que ha recibido importantes reconocimientos por su trabajo y trayectoria profesional. A lo anterior se suma una creciente cantidad de literatura especializada que emplea a dicho enfoque teórico como marco de investigaciones que vinculan temas políticos, económicos, sociales, jurídicos e –incluso- biológicos.

Conforme señalara el propio North<sup>19</sup>, para aproximarse al neoinstitucionalismo tenemos que tomar en cuenta que es un “programa de investigación multidisciplinario que se centra en el estudio del vínculo entre las instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico”, ámbitos de primera importancia para comprender los fenómenos sociales, políticos y económicos actuales, como el que nos ocupa.

El análisis neoinstitucional parte de la economía neoclásica, pero la enriquece al incorporar elementos del “derecho, ciencia política, sociología, antropología e historia”<sup>20</sup>. Esta aproximación multidisciplinaria de la economía neoinstitucional permite que profesionales e investigadores de diversas especialidades puedan emplear los elementos teóricos neoinstitucionales para analizar diversos aspectos de la realidad bajo dicha óptica y realizar importantes aportes que les permitan enriquecer los postulados y la metodología de estudio tradicionalmente empleados por una ciencia o área de estudio individualmente considerada.

---

<sup>19</sup> Cfr. Alston, Eggertsson y North 1996:1-8.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

Como se ha acotado previamente, si bien la teoría neoinstitucional no contiene un conjunto de postulados teóricos rígidos e irreductibles contenidos en un documento pétreo o tratado fundacional, los principales académicos vinculados a esta escuela de pensamiento han convenido en algunos criterios mínimos que permiten explicar y analizar las diversas situaciones que son objeto de estudio. A este entender, se postula que detrás del proceso de crecimiento económico existente en diversas partes del mundo de forma constante, se encuentran las instituciones como el centro de la explicación de tal fenómeno.

De esta forma, puede identificarse el rol de dichas instituciones en el desempeño positivo o negativo de las economías del planeta tomando en cuenta que: (i) los modelos de la economía neoclásica asumen determinados aspectos que no se reflejan en la realidad (por ejemplo la existencia de información completa); (ii) las instituciones determinan las reglas de juego respecto de las cuales las organizaciones estructuran su actuación; y, (iii) el cambio institucional se genera al modificar de forma exponencial un pequeño número de instituciones (sean estas formales o informales) sea con un objetivo deliberado o de forma espontánea.

### **1.2.1. Instituciones**

De acuerdo con North<sup>21</sup>, por instituciones debemos entender al conjunto de limitaciones creadas por el hombre para darle forma a los incentivos de la conducta humana. Estas pueden ser formales (las leyes, la familia, la seguridad jurídica, entre otros.) o informales (códigos de conducta, normas sociales, entre otros).

La principal función de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una conducta estable para la interacción humana. Parte esencial de esta aproximación –y para la presente investigación- es tener en cuenta que dicha estabilidad alcanzada por las instituciones existentes no necesariamente resulta eficiente o es la que mayor cantidad de beneficios genera a la sociedad.

Las instituciones formales e informales conforman el entramado o diseño institucional dentro del cual un grupo de personas (sociedad) realiza diversas actividades que le permiten mantenerse y proyectarse en el tiempo. La interacción de ambos tipos de instituciones en situaciones concretas y relacionadas con las necesidades cambiantes por parte de individuos u organizaciones, genera un proceso continuo de cambio institucional, el mismo que determina las oportunidades existentes para modificar el status quo de la sociedad.

---

<sup>21</sup> Cfr. North 2006:14-15

### **1.2.2. Organizaciones**

Otro concepto de suma importancia en la teoría neoinstitucional es el de “organización”. En este sentido, las organizaciones son concebidas como “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”<sup>22</sup>. Tales organizaciones – junto con los actores institucionales, que no son otra cosa que individuos que tienen una preponderancia evidente dentro de la sociedad- son los llamados “jugadores” dentro de un entramado institucional específico: deben respetar las instituciones –como reglas de juego- y participar activamente en los procesos de cambio institucional.

Consiguientemente, tales organizaciones son creadas para aprovechar las oportunidades existentes en la sociedad, retroalimentando el marco institucional e influyendo en el proceso de cambio institucional existente. Es importante recalcar, asimismo, que la maximización de oportunidades identificadas conforme al marco institucional vigente es el objetivo de toda organización, el cual se encontrará en vigor en tanto las instituciones formales e informales mantengan las condiciones que motivaron la aparición de la organización.

En caso tal objetivo –puede ser económico, político, social, religioso, entre otros- desaparezca por una modificación en el entramado institucional y –ergo- en la dirección del cambio incremental, la organización perderá su razón de ser y resultará indispensable evaluar su contribución a dicho proceso de cambio institucional.

### **1.2.3. Campos de estudio de la teoría neoinstitucional**

La teoría neoinstitucional provee un fértil asidero teórico para explicar diversos fenómenos o aspectos de la realidad, partiendo de la premisa que las instituciones determinan los umbrales de interacción de las organizaciones y otros actores institucionales, quienes son concebidos como agentes del cambio institucional. La interacción entre instituciones y organizaciones genera la conformación de arreglos institucionales que den soporte al conjunto de acciones derivadas de dicha interacción.

Dentro de esta teoría existen varios enfoques o áreas de aplicación específicas. Por ejemplo, desde el énfasis asociado a la historia, tenemos la obra de Williamson<sup>23</sup> y del propio North<sup>24</sup> –en sus inicios- quienes explican como la historia proporciona valiosos ejemplos de cómo las tendencias –en cuanto a formación de instituciones se refiere- tiene que ver con el cambio incremental que se da entre instituciones y organizaciones. El énfasis que nosotros ponemos en este proyecto de investigación –tomando elementos del análisis de Wiesner<sup>25</sup>- está referido a la aplicación de la teoría neoinstitucional en la

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> La obra de Williamson (1998) es un claro ejemplo de ello.

<sup>24</sup> Cfr. North 2007:10-19

<sup>25</sup> Cfr. Wiesner 1997:12-25

formulación e implementación de políticas públicas, específicamente aquellas que deben aplicarse en el nivel regional.

En el caso peruano, se han identificado cuatro estudios que aplican –de una forma u otra- el análisis neoinstitucional de manera explícita. El primero está referido al análisis del gobierno de Alberto Fujimori desarrollado por Murakami<sup>26</sup>, en el se enfatizan los aspectos políticos del régimen fujimorista. De otro lado, tenemos el texto de Wise<sup>27</sup> en el que se analizan las estrategias económicas aplicadas en el Perú durante el último siglo.

En tercer lugar, tenemos el texto editado por Crabtree<sup>28</sup> referido a la construcción de instituciones, análisis que se condice con una perspectiva multidisciplinaria y social. Finalmente, también comentado, encontramos el documento de Morón y Sanborn<sup>29</sup> dedicado a la formulación de políticas públicas en el Perú, aproximándose desde una perspectiva neoinstitucional implícita.

Es importante resaltar que este marco teórico permite identificar actores institucionales, su relación con el proceso de cambio institucional y las diferentes formas con que cuentan para estructurar sus relaciones entre si y con relación al marco institucional. Entonces, la teoría neoinstitucional se erige como un referente sólido respecto del cual analizar aquellos elementos de los arreglos institucionales que permiten a la implementación de políticas nacionales y sectoriales –en el nivel regional- con bajos niveles de conflicto intergubernamental, conforme corresponde al presente proyecto de tesis.

### **1.3. Creación de valor y estrategia en el sector público**

La teoría neoinstitucional provee un marco teórico adecuado para identificar las relaciones existentes entre las instituciones y los diferentes actores que se desarrollan en el proceso de descentralización. Sin perjuicio de lo anterior, la presente investigación posibilita también realizar una primera aproximación a la generación de valor público a través de la implementación de políticas nacionales y sectoriales en el nivel regional, cuestión que no es abordada con frecuencia y que –consideramos- provee un insumo importante para el trabajo de la Administración Pública peruana.

Considerando ello, el marco teórico neoinstitucional ha sido complementado con el trabajo del profesor Mark Moore<sup>30</sup>, catedrático de la John F. Kennedy School of

---

<sup>26</sup> Cfr. Murakami 2007:652-700

<sup>27</sup> Cfr. Wise 2005:315-340

<sup>28</sup> Cfr. Crabtree 2006:7-10

<sup>29</sup> Cfr. Morón y Sanborn 2007:89-91

<sup>30</sup> Cfr. Moore 1995:380-401

Government, quien ha venido estudiando a profundidad la creación de valor público por parte de la Administración Pública<sup>31</sup>. La teoría bajo comentario parte de dos premisas simples pero de vital importancia para comprender la valoración de la actividad estatal y el accionar de los gerentes y personal a su servicio. Primero, tanto la gestión pública como la privada buscan generar y maximizar valor, solo que en un caso es valor público y en otro valor privado. Por tanto, las acciones de ambos tipos de gerentes estarán orientadas a que se cumpla este objetivo y que los actores que requieren medir, validar y aprobar dicha generación estén conformes con los resultados demostrados.

La segunda premisa se refiere a que el valor privado y el valor público tienen naturaleza, son generados y son medidos de forma distinta. Esta diferencia resulta fundamental para comprender la razón que subyace al hecho que las acciones empleadas en la gerencia privada no son absolutamente aplicables a la gestión pública. Por ejemplo, en el sector privado se requiere desarrollar productos para que sus consumidores o clientes los adquieran, incrementando el valor de la firma en el mercado (bursátil generalmente) y explicitando el valor privado de la estrategia del gerente a los accionistas de la empresa.

En el sector público la implementación de políticas públicas –definidas como “valiosas” por un mandato normativo- debe satisfacer no solo a los beneficiarios de la misma sino además a la autoridad gubernamental (y otros actores institucionales) que tiene injerencia en o está encargada de monitorear su implementación.

Sobre la base de estas dos observaciones, la teoría bajo comentario señala que el valor público no es fácil de medir o generar dado que forma parte de y subyace a los deseos, percepciones y necesidades de los ciudadanos. Consecuentemente, la implementación de acciones de política pública debe satisfacer determinadas clases de necesidades y operar de acuerdo con cierto tipo de percepciones de los ciudadanos dentro de la sociedad.

### **1.3.1. Percepción del valor público y actores institucionales**

Según se estableció previamente, dicha implementación de políticas públicas debe ser capaz de demostrar el valor creado mediante dos actividades diferentes relacionadas a dos tipos de mercados distintos: (i) requiere generar bienes o servicios que sean percibidos como valiosos para los beneficiarios de tal política pública; y, (ii) necesita gestionar la implementación de tales políticas de forma tal que satisfaga los estándares asumidos que tienen los ciudadanos y sus representantes respecto de cómo se deben implementar.

---

<sup>31</sup> Si bien es cierto que el contexto de la sociedad y administración gubernamental estadounidense es diferente a la peruana, la teoría subyacente al análisis realizado de diversos casos y organizaciones de aquel país son plenamente aplicables al nuestro.

Como consecuencia de lo anterior, puede establecerse claramente que la implementación de políticas públicas debe satisfacer a dos grupos diferentes de actores institucionales: (i) a sus beneficiarios (clientes o consumidores de los bienes o servicios provistos); y, (ii) a los ciudadanos y sus representantes elegidos (directa o indirectamente mediante procesos democráticos de toma de decisión).

En este punto debe señalarse que existen algunas formas de intentar una aproximación más “objetiva” del valor público, empleando métodos cuantitativos y cualitativos propios de las ciencias sociales y políticas. Dichos métodos son, principalmente, (i) el “policy analysis”<sup>32</sup>; (ii) el análisis costo-beneficio<sup>33</sup>; (iii) el análisis costo-efectividad<sup>34</sup>; y, (iv) la evaluación de programas<sup>35</sup>. No obstante ello, debe explicitarse que ninguna forma de evaluación técnica de las políticas públicas reemplaza al proceso político como máximo mecanismo para determinar aquello que es valioso.

### **1.3.2. Recursos públicos para la implementación de acciones de política**

Un aspecto relevante a tener en cuenta es que la implementación de las políticas públicas requiere el uso de dos tipos de recursos públicos, en diferente medida: monetarios (incluyendo recursos materiales, presupuestales y humanos) y poder público<sup>36</sup> (principalmente al generar incentivos en los ciudadanos para comprometerlos en alcanzar el objetivo de política pública previsto, mediante el establecimiento de obligaciones formales o informales). Por esta razón, las acciones de implementación deben establecerse cuidando que éstas se realicen de forma “justa”<sup>37</sup> y “eficiente”<sup>38</sup>.

Consiguientemente, esta forma de generar valor público por medio de una política pública es “autorizada” mediante un acuerdo político colectivo (generado por un proceso político de toma de decisiones o delegación de autoridad) para solucionar un problema o aprovechar una oportunidad de una forma particular. Lo anterior permite aproximarnos a la respuesta sobre qué intervenciones generan valor público y, por tanto,

---

<sup>32</sup>“El policy analysis” es una técnica propia de las ciencias políticas mediante la cual se plantea análisis cualitativo que pretende identificar tendencias y –en corto- “predecir el futuro” de una política pública.

<sup>33</sup> El análisis costo-beneficio intenta determinar el valor de la intervención pública en función al beneficio logrado en los beneficiarios de las acciones de implementación de la política pública.

<sup>34</sup> El análisis costo-efectividad intenta determinar que tan bien una acción de política pública se realizó con relación a una cantidad específica de objetivos que fueron definidos para dicha acción en particular.

<sup>35</sup>La evaluación de programas permite evaluar que tanto un conjunto de acciones de política pública en particular es coherente con los objetivos que le fueron planteados.

<sup>36</sup> Según Moore, también es considerado como parte del uso de “poder público” la autoridad para recaudar impuestos empleados para financiar la implementación de la política pública.

<sup>37</sup>La “justicia” respecto de las acciones de implementación de políticas públicas está referida a que tales acciones deben estar orientadas a modificar condiciones sociales hacia lo deseable por los ciudadanos e implica la realización de un juicio colectivo respecto del valor de las acciones ejecutadas o propuestas.

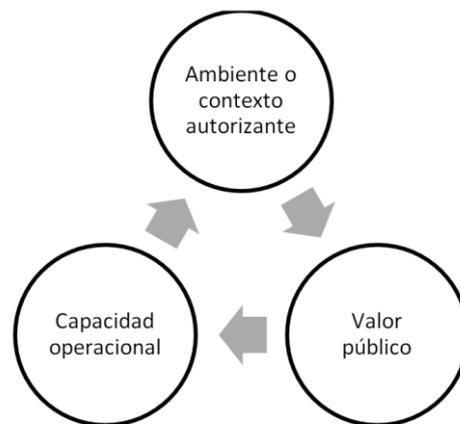
<sup>38</sup>La “eficiencia” alude a garantizar que las acciones de implementación de política pública se realicen con el menor uso de recursos públicos posible, tanto monetarios como de “poder público”. Lo anterior se deriva del hecho que se busca que la intervención pública sea lo menos lesiva posible de las libertades individuales.

merecen ser “producidas” para fines colectivos, empleando recursos públicos. Finalmente deberá interpretarse que aquello valioso para la sociedad será lo que se apruebe como política pública, siempre que sea producto del proceso democrático, mediante el uso de instituciones políticas definidas legal y constitucionalmente.

### 1.3.3. Triángulo estratégico de Mark Moore e implicancias

Como resultado del trabajo del profesor Moore, se han identificado tres elementos indispensables a tener en cuenta para que las acciones de implementación de políticas públicas puedan realizarse con mayores probabilidades de éxito. Ello permite a los gerentes públicos encargados de la implementación la estructuración de tales acciones considerando no solo estos elementos sino las relaciones e implicancias existentes entre estos.

**Figura 1: Triángulo estratégico de Moore**



Fuente: Moore (1995)

Los elementos del triángulo pueden explicarse –de manera resumida- de la siguiente manera:

- *Valor público*: esto se refiere a que las acciones de política pública a implementar sean substancialmente valiosas para los ciudadanos y beneficiarios.
- *Legítimo y políticamente sostenible*: implica que las acciones de política pública deben ser capaces de convencer constantemente al “entorno autorizante” respecto de la continuidad o expansión de los recursos asignados y empleados.
- *Capacidad operacional y administrativa*: permite asegurarse que aquello valioso a generarse y que es sostenible políticamente debe poder lograrse con los medios existentes puestos a disposición para alcanzar el objetivo de política previsto.

De lo anteriormente señalado, debe resaltarse la existencia de tres relaciones importantes para la aplicación del triángulo estratégico de Moore, en la perspectiva de la generación de valor público como parte de la implementación de acciones de política pública.

El primero de ellos está referido al “contexto o ambiente sustantivo” respecto del cual se aplican las acciones de política pública. Representa las condiciones sociales que deben cambiarse hacia lo socialmente deseable; problemas sustantivos para la población que deben resolverse; necesidades, derechos u otros a reivindicar; u oportunidades a ser aprovechadas o potenciadas mediante la política pública implementada. Su importancia radica en la relación que tiene con el objeto de política pública que se busca alcanzar mediante la implementación de las acciones de política pública realizadas.

El segundo concepto importante está referido al “contexto o entorno autorizante”, conformado por aquellos actores formales que supervisan las acciones de implementación de política pública y de quienes requieren tanto autorización como recursos para mantener su operación. Asimismo, se refiere a aquellos actores informales que influyen a los actores formales para la toma de decisiones vinculadas con la implementación.

Los actores institucionales parte del contexto autorizante se pueden clasificar en:

- “*Superiores políticos*” (funcionarios públicos electos o designados<sup>39</sup>), *cuerpos legislativos*<sup>40</sup> o *agencias supervisoras*<sup>41</sup>: son aquellos que designan, remueven o supervisan a los gerentes públicos encargados de la implementación de las políticas públicas, estableciendo los términos de su mandato y los recursos asignados.
- *Medios de comunicación*: son aquellos actores institucionales que determinan los asuntos en los cuales los ciudadanos concentrarán su atención.
- *Grupos de interés*<sup>42</sup>: su importancia radica y está vinculada a su legitimidad ya que constantemente comentan o supervisan las acciones de implementación de la política pública. En ocasiones son muy activos, tienen mecanismos para hacerse escuchar y conocimiento experto de la materia de especialidad.

---

<sup>39</sup> En este campo se incluyen a los Ministros, Viceministros, Secretarios, Jefes de Organismos Públicos y otras autoridades que tienen autoridad directa o delegada para supervisar la implementación de políticas públicas.

<sup>40</sup> En este concepto se incluyen las Comisiones Congresales o cuerpos de regidores o consejeros regionales.

<sup>41</sup> Se refiere a aquellas que supervisan la labor de los funcionarios públicos o el uso de los recursos públicos asignados. En el Perú se refieren básicamente a los entes rectores de sistemas administrativos del Estado.

<sup>42</sup> En este rubro se incluyen a las asociaciones de ciudadanos, ONGs, gremios empresariales y otros miembros de la sociedad civil vinculados a las acciones de implementación de la política pública.

- *Sistema de Justicia*<sup>43</sup>: debe considerarse que en ejercicio del control difuso o concentrado de constitucionalidad, los órganos encargados de administrar justicia en el país pueden interpretar los mandatos de la Constitución o leyes contrastándolos con las acciones de implementación de las políticas públicas. Lo anterior puede culminar en una ratificación de la acción o con una serie de acciones que debe hacerse o dejar de hacerse para que su actuación se encuentre conforme a Derecho.
- *Ciudadanos y clientes*: comprenden a los beneficiarios de las políticas y a los ciudadanos propiamente dichos, considerando la influencia que tienen en el personal encargado de la operación diaria de las acciones de política pública implementadas.

El último elemento a considerar es el referido a la capacidad operacional y la “cadena de valor”, ambos específicamente circunscritos a las posibilidades reales que tiene una organización en particular para implementar de mejor forma una política pública.

En este contexto, se entiende por “capacidad operacional” a los recursos y capacidades otorgadas al administrador público más aquéllos en los que éste puede influir, y requiere para lograr los resultados deseados. De otro lado, “cadena de valor” está referido al proceso por el cual los recursos fungibles (dinero, trabajadores, ideas, entre otros.) son asignados en una determinada forma para producir un determinado resultado previsto (objetivo de política pública)

Es importante resaltar que en el sector privado la capacidad operacional es igual a la capacidad organizacional mientras que en el sector público la capacidad operacional es equivalente a la capacidad organizacional más los socios y co-productores (y en ocasiones los beneficiarios-clientes).

## **1.4. Metodología de la investigación**

La metodología empleada para desarrollar la presente tesis tiene como finalidad corroborar la validez de la hipótesis planteada, para lo cual busca responder la interrogante identificada como punto de partida de la investigación: ¿cuáles son los principales elementos de los arreglos institucionales que posibilitan la implementación de Políticas Nacionales o Sectoriales en el nivel regional, con bajo nivel de conflicto intergubernamental, en el marco del proceso de descentralización peruano? La metodología comprende identificar: (i) fuentes de información; (ii) técnicas de recojo de datos; y, (iii) validación de hipótesis.

---

<sup>43</sup> En el Perú se refiere básicamente al Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

### 1.4.1. Fuentes de información

Las fuentes de información son un elemento importante en la investigación, toda vez que la validez última de la hipótesis estará directamente relacionada con la rigurosidad en la obtención y uso de las mismas, como respaldo de las conclusiones del estudio.

Considerando lo anterior, para el desarrollo de la presente investigación se ha empleado una combinación de fuentes primarias y secundarias, tomando en cuenta el riguroso proceso de selección al cual fue sometida cada una y el valor relativo de las mismas con relación al tema de investigación. Las principales fuentes de información para la elaboración de la presente investigación serán:

1. Fuentes primarias: constituidas por aquellas que proveen un testimonio o evidencia directa respecto del tema de tesis. Por la naturaleza de la tesis, se ha priorizado aquellas que permiten obtener información relacionada con las percepciones de los actores.
  - Artículos periodísticos o de revistas que recojan testimonios o información generada en el mismo espacio temporal que la redacción de las mismas. La investigación ha abarcado un periodo superior a los 10 años en lo que se refiere a información periodística vinculada al tema materia de la presente tesis.
  - Entrevistas realizadas a determinados actores que han formado parte del proceso de descentralización peruano, tanto en el nivel nacional y regional como dentro y fuera de la estructura del Estado.
  - Reuniones sostenidas con diversos profesionales vinculados y que puedan analizar el proceso de descentralización desde diversos ángulos.
2. Fuentes secundarias: considerando dentro de este grupo a aquellas que proveen una interpretación o análisis basado en fuentes primarias. La investigación requirió el uso de las siguientes:
  - Legislación peruana y extranjera en materia de descentralización o distribución del poder en el territorio.
  - Bibliografía: conformada por libros, artículos especializados o investigaciones previas –publicadas en físico o virtual- en materia de: (i) Descentralización, en todas sus dimensiones; (ii) Teoría neoinstitucional; (iii) Generación de valor público; y, (iv) Participación ciudadana.
  - Artículos periodísticos o de revistas en los que se plantee o defienda una posición determinada frente a un hecho relacionado con el tema de tesis o se haya analizado. La investigación ha abarcado un periodo superior a los 10 años en lo que se refiere a información periodística vinculada al tema materia de la presente tesis.

## **1.4.2. Técnicas de recojo de datos**

Se ha tomado en cuenta el uso de las siguientes técnicas de recojo de datos, con la finalidad de emplear adecuadamente las fuentes de información señaladas en el acápite anterior.

- Entrevistas a profundidad con actores clave del proceso y expertos consultados.
- Preguntas cortas aplicadas a funcionarios y especialistas con nivel medio de responsabilidad o injerencia en el proceso.
- Encuestas breves aplicadas a personas de circunscripciones departamentales.
- Análisis documental (bibliográfico), para el caso de la búsqueda en periódicos, revistas, artículos y libros en general.

## **1.4.3. Validación de Hipótesis (Tipo de análisis para verificar o rechazar hipótesis de estudio y contribuir a los objetivos)**

El proceso de validación de la hipótesis se ha basado en el análisis cualitativo de la información recopilada de diversas fuentes directas e indirectas.

Asimismo, ha tomado en consideración los resultados de las encuestas breves y preguntas realizadas a funcionarios, especialistas o público en general respecto del proceso de descentralización.

La validación de la hipótesis, entonces, ha buscado evidenciar la relación existente entre la implementación de políticas nacionales y sectoriales con bajo nivel de conflicto intergubernamental y los tres elementos de los arreglos institucionales identificados (i) competencias entre niveles de gobierno; (ii) mecanismos de alineación de incentivos; y, (iii) soporte de la sociedad civil organizada.

A este entender, la presente investigación se realiza tanto a nivel documental como de campo, identificando –a nivel documental- los elementos de los arreglos institucionales para posteriormente corroborar su importancia relativa con el análisis de campo a actores clave del proceso. El trabajo de campo estuvo estrechamente vinculado con la realización de encuestas y entrevistas a diversos ciudadanos y actores relacionados con el proceso de descentralización, a fin de corroborar la validez empírica de la hipótesis formulada.

# **CAPÍTULO SEGUNDO - EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PERUANO EN EL CONTEXTO DE LA TEORÍA NEOINSTITUCIONAL**

## 2.1. Introducción

La descentralización, como sostuvo Pedro Planas<sup>44</sup>, ha venido siendo desde los inicios de nuestra vida republicana una “promesa”. Como tal, ha tenido numerosos impulsos, modelos y reveses, quedando atrapada e inconclusa frente a las declaraciones de las autoridades y las expectativas ciudadanas.

Los continuos cambios experimentados por la sociedad peruana, y traducidos en las diferentes Constituciones de nuestro país, permiten vislumbrar que el diseño institucional peruano ha sido uno en el cual el centralismo y las diferentes opciones descentralizadas fueron discurriendo en un péndulo histórico que llega hasta acontecimientos recientes.

El desarrollo constitucional de la primera parte de nuestra historia republicana permite evidenciar el péndulo al cual nos hemos referido, posibilitando apreciar algunas semejanzas y diferencias entre los esfuerzos descentralizadores desarrollados. En este marco, resulta valioso identificar las principales instituciones formales contenidas en las Cartas Políticas de la primera etapa de nuestra vida republicana para luego –con esta base previa- pasar a analizar los antecedentes más cercanos al vigente proceso de descentralización.

### 2.1.1. Primeras Constituciones: inicio del péndulo

En este sentido, la primera Constitución Política del Perú de 1823 tenía una evidente intención descentralista, evidenciada desde su artículo primero “Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana”. Es importante destacar que adicionalmente a esta declaración inicial, la Constitución bajo comentario adoptaba una “régimen de gobierno interior” del Estado basado en las municipalidades<sup>45</sup> y los departamentos<sup>46</sup>.

No obstante ello, la voluntad centralista de Simón Bolívar pronto se impuso en la Constitución de 1826, la misma que inicio el movimiento pendular entre centralismo y descentralización. Dicha carta política eliminó de un plumazo a las municipalidades y Juntas Departamentales, reemplazando el gobierno descentralizado basado en autoridades elegidas –y solo marginalmente a través de autoridades políticas

---

<sup>44</sup> Cfr. Planas 1998:20-32

<sup>45</sup> Las Municipalidades contaban con un Alcalde, Regidores y Síndico, además de un Gobernador como máxima autoridad política del distrito.

<sup>46</sup> En el caso de los departamentos estos contaban con una Junta Departamental la misma que era presidida por el Prefecto, en su calidad de máxima autoridad política del departamento

designadas<sup>47</sup> - por un modelo en extremo centralizado. Bajo esta Constitución todas las autoridades territoriales eran designadas por el Poder Ejecutivo, incluso un funcionario denominado “Alcalde” pero que distaba –en sus funciones- del anterior funcionario elegido con el mismo nombre.

Posteriormente la Carta Política de 1828 restableció las Juntas Departamentales otorgándoles importantes atribuciones sin interferir en las funciones de los Poderes del Estado. Debe recalcar que esta Constitución fue la primera en crear una instancia “intermedia” de gobierno con capacidades reales de gestión sobre un territorio determinado<sup>48</sup> así como el establecimiento de otras instituciones formales que tenían impacto en diferentes áreas de la administración del Estado<sup>49</sup>.

A pesar de su reducido presupuesto en contraste a la cantidad de funciones a desempeñar, según estudios especializados<sup>50</sup>, las acciones ejecutadas por las Juntas Departamentales fueron varias y estuvieron a la altura de las expectativas de la población que representaban.

No obstante ello, el fortalecimiento de dichas Juntas tuvo como contrapartida el debilitamiento de las Municipalidades, manteniéndose casi su nula capacidad de gestión al definírsele como una “junta de vecinos” sin “carácter representativo”<sup>51</sup>.

Contrariamente a su antecesora, y a pesar de un balance favorable de la experiencia de las Juntas Departamentales<sup>52</sup>, la Constitución de 1834 volvió a eliminarlas y omitió referirse a cualquier otra instancia de gestión intermedia, señalando –una vez más- como responsables del gobierno superior de los Departamentos, Provincias y Distritos a los Prefectos, Sub prefectos y Gobernadores –respectivamente- dependientes todos del Poder Ejecutivo central. Con relación a las Municipalidades, un escueto artículo 137° reitera que en las capitales de departamento y provincia habrá una “junta de vecinos”

---

<sup>47</sup> Debe recordarse que en la Constitución de 1823 los prefectos, intendentes y gobernadores eran las autoridades elegidas por el Poder Ejecutivo encargadas del “gobierno político superior” encargándoseles el mantenimiento del orden y seguridad públicas, además de la hacienda pública.

<sup>48</sup> Es importante destacar que la citada Constitución de 1828 en su artículo 67° responsabilizó a las Juntas Departamentales por la promoción de “los intereses del departamento en general, y de las provincias en particular”.

<sup>49</sup> Sobre este punto, es importante destacar que en el proceso de elección de importantes cargos públicos (tales como Senadores; Vocales de la Corte Suprema y Superior; Prefectos, Sub prefectos y Gobernadores; Obispos, entre otros) las Juntas tenían participación preponderante según la regulación del artículo 75° de la constitución Política de 1828.

<sup>50</sup> Cfr. Rivera Serna 1964: 3-18.

<sup>51</sup> Los artículos 140° a 143° de la Constitución Política de 1828 se ocupaban de la regulación de las Municipalidades. Particularmente el artículo 140° sostenía que era una “junta de vecinos” mientras que el 142° señalaba que “no tienen carácter alguno representativo”.

<sup>52</sup> Al respecto, Planas señala que “la existencia de las Juntas departamentales previstas en la Constitución de 1828 coincidió con ‘un periodo de extrema pobreza fiscal, de incesantes revoluciones y de despotismo militar hostil a la institución’. En ese contexto, es notable el mérito de las Juntas Departamentales no solo de haber sobrevivido a esta interminable etapa de turbulencias, sino por haber logrado emprender una significativa obra a favor de sus departamentos, pese a sus muy escasas rentas.”

denominada municipalidad, delegando la determinación específica de esta institución en una ley<sup>53</sup>.

Las Constituciones sucesivas no hicieron más que repetir el penoso péndulo histórico entre centralismo y descentralización. De esta forma, la Carta de 1839<sup>54</sup> y <sup>55</sup> mantuvo la omisión respecto de la administración descentralizada<sup>56</sup> mientras que aquella de 1856 restituyó a las Juntas Departamentales y las Municipalidades. En 1860 la Constitución volvió a eliminar las instancias intermedias, subsistiendo solo una escueta mención a las Municipalidades y delegando en una ley casi toda su regulación.

### **2.1.2. Reconocimiento y fortalecimiento inicial del nivel intermedio**

En este punto, las Constituciones sucesivas -1867, 1920 y 1933- contenían disposiciones expresas en las cuales reconocían un nivel intermedio de gestión territorial diferente al gobierno nacional y al municipal. El cuadro presentado a continuación ilustra lo anterior:

---

<sup>53</sup> Artículo 137 de la Constitución Política de 1834:

“En las capitales de Departamento y de provincia habrá una Junta de vecinos denominada Municipalidad. El número de municipales, las calidades de los elegibles, las reglas de su elección, sus atribuciones y el tiempo de su servicio serán determinados por una ley que tenga por base la población y respectivas circunstancias locales.”

<sup>54</sup> La Constitución de 1839, dictada luego de la fallida experiencia de constitución de una Confederación Peruano Boliviana, mantuvo el error de la Constitución anterior al omitir a las instancias intermedias de gestión y, acentuando más el centralismo, eliminó a las municipalidades.

<sup>55</sup> Debe acotarse que no obstante la supresión a nivel constitucional de las Juntas Departamentales y de las Municipalidades, por ley promulgada el 18 de agosto de 1845 se restablecieron las Juntas Municipales y Juntas de Notables, aunque –como señala Planas- con un fin fundamentalmente recaudador.

<sup>56</sup> Debe señalarse que se creó la figura del Intendente de Policía –al parecer- para ocupar el lugar que dejaban las Juntas Departamentales, mientras que en la jurisdicción en la que antes se asentaba la municipalidad, la Constitución de 1839 creó la figura de los Síndicos Procuradores sin mayor regulación.

**Tabla N° 1: Reconocimiento del nivel intermedio en las Constituciones del Perú**

CONSTITUCIÓN	DIVISIÓN POLITICA	AUTORIDADES POLITICAS SUBNACIONALES	INSTANCIAS INTERMEDIAS	INSTANCIAS LOCALES
1823	Departamentos, Provincias, Distritos y Parroquias	Prefecto, Intendente y Gobernador	Junta departamental	Municipalidad
1826	Departamentos, Provincias, Cantón, Pueblo, Comarca, Vecindario	Prefecto, Subprefecto, Gobernador, Juez de paz, Alcalde	--*--	--*--
1828	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	Junta departamental	Municipalidad
1834	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	--*--	Municipalidad
1839	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	--*--	--*--
1856	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente gobernador	Junta departamental	Municipalidad
1860	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente gobernador	--*--	Municipalidad
1867	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente gobernador	Junta departamental	Municipalidad
1920	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente gobernador	Congresos regionales	Municipalidad
1933	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente gobernador	Consejos departamentales	Municipalidad
1979	Regiones, Provincias, Distritos	Alcalde	Gobierno Regional	Municipalidad
1993	Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos	Presidente Regional y Alcalde	Gobierno Regional	Municipalidad

Fuente: Diversas Constituciones del Perú

Elaboración: Propia

Si bien es cierto que las denominaciones difirieron en el tiempo, se mantuvo el carácter representativo de dichas instancias intermedias y se vislumbra un proceso evolutivo en lo que se refiere a la calidad de las mismas.

En un primer momento las denominadas Juntas Departamentales tenían un carácter más bien consultivo del Prefecto<sup>57</sup> y promotor de los “intereses del departamento”<sup>58</sup> sin

<sup>57</sup> Artículo 110 de la Constitución Política de 1867:

“En el tiempo determinado por la Ley, abrirá el Prefecto las sesiones de la Junta, instruyéndola, por escrito, de las necesidades del departamento. Si el Prefecto no verificase oportunamente la apertura, la verificará la Junta.”

<sup>58</sup> Artículo 106 de la Constitución Política de 1867:

establecerse claramente sus atribuciones respecto de las municipalidades y el Poder Ejecutivo central. Luego, pasaron –con los denominados “Congresos Regionales”- a contar con rasgos de un órgano parlamentario<sup>59</sup> que represente los intereses de las “provincias”, pudiendo expedir resoluciones de obligatorio cumplimiento siempre que no sean “incompatibles con las leyes generales o con el interés nacional”<sup>60</sup> pero sin atribuciones ejecutivas o administrativas<sup>61</sup>.

Con posterioridad a ello, los Concejos Departamentales de la Constitución de 1933, tenían no solo atribuciones específicas recogidas constitucionalmente sino también facultades ejecutivas para “organizar, administrar y controlar”<sup>62</sup> diversas materias y – además- ejecutar sus “acuerdos y las resoluciones”<sup>63</sup> por intermedio de su propio presidente, sin necesidad de acudir al Poder Ejecutivo para conseguirlo como ocurrió con las instancias anteriormente creadas.

Con esta última Constitución se termina la exposición respecto de las principales instituciones formales presentes en las Cartas Políticas de la primera parte de nuestra historia republicana. Como se puede colegir de lo expuesto, los esfuerzos de descentralización fueron consolidándose poco a poco en las Constituciones sin que eso implique necesariamente un desarrollo fructífero en la realidad.

Para proseguir con el análisis respecto del punto bajo comentario es necesario reparar en los antecedentes más recientes del proceso de descentralización actualmente en marcha: la Constitución de 1979 y la de 1993, antes de las importantes modificaciones del año

---

“En la capital de cada departamento habrá una junta compuesta de Diputados, elegidos en la forma que la ley determine, destinada a promover los intereses del departamento en general y los de las provincias en particular, no debiendo tener en ningún caso intervención en los asuntos políticos.”

<sup>59</sup> Artículo 140 de la Constitución Política de 1920:

“Habrá tres Legislaturas Regionales, correspondientes al Norte, Centro y Sur de la República, con Diputados elegidos por las provincias, al mismo tiempo que los Representantes Nacionales. Esas Legislaturas tendrán, todos los años, una sesión que durará treinta días improrrogables. No podrán ocuparse de asuntos personales en ninguna forma. (...)”

<sup>60</sup> No obstante ello, debe precisarse que el desarrollo legislativo derivado de esta Constitución – especialmente en lo que se refiere al periodo del Presidente Leguía- devino en la utilización política de estas instancias intermedias inutilizándolas y contradiciendo tanto su carácter representativo como su origen popular.

<sup>61</sup> El segundo párrafo del precitado artículo 140° de la Constitución de 1920 señala que las resoluciones de las Legislaturas Regionales serán comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento. Sobre este punto, estudiosos de la historia republicana –entre quienes destacan Jorge Basadre y Jose Carlos Mariátegui- sostienen que la experiencia de los Congresos Regionales fue negativa dado que fue concebida solo como una “descentralización parlamentaria” más no administrativa además de carecer de una clara delimitación de competencias con el gobierno nacional o municipal.

<sup>62</sup> Artículo 192 de la Constitución Política de 1933:

“Los Concejos tienen facultad para organizar, administrar y controlar, conforme lo disponga la ley, los ramos de Instrucción, Sanidad, Obras Públicas de carácter departamental, Vialidad, Agricultura, Ganadería, Industrias, Minería, Beneficencia, Previsión Social, Trabajo y demás que se relacionen con las necesidades de sus circunscripciones.”

<sup>63</sup> Artículo 191 de la Constitución Política de 1933:

“Los acuerdos y las resoluciones de los Concejos serán ejecutados por su Presidente.”

2002. Dichos cuerpos normativos serán el objeto central de nuestro estudio, complementándolo con las principales normas que sobre descentralización se dieron durante su respectiva vigencia.

## **2.2. Antecedentes recientes del proceso de descentralización peruano**

El proceso de descentralización actualmente vigente en el país tiene un sustrato constitucional, producto de una reforma que modificó una serie de componentes del diseño institucional del Perú. Es menester señalar que dichas modificaciones y el proceso mismo son resultado directo de una serie de condiciones políticas, sociales y económicas que hicieron evidente las diferencias existentes entre nuestras últimas dos Constituciones Políticas (1989 y 1993).

### **2.2.1. Primera Etapa: la regionalización y la Constitución de 1979**

La Constitución de 1979, producto de la labor deliberativa de la Asamblea Constituyente de ese mismo año –presidida por Haya de la Torre-, se encontró con un panorama particularmente dramático en materia de descentralización dado tanto al retroceso que se había dado durante los años anteriores en materia normativa como la migración masiva de los pobladores de los departamentos del país hacia la capital de la República.

Ante este panorama, el debate en materia de descentralización discurrió desde concepciones de Estado Federal, hacia uno descentralista y particularmente regionalista. A ello contribuyó el reconocimiento de autonomía económica y administrativa así como una serie de competencias respecto de materias que anteriormente venían siendo responsabilidad del gobierno central.

Cabe destacar que fueron, asimismo, importantes las provisiones constitucionales expresamente consignadas en relación a plazos para la ejecución de acciones de primer orden en materia de descentralización, tales como la convocatoria a elecciones municipales dentro de los “seis meses siguientes a la instalación del gobierno (...)”.

Coincidimos con Planas en que existieron determinadas innovaciones en materia de descentralización, lo cual no soslaya algunos errores que -finalmente- contribuyeron al fracaso del intento descentralista planteado constitucionalmente.

Para empezar, debe destacarse que –a nivel declarativo y general- se reconoció al Perú como un gobierno “unitario, representativo y descentralizado”, estableciéndose expresamente que la promoción del “bienestar general basado en la justicia y en el

desarrollo regional y equilibrado del país” como uno de los deberes primordiales del Estado. Lo anterior establece el marco de orientación teleológica del Estado respecto del proceso en sí mismo.

De otro lado, se concibió a la “regionalización” como mecanismo para viabilizar la descentralización en el país, ante el desorden provocado por la inconsistencia en la creación de Concejos Departamentales. Dentro de este marco se tiene la vital diferenciación entre Departamento y Región, lo cual favorece la concepción y el establecimiento de espacios regionales que excedan o -incluso- desdibujen el clásico esquema departamental de la distribución del poder en el territorio. Ello había venido siendo una restricción a la ejecución de acciones concretas en materia de descentralización.

En materia presupuestal, se estableció previsiones respecto de la asignación de cierta parte del Presupuesto a las regiones al señalar que los recursos de estas estarían conformados –entre otros- por los bienes y rentas de las Corporaciones o Juntas de Desarrollo así como la “parte proporcional que corresponde a las provincias que se integran a la región”.

En relación a este mismo aspecto, se previó la creación de un Fondo de Compensación Regional, el cual constituye un reconocimiento implícito a la situación desigual existente en el país respecto de determinadas zonas del mismo.

Asimismo, estuvieron insertas en la Constitución, según se vio, un cronograma definido respecto de la ejecución de acciones en materia de descentralización, iniciando con elecciones regionales pero no limitándose a ello sino que se generó la obligación del Poder Ejecutivo de elaborar y presentar al Congreso de la República de un Plan Nacional de Regionalización.

A fin de otorgar algún grado de participación a la población, se establecieron mecanismos de participación directa de las poblaciones afectadas por el establecimiento de una Región, previéndose la necesidad del voto favorable de estas antes del establecimiento de la determinada circunscripción.

Con relación a la configuración orgánica y distribución de las competencias entre niveles de gobierno, se contaban con algunas disposiciones particulares. Así, en lo que se refiere al otorgamiento de facultades legislativas a la región, se previó un esquema basado en la delegación de esta competencia, siendo el Congreso de la República el encargado de acordar un arreglo institucional con cada Región.

En esta misma línea, una vez negociada las competencias y su alcance entre el Congreso de la República y los representantes de la Región, la vigencia de los dispositivos normativos generales emanados de la Asamblea Regional se encontraba supeditada a que el Poder Ejecutivo nacional decida si promulgar o no la norma de alcance regional que se solicitaba expedir.

Estos mecanismos fueron diseñados para garantizar la unidad del Estado y evitar acciones que puedan desestabilizar dicha previsión garantía institucional. De otro lado, se definió específicamente tres órganos como parte de la estructura de los todavía inexistentes gobiernos regionales: (i) Asamblea Regional; (ii) Consejo Regional; y, (iii) Presidencia del Consejo.

Finalmente, aunque como medida discutible incorporada en la Constitución abrogada, se preveía la participación de representantes de la sociedad civil –denominadas “instituciones económicas y culturas de la región”– en los Consejos Regionales. Evidentemente, estos representantes no son los únicos que conforman dicho órgano de colegiado sino que debían ser acompañados de una representación de Alcaldes Provinciales de la respectiva región y un 40% de miembros elegidos directamente por votación popular. Esta previsión constitucional en lo que se refiere a la composición del órgano deliberativo regional buscaba una garantizar una representación de las principales “fuerzas” que componían el andamiaje institucional a nivel regional.

A pesar de las declaraciones de intención respecto de la implementación de un proceso de descentralización en la Carta Política de 1979, podemos señalar que el proceso se truncó definitivamente antes de incluso ser adecuadamente implementado.

De forma referencial, podemos señalar que existieron dos grandes causas para explicar –de alguna forma– el truncamiento y posterior fracaso de este proceso.

El primero está vinculado a aspectos institucionales contenidos en la Constitución de 1979. Caravedo<sup>64</sup> considera que el capítulo sobre la descentralización fue insuficiente, calificándolo de vacilante y ecléctico, dadas las previsiones constitucionales que se incorporaron en el marco de los debates que él recopiló. De otro lado, Paniagua<sup>65</sup> explica las deficiencias de ese título de la Constitución dado que “es resultado de un proceso de recortes sucesivos que modificaron sustancialmente la ponencia de la Comisión Especial número 9.” Dicho capítulo fue rehecho, según comenta, unas cinco veces, lo cual contribuye a explicar la debilidad del proceso en el texto constitucional.

---

<sup>64</sup> Cfr. Caravedo 1991:14-16

<sup>65</sup> Cfr. Paniagua 1988 : 65-67

Lo que queda claro de la lectura del articulado abrogado es que las regiones dependían de forma importante tanto del Poder Ejecutivo – a través del Plan de Regionalización- como del Congreso de la República, al “negociar” la asignación de competencias caso por caso en el marco de la expedición de Leyes Orgánicas.

Un aspecto, en esta línea, que no deja de llamar la atención es la exclusión de una definición expresa de competencias a nivel constitucional así como el “olvido” de consignar cláusulas expresas para la solución de controversias entre niveles de gobierno. Dichas disposiciones no solo resultan básicas a nivel de diseño institucional sino que devienen en previsiones que minimizan la aparición de conflictos o su impacto en el proceso, dada la definición anticipada de una respuesta institucional a los mismos.

La segunda no responde tanto a un factor institucional a nivel constitucional sino que responde a las consecuencias del sistema político -en general- y del diseño de la descentralización en particular, dada la dependencia del impulso del Poder Ejecutivo nacional para su concreción.

De este modo, a pesar que Alan García<sup>66</sup> era constituyente y fue su partido el que estuvo interesado directamente en la preparación de dicha Constitución, según afirma Planas, “es claro que apenas llegado al gobierno, no tuvo mayor interés en descentralizar, acaso porque ello implicaba compartir o distribuir el poder.” Lo cierto es que entre los años 1985 y 1987 promovió y estableció un sistema paralelo al previsto en la Constitución que privilegiaba la acción centralista en zonas de la sierra consideradas de extrema pobreza.

Sin perjuicio de ello, entre 1988 y 1990, ad portas de finalizar su primer mandato, García expidió una serie de normas (entre leyes, decretos y resoluciones) en materia de regionalización, buscando cumplir los mandatos constitucionales transfiriendo competencias de manera inorgánica y sin una adecuada etapa de planificación que permita otorgar el marco de desarrollo al proceso.

Como consecuencia de lo anterior, las regiones se vieron creadas en la forma pero se enfrentaron a una serie de demandas y funciones transferidas de forma poco clara. Este marco de inseguridad jurídica respecto de las reales facultades de administración en materia de hacienda y recursos humanos calificados para ello conspiraron finalmente en el colapso del proceso a inicios de los años noventa.

---

<sup>66</sup> Sin contar con que la Presidencia de la Asamblea Constituyente de 1979 recaída en Haya de la Torre fue una especie de reivindicación histórica por la forma en la cual se le había arrebatado las posibilidades de alcanzar la primera magistratura de la nación en varias oportunidades.

### **2.2.2. Segunda Etapa: los Consejos Transitorios de Administración Regional y la Constitución Política de 1993**

Luego del término del gobierno de Alan García (primero, como la historia se encargó de enfatizar actualmente) y con la regionalización “apresurada” en marcha, inició funciones como Presidente de la República Alberto Fujimori. Apenas inició su administración, el nuevo Presidente suspendió las transferencias, retirando a los gobiernos regionales capacidades para ejecutar proyectos de inversión y recursos propios que ya estaban destinados a su mantenimiento.

Dichas disposiciones, materializadas a través de decretos, fueron expedidos de forma abiertamente inconstitucional dado que no se preveía en la abrogada Constitución supuestos para suspender el proceso o “boicotearlo” dejando a los gobiernos regionales sin recursos. Adicionalmente a lo anterior, Fujimori no cumplió –en numerosas oportunidades- con la reunión mensual de coordinación que le correspondía sostener con los Presidentes Regionales, lo cual llevó a airados y públicos reclamos por parte de estos. A pesar de ello, el gobierno nacional no daba muestras de voluntad clara para consolidar el proceso sino, todo lo contrario, continuar con un franco proceso de modificación del esquema vigente.

Como resulta conocido, el 5 de abril de 1992, Fujimori disolvió el Congreso de la República, los gobiernos regionales y otras instituciones estatales además de reorganizar otras tantas, a efectos de iniciar un gobierno de emergencia y reconstrucción nacional.

Para la materia central del presente trabajo, basta referir que Fujimori volvió a centralizar la toma de decisiones en el territorio, no solo disolviendo a los gobiernos regionales sino que dictó normas que diseñaron un nuevo marco institucional en materia de las relaciones de poder a nivel nacional. Este –podemos decir- es considerado como un proceso de cambio institucional ocurrido de forma abrupta, como lo fue el propio autogolpe de 1992.

En este sentido, Fujimori dictó el Decreto Ley N° 25432, Ley de Administración Regional Transitoria, la misma que concretó la disolución de las Asambleas Regionales y los Consejo Regionales en todo el Perú, creando los Consejos Transitorios de Administración Regional –CTAR- en su lugar. A los CTAR se les reconoció autonomía administrativa pero dependencia funcional respecto de una Comisión Interministerial de Asuntos Regionales adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En términos de competencias, inicialmente los CTAR ostentaban las materias de competencia de los disueltos gobiernos regionales, las mismas que fueron

posteriormente modificadas por el Decreto Ley N° 26109. Como era de esperarse, se derogó la disposición que otorgaba tales facultades a los CTAR, encargándose de asuntos que no permitían por sí mismos la gestión territorial del desarrollo departamental. Asimismo, se atribuyeron una serie de competencias a las Direcciones Regionales de los CTAR en materias de minería, medio ambiente, pesquería entre otras. A este respecto, dichas direcciones regionales tenían dependencia funcional y jerárquica de los Ministerios del Poder Ejecutivo nacional siendo que su dependencia era solo administrativa de los CTAR.

Posteriormente, la Ley N° 26992, Ley Marco de Descentralización modificó algunas características de los CTAR pero sin cambiar la dependencia eminentemente centralista que tenía respecto del Poder Ejecutivo nacional. Claramente los CTAR correspondían a un organismo desconcentrado del gobierno nacional y no a uno de nivel regional o del tipo de “instancia intermedia de gobierno” como es el caso de los actuales gobiernos regionales.

De otro lado, la redefinición del rol del Ministerio de la Presidencia fue un aspecto crucial para la implementación del nuevo esquema de administración territorial del gobierno de Fujimori. A este respecto, dicho Ministerio fue creado por el gobierno anterior con el objeto de iniciar el proceso de regionalización y fue desactivado tan pronto se transfirieron los bienes y recursos que le correspondían.

No obstante ello, el Decreto Ley N° 25556 que volvió a crear el Ministerio de la Presidencia le encomendó al Viceministerio de Desarrollo Regional las funciones relativas a esta materia. En este marco normativo, los CTAR dependen jerárquicamente de dicho Viceministerio.

El Ministerio de la Presidencia, entonces, centralizó no solo el proceso de administración territorial sino que también aglutinó cuantiosos recursos, proyectos y programas de desarrollo e infraestructura básica que le permitieron “focalizar” la acción del gobierno en los sectores, actividades y localidades que se priorizaron en su momento.

Posteriormente a ello, la convocatoria al Congreso Constituyente Democrático y la subsecuente aprobación de la Constitución de 1993 fueron el espacio propicio para el debate y el diseño de un marco institucional que confirme o modifique la forma en la cual se condujo el proceso de descentralización a la fecha. Según detalla Zas Friz, “inicialmente la mayoría del Congreso Constituyente decidió omitir toda referencia a los gobiernos regionales”.

Ello explica la omisión en lo que se refiere al reconocimiento explícito de potestades normativas o iniciativa legislativa alguna. Asimismo, la Comisión de Constitución, inicialmente llamó al capítulo respectivo “De la Descentralización del Estado y las Municipalidades” siendo modificado a “De la Descentralización, las Regiones y Municipalidades”. Ello no solo supone un cambio de nomenclatura sin sentido, todo lo contrario, supone el reconocimiento de un espacio territorial ausente en el proyecto anterior y que se inserta explícitamente respondiendo a una demanda concreta.

Sobre esto último, comenta Planas que la propuesta inicial de la mayoría oficialista era aprobar un modelo de administración territorial a cargo de Intendentes designados por el Presidente de la República, similar al esquema de desconcentración imperante en Chile.

No obstante esta intención inicial, se modificó el esquema propuesto luego de que Torres y Torres Lara visitara con un grupo de congresistas varios departamentos, a efectos de constatar la opinión general de la población respecto a los principales aspectos del Proyecto de Constitución de 1993.

Recordemos que dicha Constitución fue aprobada por referéndum, razón por la cual resultaba indispensable contar con cierto apoyo de base respecto de temas claves para la población. Al parecer Torres y Torres Lara se encontró con un escenario no tan favorable a dicha propuesta, razón por la cual, finaliza Planas la anécdota, “Torres y Torres Lara recogió y prometió hacer una descentralización más rápida y efectiva que la de 1979. Así se introdujo el súbito cambio”<sup>67</sup>.

El texto final de la Constitución de 1993 contenía disposiciones declarativas expresas respecto de la autonomía de las regiones, reconociéndoles autonomía política, económica y administrativa. Asimismo, reconoció que tales regiones se conformarían por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, vía referéndum. Estableció, además, como órganos de tales circunscripciones al Presidente Regional y un Consejo de Coordinación Regional, siendo el primero elegido por sufragio directo y el segundo integrado –cuanto menos– por los Alcaldes Provinciales o sus representantes.

No obstante ello, y precisamente por lo escueto del articulado, la Constitución estableció que una Ley Orgánica se encargaría de regular sus funciones específicas y “estructura organizada” sin realizar mayor precisión sobre las mismas.

---

<sup>67</sup> Planas llega, incluso, a denominar este esquema como “descentralismo falaz”.

Todo lo anterior conlleva a considerar que la concepción de la descentralización en la Constitución de 1993 fue reactiva frente a las demandas ciudadanas, pero que el gobierno ni su representación parlamentaria apostaban por un esquema que permita establecer verdaderamente un nivel de gobierno y no una mera circunscripción como forma de organizar el territorio. Específicamente, y en eso parece tener razón Planas, el modelo impulsado por el gobierno fue uno vinculado más a la desconcentración de funciones –si cabe en este esquema- que a una verdadera descentralización política y administrativa.

## **2.3. Diseño del proceso de descentralización vigente**

### **2.3.1. El proceso de descentralización: aproximación conceptual**

Resulta medular para el desarrollo del presente trabajo la formulación de una aproximación conceptual de lo que se entiende por la *descentralización*. A este entender, como sucedió con el concepto de políticas públicas, este cuenta con múltiples definiciones dependiendo del énfasis que se le otorgue a uno u otro aspecto del mismo o la óptica del autor.

En base a la revisión de literatura especializada<sup>68</sup> en la materia hemos clasificado a las diferentes definiciones según el marco teórico que busca explicar la descentralización.

#### **2.3.1.1. Enfoque económico de la descentralización**

##### 2.3.1.1.1. Federalismo Fiscal

Está referido a la participación de los gobiernos subnacionales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Las investigaciones en la materia se refieren a la estructura de ingreso para los niveles subnacionales, enfatizando la relación directa entre necesidades de gasto y responsabilidad sobre la obtención de ingreso (Nickson<sup>69</sup>, Bird<sup>70</sup>, entre otros).

En esta misma línea, Olson<sup>71</sup> propone que –en virtud de la equivalencia fiscal- los impuestos que pagan las personas se encuentren relacionados con los beneficios percibidos. En este escenario, propone Rojas<sup>72</sup>, las transferencias debieran solo darse para aquellas regiones que no pueden proveerse de servicios públicos de calidad. No

---

<sup>68</sup> Para la preparación del presente apartado nos hemos basado en Montecinos (2005) y Finot (2005).

<sup>69</sup> Cfr. Nickson 1998:8-10

<sup>70</sup> Cfr. Bird 1999:24-26

<sup>71</sup> Cfr. Olson 1969:479-487

<sup>72</sup> Cfr. Rojas 2000:9-25

obstante ello, según hace notar Bardhan<sup>73</sup>, el principal inconveniente de la línea de argumentación de esta aproximación está dado porque numerosos estudios realizados han tenido como base para la comparación contextos institucionales alejados de la realidad de América Latina. Debe recordarse que para la teoría neo institucional los incentivos del marco institucional resultan determinantes para el análisis de las tendencias y establecimiento de relaciones causales entre dos variables.

#### 2.3.1.1.2. El regionalismo

Desde esta perspectiva económica se refiere a la descentralización como “vehículo” o promotor del desarrollo regional y local. Dicha aproximación, explorada por Boisier<sup>74</sup>, Silva<sup>75</sup> y Finot<sup>76</sup>, permite concebir al Estado como articulador de políticas de desarrollo entre el sector público y privado. Esta articulación se daría en el marco de un proceso de fortalecimiento de la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales. Incluso Silva llega a proponer herramientas que permitan impulsar el desarrollo económico local, como parte del contenido de un curso que incorpora elementos prácticos en la teoría.

Como consecuencia de lo anterior, una ingente cantidad de países desarrollados y sub desarrollados han optado por, en el marco de un fortalecimiento del regionalismo “económico” delegar o transferir competencias en materia de desarrollo regional a organismos públicos subnacionales.

De esta manera la descentralización se convierte en una herramienta para empoderar y otorgar un nuevo rol a los gobiernos subnacionales, fundamentalmente de concertación y promoción de espacios de concertación público-privada, según sostiene Ahumada<sup>77</sup>.

#### **2.3.1.2. Enfoque politológico de la descentralización**

##### 2.3.1.2.1. Mecanismo de participación política

Para Borja<sup>78</sup>, la descentralización ha venido siendo concebida como un proceso progresista sin perjuicio de lo cual recientemente ha tenido una serie de vicios que la han encasillado en un método burocrático antes que en una forma de participación popular.

Según este autor, la descentralización comparte el mismo sustrato que la democracia dado que permite, cuanto menos, lo siguiente:

- Incrementa el ámbito de derechos y libertades;

---

<sup>73</sup> Cfr. Bardhan 2002:185-205

<sup>74</sup> Cfr. Boisier 2005:11-25

<sup>75</sup> Cfr. Silva 2002:7-10

<sup>76</sup> Cfr. Finot 1998:7-17

<sup>77</sup> Cfr. Ahumada 2002;17-24

<sup>78</sup> Cfr. Borja 1987:39-48

- Posibilita que grupos excluidos sean incorporados a instituciones representativas; y,
- Permite reducir la asimetría de información, el problema de agencia y viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de la administración pública.

Lo central para Borja sería, consiguientemente, viabilizar la participación ciudadana, para lo cual se requiere: (i) sistemas de información que sean consistentes entre sí; (ii) mecanismos electorales que permitan la representación de mayorías y minorías; (iii) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; (iv) cooperación entre actores privados y públicos; y, (v) defensa de derechos colectivos (medio ambiente, entre otros).

#### 2.3.1.2.2. Descentralización territorial

De otro lado Palma señala que los procesos históricos han hecho converger a los Estados en un péndulo que oscila entre la centralización y la descentralización. Por ello, si bien América Latina se formó a partir de un centro dominante y se tradujo en la formación de Estados unitarios o federales con un fuerte componente centralista, la evolución actual los ha hecho converger hacia formas mixtas en las cuales el fuerte centralismo cede ante necesidades de atomización de espacios de autoridad a nivel territorial.

Para lograr lo anterior se puede apelar a una descentralización funcional o territorial, siendo esta última la única que –para el autor- garantiza una participación política necesaria dentro de un Estado moderno. El principio que la rige es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa.

Finalizando, el autor señala que un aspecto decisivo para que funcione reforma política es que se pueda asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que empleaban los gobiernos nacionales –en el espacio territorial asignado- antes de la descentralización.

#### **2.3.1.3. Enfoque político-administrativo**

Rondinelli<sup>79</sup> fue uno de los primeros en concebir la descentralización no solo como una reforma política sino como una efectiva manera de administrar o gestionar la Administración Pública a nivel territorial. Para ello, el autor logra formular un marco teórico que permite complementar bajo una sola visión el enfoque politológico tradicional de la descentralización con el enfoque económico del “*public choice*”.

---

<sup>79</sup> Cfr. Rondinelli 1989:57-87

Según su perspectiva, la descentralización exigiría la transferencia de responsabilidades de planificación, gestión y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno nacional y sus organismos públicos a instancias subnacionales. Distingue, en este marco cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación.

Debe puntualizarse que la responsabilidad del financiamiento es un aspecto medular para la teoría de Rondinelli. Consistentemente el autor señala que lo decisivo sería establecer si el financiamiento está dado por:

1. El autofinanciamiento y recuperación de costos;
2. El cofinanciamiento;
3. Transferencias intergubernamentales;
4. Autorización de empréstitos locales;
5. Acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos; y/o,
6. Medidas para reducir costos, modificando o eliminando regulaciones.

### **Cuadro N° 1: Atingencias a la clasificación de Rondinelli**

#### ATINGENCIAS A LA CLASIFICACIÓN DE RONDINELLI

La clasificación de Rondinelli es sumamente útil y comprende una gran cantidad de actuaciones públicas en el marco de la descentralización. No obstante ello, frecuentemente se mencionan tres insuficiencias en su modelo para analizar procesos contemporáneos en la materia.

El primer cuestionamiento está referido a que no contempla el caso en el cual una instancia territorial actúe como agente o por encargo del gobierno nacional, sin llegar a ser autónoma. Ello es importante al impedir diferenciar entre recursos que son destinados a reforzar políticas locales y aquellos orientados a dar soporte a acciones nacionales.

De otro lado, se cuestiona que no permitiría diferenciar entre organizaciones encargadas de la provisión de bienes públicos y aquellas productoras de tales bienes. Ello resulta fundamental para analizar el proceso de asignación, problema relevante en esquemas descentralizados.

Finalmente, el concepto de "privatización" empleado se refiere a la transferencia de funciones tanto a organizaciones sociales como a empresas privadas. Esta identidad entre ambos tipos de organizaciones no resultaría adecuada para analizar cabalmente el problema de la provisión y financiamiento de diferentes tipos de bienes en diversos procesos de descentralización.

Adicionalmente a la tipología propuesta, resulta importante para efectos del presente trabajo citar dos documentos adicionales que contienen definiciones empleadas actualmente para comprender el proceso.

De un lado, tenemos la definición brindada por el Proyecto USAID / Perú ProDescentralización (PRODES). La importancia de este proyecto radica en el monitoreo constante que ha venido realizando del proceso de descentralización peruano, emitiendo reportes, realizando evaluaciones de campo y promoviendo buenas prácticas a nivel subnacional. A este entender, PRODES señala que:

“el proceso de descentralización forma parte de la reforma del Estado peruano y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población. Para ello, se distribuyen competencias, funciones y recursos entre tres niveles de gobierno – Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales- para el ejercicio equilibrado del poder estatal.

Se busca organizar el territorio de manera racional para garantizar la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía. Es decir, la descentralización no es un fin sino un medio para hacer que el Estado brinde mejores servicios a la ciudadanía asegurando el desarrollo del país” (PRODES 2010<sup>80</sup>)

De la definición de PRODES podemos señalar que la consideración del proceso de descentralización como parte de la reforma del Estado peruano es una concepción que permite comprender la complejidad de las relaciones de poder que se dan entre niveles de gobierno y su impacto directo en el territorio. Asimismo, se enfatiza la necesidad de distribuir competencias, funciones y recursos para organizar el territorio y prestar mejores servicios a la ciudadanía.

De otro lado, tenemos la definición de un conocido estudio del Banco Mundial<sup>81</sup>, según el cual se entiende por descentralización al “proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno”. Esta definición permite comprender todo lo que abarca un esquema de descentralización, de forma general, al considerar tanto variables que posibilitan la participación de la ciudadanía de forma directa, así como la implementación de arreglos institucionales que posibiliten la asignación de recursos fiscales, humanos, técnicos y materiales a la gestión subnacional.

---

<sup>80</sup> Cfr. PRODES 2010: 9-12

<sup>81</sup> Cfr. Burki, Perry y Dillinger 1999:3-9.

Una vez revisados los diferentes conceptos existentes para definir la “descentralización” en la literatura especializada, y con el objeto de homogenizar el uso del término a lo largo de la presente investigación, hemos considerado adecuado partir de la definición del Banco Mundial y complementarla con los postulados de Falletti<sup>82</sup> respecto a su concepción de la materia que nos ocupa como un proceso, a saber:

*Defino la descentralización como un proceso, como un conjunto de políticas, reformas electorales o reformas constitucionales que transfieran responsabilidades, recursos o autoridad desde un nivel de gobierno más alto hacia uno más bajo. (Énfasis agregado)*<sup>83</sup>

Debe notarse que la definición empleada está referida únicamente a unidades estatales, por lo que excluye –tal como lo hace aquella del Banco Mundial- la transferencia de responsabilidades, autoridad o recursos hacia entidades no estatales, independientemente de su finalidad lucrativa o altruista. Este es un rasgo que diferencia la definición adoptada de aquella provista por Rondinelli.

Por tanto, para efectos del análisis realizado en la presente Tesis, la descentralización es un proceso de cambio institucional que implica reformas institucionales orientadas a transferir responsabilidades, recursos o autoridad desde un nivel de gobierno más alto hacia uno subnacional (regional o local). La modificación del marco institucional supone la interacción de distintos actores institucionales los cuales ven modificadas las reglas de juego que rigen su interacción y deben generar mecanismos adaptativos (instituciones informales en la mayoría de los casos) para poder incorporarse a las nuevas dinámicas regidas por las instituciones formales que cristalizan el proceso de cambio institucional resultante de la descentralización.

De esta forma tenemos que las transferencias pueden darse entre el nivel (i) nacional y el regional; (ii) nacional y el local; y, (iii) regional y el local. Es importante notar que la transferencia efectuada se da en base a las autonomías que tiene cada nivel de gobierno –en el marco de la regulación peruana vigente- respondiendo a un criterio de competencia antes que una lógica de subordinación jerárquica, como sucedía en nuestro país hasta antes del año 2002.

## **2.3.2. Diseño institucional del proceso**

### **2.3.2.1. Introducción**

Como paso previo a la explicación del diseño institucional del proceso de descentralización peruano, es relevante explicar la forma en la cual el mismo se inscribe dentro de una lógica que comprende a la mayoría de países Latinoamericanos, en los cuales se ha implementado procesos similares.

---

<sup>82</sup> Cfr. Falletti 2010:34-36.

<sup>83</sup> *Ibíd.*

La experiencia comparada general permite extraer, consecuentemente, determinadas lecciones respecto de los riesgos y beneficios generales de la descentralización, las mismas que serán relevantes asociar con el proceso peruano, según se ha reseñado en la sección pertinente del presente Capítulo.

#### 2.3.2.1.1. Contexto de los procesos de descentralización en Latinoamérica

Con el objeto de caracterizar el diseño institucional del proceso, resulta necesario brindar un adecuado contexto respecto de la motivación existente para el surgimiento y fortalecimiento del proceso de descentralización. A este respecto, la escalada de regímenes dictatoriales que ocurrieron entre la década del 60 y 70 en América Latina supusieron la supresión de libertades fundamentales y la usual concentración del poder en organizaciones públicas centrales.

La recuperación de la democracia para tales países no se dio en un contexto sencillo dado que en la mayoría de Latinoamérica se profundizaba la crisis relacionada con el nivel de desarrollo económico. Esta difícil situación se generó por una crisis regional de gravísimas consecuencias políticas, sociales y económicas, lo cual derivó en un Estado incapaz de proveer de forma y a niveles adecuados los servicios básicos para una población que se mantuvo permanentemente excluida de alguna manera<sup>84</sup>.

Desde esta perspectiva y como manera de establecer una diferencia explícita con lo que fue la forma de relación en las décadas anteriores –bajo gobiernos dictatoriales- los procesos de descentralización son concebidos como un elemento indispensable para reformar el Estado dada la reorganización que suponía desplegar territorialmente estructuras subnacionales de gobierno.

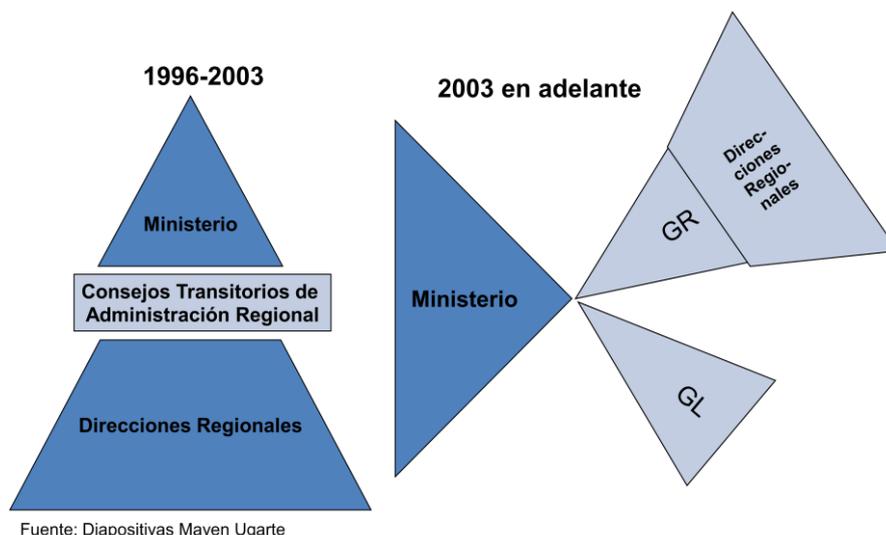
Las acotadas estructuras territoriales permitirían, en teoría, atender más efectivamente y con menor cantidad de intermediarios las demandas más relevantes de los ciudadanos. A su vez, la descentralización suponía el establecimiento de relaciones novedosas entre el típico poder central y los gobiernos subnacionales.

---

<sup>84</sup> A manera de ejemplo, resulta interesante señalar que los sistemas de salud –en esa época- estaban caracterizados por mantener una escasa cobertura territorial y poblacional. Lo anterior producía una enorme inequidad en el acceso y calidad en los servicios básicos de salud que se esperaba fuera brindados por el Estado.

## Figura N° 2: Relaciones intergubernamentales

### Perú: relaciones gobierno nacional y subnacionales



Conforme esta visión, los procesos de descentralización fueron introducidos en la agenda de los diferentes países buscando que el Estado llegara a los ciudadanos de forma más directa, mediante la consolidación de autoridades subnacionales (usualmente locales antes que intermedias<sup>85</sup>).

Las autoridades subnacionales, entonces, fueron investidas formalmente de poder y autonomía administrativa –en una primera instancia en la mayoría de países-, usando su natural y aparente cercanía con la población como elemento legitimador frente al poder de la autoridad centralizada.

Asimismo, esta cercanía le permitió fortalecer la capacidad de los ciudadanos para establecer o incrementar los mecanismos de control y evaluación de las acciones realizadas por las organizaciones públicas y autoridades de los niveles subnacionales.

#### 2.3.2.1.2. Riesgos y beneficios del proceso

No obstante las expectativas generadas respecto al proceso, el contexto y sus elementos legitimadores, la experiencia recogida en diversos países latinoamericanos permite sostener que resultan innegables (i) los beneficios de la descentralización como proceso de reforma del Estado necesario en un contexto determinado por el fin de las dictaduras y su tipo de relación con la sociedad; y, (ii) los riesgos asociados básicamente a las diferencias –profunda en algunos casos- encontradas entre las capacidades técnicas y

<sup>85</sup> Se denominan autoridades o instancias “intermedias” a aquellos que no corresponden al nivel nacional de gobierno pero tampoco al local; vale decir, los niveles regionales o estadales son usualmente considerados dentro de esta tipología.

administrativas de los funcionarios pertenecientes a aquellos gobiernos que reciben el encargo de realizar nuevas funciones.

Para fines de la presente investigación, no se requiere profundizar respecto de las responsabilidades relacionadas con las restricciones halladas para implementar un adecuado proceso de descentralización. No obstante ello, debe puntualizarse que ignorar dichas restricciones solo conlleva a un resultado contrario a su concepción original y resulta nefasto tanto para las instituciones como las organizaciones que se relacionan con el entramado institucional producto del proceso, según la conceptualización realizada en el presente trabajo.

De forma específica, el diseño institucional del proceso de descentralización debe tomar en cuenta no solo las motivaciones intrínsecas que le sirvieron de sustrato al momento de su formulación sino también las condiciones del entorno que le otorgan legitimidad y posibilidades reales de implementación en espacios subnacionales.

A este entender, un diseño institucional apropiado considera los beneficios potenciales del modelo –teniendo en cuenta el entorno institucional en el cual se desenvuelve- y los principales riesgos asociados al proceso –evidenciado en reformas similares llevadas a cabo alrededor del globo- a fin de prever escenarios que puedan ser prospectivamente abordados para reducir fracasos.

#### 2.3.2.1.2.1. Beneficios generales del proceso

En esta misma perspectiva, y según lo señalado previamente en el presente capítulo, el proceso de descentralización puede ser concebido desde diversos enfoques (económico, politológico, político-administrativo, entre otros) los cuales otorgan valores distintos a objetivos del proceso en sí mismo. De la observación realizada, la valoración antedicha corresponde –en la mayoría de casos- a una priorización diferente respecto de acciones o estrategias contrapuestos entre sí y que –por ello mismo- parecieran inconsistentes.

Lo anterior supone un reto adicional al proceso de descentralización dado que no solo requiere la evaluación de la realidad circundante y la realización de un ejercicio de benchmarking (o análisis comparativo) sino que resulta indispensable la concepción teórica del proceso mismo, desde diferentes perspectivas de análisis.

Consecuentemente, se requiere balancear, elegir y redefinir una serie de prioridades que maximizarán los beneficios del proceso a nivel macro y minimizarán los riesgos de implementar políticas nacionales en espacios regionales, por ejemplo, no solo a nivel institucional sino –fundamentalmente- hacia la población del territorio.

Es precisamente en este punto que coincidimos con el análisis realizado por Ritter – luego de revisada la literatura sobre la materia y comparados procesos de descentralización con estructuras diferentes- al señalar que:

*“Los beneficios de la descentralización a los que aluden los enfoques político, económico de mercado y de desarrollo endógeno son diferentes y, en algunos casos, pueden ser hasta opuestos. Por ejemplo, el enfoque económico de mercado aplaudiría los procesos de descentralización que limiten las posibilidades de intervención del Estado en el mercado, mientras que el enfoque de desarrollo endógeno defiende la descentralización en la medida en que les da más herramientas a los gobiernos locales para intervenir en el objetivo de generar mayores capacidades y oportunidades para los pobres.*

*Por otra parte, el hecho de que la descentralización sea enfocada desde puntos de vista diferentes genera que se planteen prioridades distintas y, por ende, se den procesos diferentes para lograr los beneficios esperados. No obstante, en determinadas circunstancias, es posible que dos procesos paralelos planteados cada uno desde un enfoque diferente lleguen a converger.”<sup>86</sup>*

De esta forma, consideramos que los diferentes puntos de partida teóricos deben ser empleados para explicar el proceso y plantear objetivos que les permitan converger, diseñando un marco institucional que genere incentivos de diferente tipo. Como consecuencia de ello, el proceso –en general- se desarrollará de forma orgánica y la implementación de políticas nacionales en gobiernos regionales –en particular- puede sustentarse en una serie de herramientas técnicas que otorguen maniobrabilidad a los actores y organizaciones del proceso respecto de las instituciones que lo rigen.

Es importante acotar que la literatura revisada durante la presente investigación es prácticamente unánime en considerar que es preferible el diseño de un marco institucional que propicie un proceso de *descentralización* propiamente dicho, antes que otros tipos de distribución territorial del poder público.

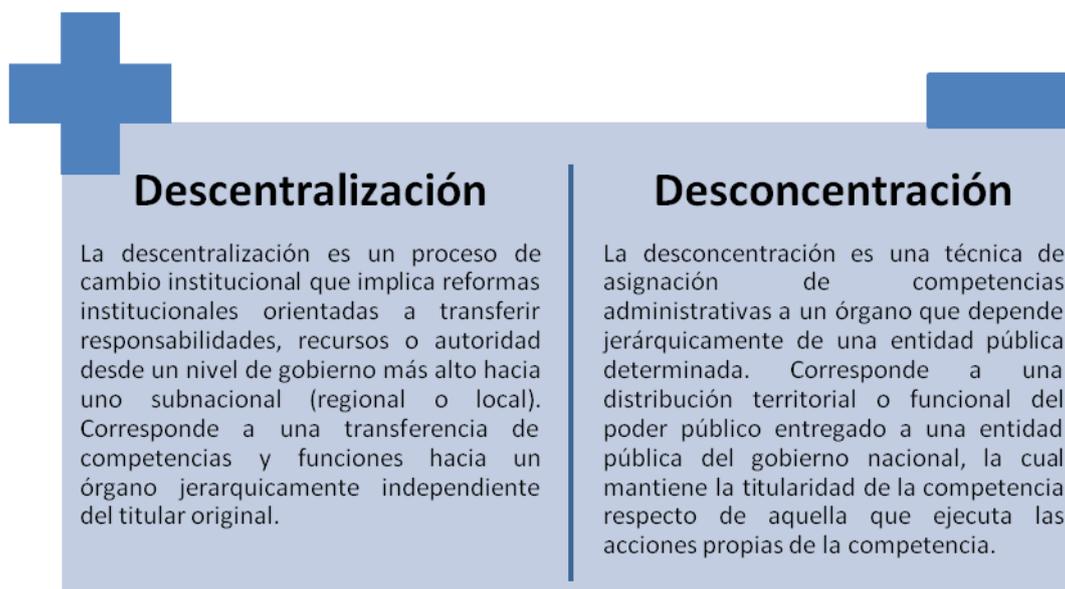
Así las cosas, los diferentes enfoques teóricos analizados en el presente trabajo coinciden en señalar que la alternativa de una distribución más limitada del poder público en el territorio (*desconcentración*, en sus diversas variantes) tiene desventajas significativas respecto de la *descentralización* correspondiendo esta última a estadios

---

<sup>86</sup> Cfr. Ritter 2005:36-37.

más avanzados de gobierno y gestión administrativa de competencias y funciones en el territorio.

**Figura N° 3: Descentralización versus Desconcentración**

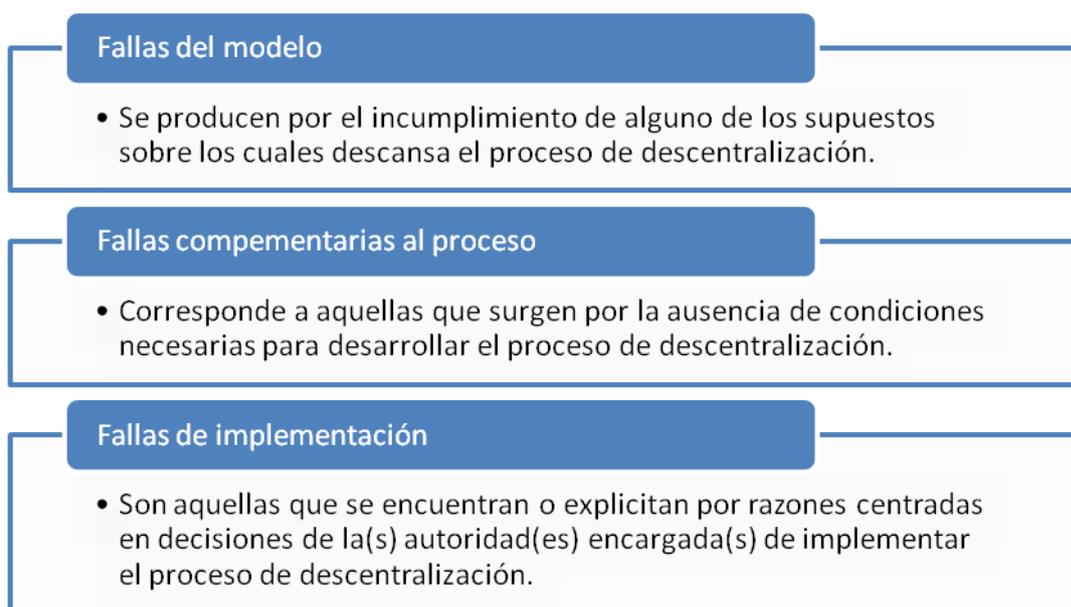


Lo acotado previamente supone un determinado nivel de consenso respecto a un aspecto medular para el desarrollo de cualquier proceso de descentralización: la forma en la cual las instituciones del mismo son delimitadas es relevante para identificar los beneficios potenciales del proceso. Como consecuencia de lo anterior, tales instituciones devendrán en determinados arreglos institucionales que permitirán generar incentivos que delimiten la acción de los actores institucionales y las organizaciones respecto de la implementación del proceso.

#### 2.3.2.1.2.2. Riesgos a considerar

De otro lado, no debe soslayarse la importancia de las fallas y riesgos que suponen los procesos de descentralización al intentarse implementar en países con realidades similares o –al menos- con problemáticas semejantes a los que corresponden al caso peruano. Nuevamente siguiendo a Ritter, concordamos en que existen tres tipos de fallas, según corresponda al nivel de “vulnerabilidad” del modelo al contrastarse con una realidad en particular:

**Figura N° 4: Descentralización versus Desconcentración**



*Primer tipo: Fallas del modelo*

Dentro del primer caso de fallas, tenemos supuestos en los cuales el propio diseño institucional construido a nivel teórico con la finalidad de responder a las necesidades del proceso de descentralización, resulta ser manifiestamente insuficiente para brindar respuestas satisfactorias y que provean de una estructura adecuada de incentivos para lograr los resultados esperados.

En esta línea, por ejemplo, es pertinente para los fines de la presente investigación citar en particular el supuesto base relacionado con el interés espontáneo de la sociedad civil por involucrarse en mecanismos de *participación ciudadana* institucionalizados que le permitan ejercer los derechos que le asisten, en el marco de procesos de descentralización, como en el peruano.

Lo anterior tiene múltiples explicaciones, pasando por causas tan disímiles entre sí como (i) la ausencia de experiencias previas exitosas conocidas por parte de las poblaciones involucradas o afectadas con medidas de política; (ii) los elevados costos de transacción asociados a establecer un sistema de monitoreo permanente respecto de la información que el Estado debe proveer; (iii) el desconocimiento de las normas y obligaciones estatales respecto de los mecanismos de democracia directa o relacionada con la transparencia y acceso a la información pública; entre otras.

Con relación a este punto relativo a la relación de la participación ciudadana con la efectividad del proceso de descentralización, sin perjuicio de un posterior análisis<sup>87</sup>, debe señalarse si bien aquella en su vertiente institucionalizada no es altamente empleada, si existen otras manifestaciones no institucionalizadas que son sintomáticas de la vocación de diversos sectores de la población que se ven incentivados a “participar” ante determinadas situaciones o decisiones.

Además, existen colectivos que representan demandas ciudadanas de manera agregada o que proveen una plataforma técnica que les permiten sustentar sus propuestas y buscar incidencia en las políticas públicas formuladas o implementadas.

**Tabla N° 2 Tipología de mecanismos de participación ciudadana**

TIPO DE MECANISMO	FORMALMENTE INSTITUCIONALIZADOS	INFORMALMENTE INSTITUCIONALIZADOS
Imposición a las autoridades (obligatoriedad)	Mecanismos de Democracia Directa (Ley N° 26300 y modificatorias) bien sea a nivel nacional, regional o local.	Protestas ciudadanas. Movimientos sociales. Manifestaciones ilegales Actos colectivos contenciosos
Diálogo con Autoridades (propuestas)	Consejos de Concertación Mesas de Lucha contra la Pobreza Consejos de Coordinación Local y Regional Consejos Locales de Administración de Salud (CLAS), Comedores Populares, etc.	Propuestas. Gestión de intereses no registrado (Lobby informal) Estrategia de incidencia de ONGs y otras organizaciones.

Fuente: Remy (2005) p. 16

La tipología contenida en el cuadro anterior permite comprender la forma en la cual se estructuran los diversos tipos de participación ciudadana, considerando si se trata de mecanismos que buscan primigeniamente el diálogo o la imposición a la autoridad. Como segundo criterio se tiene la estructuración que tiene el mecanismo respecto del marco institucional en el cual se inserta, respondiendo –y generando, consiguientemente- a una serie de incentivos que permitirán regular su interacción con la autoridad (y con los ciudadanos en algunos casos).

En el caso que nos ocupa, la participación ciudadana que no cumple con los supuestos del modelo –según se adelantó previamente- corresponde a la participación institucionalizada de forma general, comprendiendo tanto a los diferentes mecanismos que se tienen de la llamada “democracia directa” como aquellos en los que prima el diálogo (principalmente integración de consejos y otros órganos similares).

<sup>87</sup> En el capítulo cuarto presentamos con mayor profundidad este aspecto, al desarrollar de forma más profusa la clasificación de los tipos de participación ciudadana existentes y como se estructuran en función de las políticas públicas en las cuales pretenden participar.

Respecto de estos últimos es que la ciudadanía tiene una mayor incidencia en lo que corresponde a la definición de cursos de acción para la implementación de políticas públicas, dada la naturaleza deliberativa de tales organizaciones.

Sin perjuicio de lo manifestado previamente, en el caso peruano durante los últimos diez años se tiene un incremento en el uso de mecanismos no institucionalizados que buscan coaccionar a la autoridad respecto de una propuesta particular bien sea para atender demandas ciudadanas específicas o para abstenerse de realizar acciones que vulneran alguna condición del entorno.

*Segundo tipo: Fallas complementarias al proceso*

En el segundo caso de fallas corresponden a aquellas que surgen por la ausencia de condiciones necesarias para desarrollar el proceso de descentralización; se diferencian de las anteriores porque si bien no son parte del modelo teórico que le sirve de sustrato, si son requisito para que el proceso de descentralización consiga alcanzar todos los beneficios potenciales previstos en la literatura especializada en la materia.

A este entender, para cumplir con los beneficios asociados al proceso de descentralización, se requiere de personal al servicio del Estado que se encuentre adecuadamente incentivado para la realizar una gestión eficiente y transparente del aparato público regional y local, de forma diferenciada a lo que sucede en el nivel nacional de gobierno, en caso sea esto necesario.

Consecuentemente, se requiere la expedición de un marco normativo que complemente el diseño institucional del proceso de descentralización permitiendo que el régimen laboral del sector público aplicable a los servidores de los gobiernos regionales y locales permita generar tales incentivos.

Tales incentivos incluyen aspectos que incluyen bonos por productividad o cumplimiento de metas, capacitación especializada, asignaciones especiales por reubicación de la capital hacia las instancias subnacionales, posibilidades de remoción sujeta a criterios técnicos, entre muchas otras características que debiera poseer un régimen laboral público aplicable a las instancias regionales y locales.

Cabe desatacar que un régimen como el citado no solo debe prever mecanismos que “premien” o reconozcan el esfuerzo, sino también de consecuencias efectivas que desincentiven la realización de conductas oportunistas o debajo del estándar.

Al final, para lograr los efectos deseados del proceso, resulta ineficaz un esquema que no asigne consecuencias negativas o “castigos” para las conductas fuera o debajo del estándar como son la rebaja de salarios, restricciones en beneficios o, incluso, el despido por causas asociadas al rendimiento.

La ausencia de este régimen diferenciado de aplicación a los recursos humanos del Estado para los gobiernos regionales y locales, como sucede no solo en el Perú sino en casi todos los países de América Latina, no constituye una falla del modelo mismo de descentralización sino que se está impidiendo la obtención de todos los beneficios potenciales del proceso por razones que descansan en el marco institucional formal del proceso de descentralización.

Debe acotarse que una “excusa” frecuente para no implementar un régimen diferenciado es que se pretende o espera reformar la totalidad del sistema de recursos humanos del Estado antes de crear un sistema paralelo para los niveles subnacionales.

Esta “justificación” soslaya el hecho que los cambios institucionales se generan de forma incremental; vale decir, las modificaciones a un régimen probadamente ineficiente para generar incentivos adecuados a los recursos humanos del Estado no requieren necesaria o únicamente de una reforma total en un momento determinado.

Tales recursos pueden provenir de pequeños cambios incrementales, como el que supone un sistema de recursos humanos especial para los gobiernos subnacionales, aprovechando la ventana de oportunidad que constituye el proceso de descentralización en implementación.

#### *Tercer tipo: Fallas de implementación*

Las fallas de implementación, a diferencia de la anterior, no suponen un problema con las condiciones necesarias para conseguir los beneficios del proceso sino que se explican por causas que se encuentran concentradas en decisiones de la autoridad encargada de implementar el proceso de descentralización.

A diferencia del caso anterior, una falla de implementación puede tener un referente en el marco institucional formal pero el quiebre se genera por la actuación o inacción de actores institucionales (organizaciones) que tienen responsabilidad respecto de la gestión del proceso.

Este tipo de fallas tiene como ejemplo paradigmático la distribución de competencias respecto de un proceso de producción de un bien o servicio (tangible o no) que deba ser provisto a la población, por parte del Estado. Bajo un esquema centralizado, no era demasiado importante que unidades administrativas se encontraban involucradas con la producción del bien o servicio, dado que todas respondían a una autoridad centralizada que se encargaba de realizar el monitoreo y dirigir todo el proceso.

Con los procesos de descentralización –a diferencia de una simple desconcentración- el panorama sufrió una modificación dramática en términos de autoridad-responsabilidad por la provisión de tales bienes o servicios: se haría de forma territorial buscando el mayor beneficio al ciudadano, como “cliente final”.

Lo anterior conlleva, necesariamente, a que cada organización del gobierno nacional que tenía la responsabilidad por todo el proceso defina que etapas o actividades del proceso anterior quedarán a su cargo y cuales pasarán a ser responsabilidad de los gobiernos subnacionales, considerando el diseño institucional previsto.

Tomando en cuenta lo señalado, no resulta una decisión fácil de tomar o implementar tanto por la necesidad de modificar la tradicional consideración antigua del proceso como por la autonomía que ostentan los gobiernos regionales y locales.

En el caso peruano, específicamente, si bien inicialmente el Consejo Nacional de Descentralización (CND) estuvo encargado de llevar adelante el proceso de descentralización, posteriormente dicha instancia fue desactivada y reemplazada por un órgano especializado dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros: la Secretaría de Descentralización. Esta nueva oficina no goza –definitivamente- de la autonomía administrativa y económica con la que contaba el CND ya que depende jerárquicamente del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Adicionalmente a lo precitado, en relación con los Ministerios del Gobierno Nacional, su poder de coerción se ha visto disminuido, apelando a mecanismos de concertación y coordinación con los Ministerios antes que a la definición de aspectos relevantes del proceso, como es el caso de la definición de funciones en el marco del proceso.

De esta forma, cada Ministerio fue responsable de definir las matrices de funciones que comparte con los gobiernos regionales y locales, las mismas que comprenden una distribución que:

- No necesariamente recoge las posibilidades reales de implementación de los gobiernos subnacionales respecto de las acciones que anteriormente realizaba el Ministerio;
- Transfiere solo acciones de ejecución y administrativas, sin dimensionar adecuadamente aquellas que permiten adecuar la política nacional a las realidades regionales y locales; y,
- En ocasiones no considera los recursos humanos o materiales asociados a la ejecución de tales funciones en el territorio.

Como se ha ejemplificado, entonces, la existencia de fallas es un hecho relevante que debe considerarse al momento de diseñar e implementar un proceso de descentralización dado que permite anticipar posibles consecuencias negativas e incrementar las posibilidades de obtener la mayor cantidad de los beneficios teóricamente considerados como resultados del proceso.

### **2.3.2.2. Instituciones formales**

Con relación a este tópico relevante del proceso de descentralización, es necesario precisar el concepto de “instituciones formales” de acuerdo a la teoría neo institucional postulada por North, siendo que “las instituciones formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos”.

Lo anterior supone circunscribir las limitaciones formales del marco institucional a un conjunto normativo que pretenda su obligatoriedad basada en la necesidad de coordinar interacciones complejas entre individuos que están insertos en una sociedad o contexto social determinado.

Debe señalarse que una agrupación de reglas presentes en una sociedad se transforma en institución cuando su existencia es conocida suficientemente y se acepta su cumplimiento válido de forma coactiva –inclusive-; por tanto, requieren de aprendizaje, socialización y transmisión.

La categorización de una institución determinada como formal depende directamente de la justificación de su cumplimiento y el alcance de las normas que se cristalizan en el proceso de institucionalización.

Desarrollando el concepto postulado por North, coincidimos con Ayala al señalar que las instituciones formales son las “reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son

construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política.”<sup>88</sup>

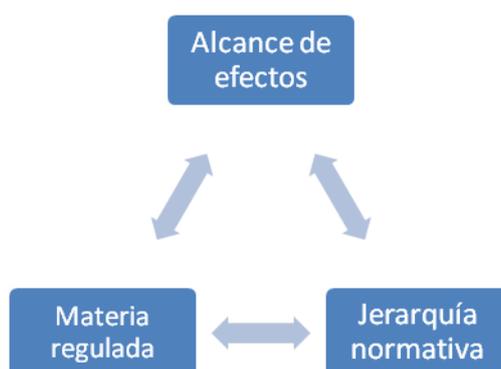
Debe precisarse que las instituciones formales incluyen también las decisiones de aquellos órganos que imparten justicia<sup>89</sup>, bien sea de forma difusa o concentrada, bajo una jurisdicción única o especializada, como sucede en el caso peruano<sup>90</sup>.

Considerando lo antedicho, podemos sostener que cuatro son los elementos comunes resaltantes de las instituciones formales:

1. Su soporte es, fundamentalmente, escrito;
2. Suponen la necesidad de un poder coercitivo y coactivo legitimado para obligar su cumplimiento;
3. Tienen vocación por desplegar efectos en el ámbito del dominio público y privado; y,
4. Regulan comportamientos que –de no ser considerados formalmente- supondrían costos de transacción sumamente elevados para la sociedad.

En lo que respecta al proceso de descentralización peruano, tenemos que las instituciones formales pueden clasificarse desde tres distintos puntos de vista: (i) por la materia regulada; y, (ii) por el alcance de sus efectos; y, (iii) por su jerarquía normativa.

**Figura N° 5: Clasificación de las instituciones formales**



<sup>88</sup> Cfr. Ayala 2005:62-63

<sup>89</sup> En el Perú nos estamos refiriendo no solo al Poder Judicial, sino a todos aquellos órganos que ejercen jurisdicción (como el Fuero Militar-Policial, el arbitraje, entre otros) e, inclusive, los órganos que imparten justicia en sede administrativa.

<sup>90</sup> No se pretende en este punto entrar al debate existente en torno a la clasificación de la jurisdicción en el Perú, tomando en cuenta su carácter unitario y exclusivo; pero también que existen múltiples órganos que –aun que taxativos- imparten justicia válidamente.

En primer lugar, teniendo en cuenta *el alcance de los efectos atribuibles a las restricciones formales*, tenemos aquellas que tienen naturaleza y alcance general, tales como leyes en sentido material o decisiones jurisdiccionales de carácter general; así como aquellas que buscan solucionar problemas de coordinación intersubjetiva bien sea de carácter pacífico (contratos) o producto de un conflicto (decisiones jurisdiccionales particulares, resoluciones conteniendo actos administrativos<sup>91</sup>, entre otras).

A efectos de ejemplificar lo antedicho, el Cuadro presentado a continuación contiene instituciones formales producidas por órganos jurisdiccionales<sup>92</sup>, diferenciadas según sea su alcance general o particular.

**Tabla N° 3: Instituciones Formales clasificadas según su alcance**

TIPO DE INSTITUCIÓN FORMAL		INSTITUCIÓN FORMAL	
		Denominación	Fuente
POR EL ALCANCE DE SUS EFECTOS	GENERAL	Principio de competencia	Fundamentos Jurídicos N° 121, 122, 123, 124, 125, 126 y 127 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 047-2004-AI/TC
		Bloque de Constitucionalidad	Fundamentos Jurídicos N° 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0046-2004-PI/TC
		Principio de cooperación y lealtad regional	Fundamentos Jurídicos N° 42, 43, 44 y 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Exp. N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC
		Principio de control y tutela	Fundamentos Jurídicos N° 54, 55 y 56 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Exp. N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC
		Principio democrático	Fundamento Jurídico N° 13 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0008-2003-AI
		Principio de efecto útil y poderes implícitos	Fundamentos Jurídicos N° 75 y 76 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Exp. N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC
		Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencias de recursos	Fundamentos Jurídicos N° 77 y 78 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Exp. N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC
		Principio de Selectividad y eficacia	Fundamento Jurídico N° 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 001-2004-CC/TC
		Principio de Solidaridad y Colaboración	Fundamento Jurídico N° 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0012-2003-AI/TC
		Principio de Subsidiariedad	Fundamentos Jurídicos N° 13 y 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0013-2003-AI/TC
		Principio de taxatividad y cláusula de residualidad	Fundamentos Jurídicos N° 48, 49, 50 y 51 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Exp. N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC
		Principio de Unidad	Fundamentos Jurídicos N° 4, 5 y 6 de la Sentencia del

<sup>91</sup> Nos referimos fundamentalmente a aquellos actos administrativos producto de una impugnación o expedidos como consecuencia de la decisión de Tribunales Administrativos.

<sup>92</sup> A excepción del “contrato ley” el mismo que fue materia de un proceso constitucional a fin de determinar si el Tribunal Constitucional podía derogarlo, alegándose un presunto rango de ley.

<b>PARTICULAR</b>		Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00017-2006-PI/TC
	Resultado del proceso competencial.	Parte resolutive de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes acumulados N° 0020 y 0021-2005-PI/TC
	Resultado de cualquier proceso constitucional distinto al competencial.	Parte resolutive de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2256-2003-AA/TC
	Contrato-ley de concesión celebrado entre el Estado peruano y la Compañía Peruana de Teléfonos (hoy Telefónica del Perú S.A.A.)	Contrato-ley de concesión (aprobado por Decreto Supremo N.° 11-94-TCC)

Según se aprecia, el cuadro consignado previamente contiene instituciones formales que se han venido visto cristalizadas en su mayoría, mediante Sentencias del Tribunal Constitucional. Debe señalarse que casi todas las instituciones formales consignadas responden a Principios que deberán tener en consideración no solo por parte del Tribunal en la formulación de una Sentencia determinada, sino que cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, deberá emplearlos como verdaderas normas jurídicas que regulan la afectación de derechos fundamentales o establecen limitaciones al poder público.

En segundo lugar respecto de la clasificación propuesta, podemos señalar que *desde su materia de regulación*, tenemos que las instituciones pueden constituir reglas políticas, reglas económicas o contratos. Dentro del primer grupo tenemos todas aquellas limitaciones a la interacción humana que, siendo formales, definen la estructura de incentivos en la actuación política de los actores dentro de una sociedad, la estructura del Estado, sus sistemas y formas de decisión, y los mecanismos que permiten estructurar su monitoreo y evaluación.

Considerando la materia económica como objeto de regulación, las restricciones formales definen el contenido, alcance, y las relaciones establecidas respecto de los derechos de propiedad, considerados de forma general, incluyendo los costos asociados a su adquisición, conservación y transformación.

El último conjunto de esta clase de instituciones formales está compuesto por acuerdos voluntarios entre personas que regulan el intercambio, conforme a determinadas normas imperativas, usualmente de contenido económico.

En tercer lugar, *la clasificación que se refiere a su jerarquía normativa*, es correspondiente con la subordinación jerárquica que existe entre distintas categorías normativas del sistema jurídico peruano. La existencia se corresponde con la clásica

división tripartita de la pirámide de Kelsen: normas de rango constitucional, legal y reglamentario (o infra-legal).

Con la finalidad de determinar exactamente las instituciones formales que corresponden al proceso de descentralización peruano, integrando las perspectivas que involucran la materia regulada y la jerarquía normativa, se ha elaborado un cuadro que posibilita verificar la estrecha relación existente entre ambos criterios de clasificación dentro del marco institucional peruano.

De esta manera, las principales instituciones formales aplicables al proceso de descentralización peruano<sup>93</sup> son las siguientes, de acuerdo a las consideraciones realizadas previamente:

**Tabla N° 4 Instituciones Formales clasificadas según su materia regulada y jerarquía normativa**

TIPO DE INSTITUCIÓN FORMAL		NORMA
MATERIA REGULADA	JERARQUÍA NORMATIVA	
REGLAS POLÍTICAS	Rango Constitucional	Constitución Política del Perú (además del Capítulo XIV del Título IV en general, en particular los arts. 9°, 16°, 32°, 39°, 43°, 77°, 107°, 188°, 189°, 190°, 191°, 192°, 194°, 195°, 197°, 198°, 199°; así como las Séptima y Octava Disposición Transitoria y Final.
	Rango Legal	Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización Ley N° 28390, Ley de Reforma Constitucional de los artículos 74 y 107 Ley N° 28390, Ley de Reforma Constitucional de los artículos 91, 191 y 194 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales Ley N° 27764, Ley que permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante Procesos Electorales Ley N° 28273, Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de

<sup>93</sup> Por razones de espacio y de relevancia práctica, se han considerado solo las principales normas que regulan o intervienen en aspectos determinados del proceso de descentralización o bien aquellas normas sin sus modificatorias correspondientes. De otro modo, realizar un inventario con todas las normas del proceso no corresponde a la presente investigación, y solo estaría comprendido el establecimiento de una metodología que permitiera proponer una tipología para las normas de carácter general o particular, en función a su materia o jerarquía normativa.

TIPO DE INSTITUCIÓN FORMAL		NORMA
MATERIA REGULADA	JERARQUÍA NORMATIVA	
		<p>Regiones</p> <p>Ley N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales</p> <p>Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.</p>
	<b>Rango Reglamentario (infra-legal)</b>	<p>Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28273 - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales</p> <p>Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial</p> <p>Decreto Supremo N° 063-2004-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones</p> <p>Decreto Supremo N° 046-2010-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.</p> <p>Decreto Supremo N° 075-2008-EF, Reglamento de la Ley N° 29021 - Ley de promoción para la fusión de municipios distritales</p> <p>Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, Decreto Supremo que dispone la fusión del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</p> <p>Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007”</p> <p>Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, Establecen disposiciones relativas a la culminación de las transferencias programadas a los Gobiernos Regionales y Locales</p>
<b>REGLAS ECONÓMICAS</b>	<b>Rango Constitucional</b>	Constitución Política del Perú (además del Capítulo XIV del Título IV en general, en particular los arts. 74°, 77°, 188°, 190°, 191°, 192°, 193°, 194°, 195°, 196°, 199°; así como la Octava Disposición Transitoria y Final.
	<b>Rango Legal</b>	<p>Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización</p> <p>Ley N° 28390, Ley de Reforma Constitucional de los artículos 74 y 107</p> <p>Ley N° 28390, Ley de Reforma Constitucional de los artículos 91, 191 y 194</p> <p>Ley N° 27506, Ley del Canon</p> <p>Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo</p> <p>Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada</p> <p>Ley N° 28258 - Ley de Regalía Minera</p> <p>Ley N° 28273, Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales</p> <p>Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones</p> <p>Ley N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales</p> <p>Ley N° 29169, Ley que incluye a los Gobiernos Regionales en la Distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad (...).</p> <p>Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado</p> <p>Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal</p> <p>Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal</p> <p>Decreto Legislativo 1012, Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público privada.</p>
	<b>Rango Reglamentario (infra-legal)</b>	<p>Decreto Supremo N° 023-2004-PCM, Jerarquización de los Bienes del Estado por su Alcance Nacional, Regional y Local, en el Marco del Proceso de la Descentralización</p> <p>Decreto Supremo N° 005-2002-EF, Aprueban Reglamento de la Ley de Canon</p> <p>Decreto Supremo N° 142-2009-EF, Aprueban el Reglamento de la Ley N°</p>

TIPO DE INSTITUCIÓN FORMAL		NORMA
MATERIA REGULADA	JERARQUÍA NORMATIVA	
		28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo Decreto Supremo N° 015-2004-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Decreto Supremo N° 157-2004-EF, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28258 - Ley de Regalía Minera Decreto Supremo N° 080-2004-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28273 - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales Decreto Supremo N° 063-2004-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones Decreto Supremo N° 075-2008-EF, aprueba el Reglamento de la Ley N° 29021 - Ley de promoción para la fusión de municipios distritales Decreto Supremo N° 248-2009-EF, Texto Único Actualizado del Reglamento de la Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado Decreto Supremo N° 114-2005-EF, Aprueban Reglamento del D. Leg. N° 955 que aprobó la “Ley de Descentralización Fiscal” Decreto Supremo N° 146-2008-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1012 que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público - Privadas. Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007” Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, Establecen disposiciones relativas a la culminación de las transferencias programadas a los Gobiernos Regionales y Locales

Para concluir este punto, es importante resaltar la consideración de las diferentes normas expresas y principios del proceso de descentralización como parte del marco institucional del proceso de descentralización peruano. De esta forma, como parte de la literatura revisada para la investigación, concordamos plenamente con el análisis que realiza Zas Friz<sup>94</sup> al señalar que:

Todos los principios generales están entrelazados y son expresiones de un mismo proceso de descentralización. Al definirse el proceso de descentralización como permanente se asume que éste no concluirá y que su desarrollo será constitutivo de la futura organización estatal peruana.

### 2.3.2.3. Instituciones informales

Concluida la explicación respecto de las instituciones formales del proceso de descentralización peruano, resulta importante reseñar un segundo concepto relevante para comprender el objeto de análisis de la presente investigación: las instituciones informales.

<sup>94</sup> Cfr. Zas Friz 2008:22-26

Sobre este particular, North<sup>95</sup> hace una apreciación que resulta sumamente pertinente, por la claridad expositiva de la idea presentada:

“En el moderno mundo occidental consideramos que la vida y la economía están ordenadas por medio de leyes formales y derechos de propiedad. Sin embargo, aun en las economías más desarrolladas, las normas formales constituyen una parte pequeña aunque muy importante del conjunto de limitaciones que dan forma a las elecciones; una reflexión rápida nos sugeriría la abundancia de limitaciones informales.

(...)

El que las limitaciones informales sean importante en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes.”  
(Énfasis agregado)

A este entender, si bien pareciera que las instituciones formales son aquellas que regulan efectivamente todo el comportamiento de los actores institucionales (conforme a su vocación omnicomprendiva), lo cierto es que en cada sociedad existe un complejo entramado de limitaciones informales que subyacen a la conciencia de obligatoriedad escrita de las normas formales.

Consiguientemente, las instituciones informales se crean espontáneamente y son respuestas a cambios incrementales en la sociedad; vale decir, de la forma en la que cada sociedad se adecúa al medio en el cual subsiste.

La creación de instituciones informales resulta de un complejo proceso de transmisión social de información, acumulándose y transmitiéndose en forma de “herencia intergeneracional” o -que es lo mismo- cultura. Ello supone la transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta humana<sup>96</sup>.

Es importante considerar que las instituciones informales surgen como formas de garantizar la conducción de un grupo humano en una determinada dirección, considerando las limitaciones de la información disponible.

---

<sup>95</sup> Cfr. North 2006:54-62

<sup>96</sup> Op. Cit. 55-68

Esta limitación en torno a la información disponible en un momento determinado permite que las instituciones informales generen y estructuren incentivos los cuales brindarán estabilidad en las reglas de juego de la sociedad. Esta estabilidad, a su vez, constituirá el cauce natural por el cual discurrirá el cambio incremental que ocurre a nivel social y que fundamenta la evolución de las instituciones informales y las propias formales.

Conforme se deduce del apartado anterior, el Estado –en sus diferentes niveles y organismos- es el principal generador de instituciones formales, teniendo la legitimidad necesaria para emitir normas formales que sean exigibles a todas las personas dentro de su jurisdicción.

Teniendo ello como marco, a fin de comprender la coexistencia de instituciones informales dentro de sociedades que se estructuran en gran medida mediante limitaciones formales, es necesario analizar la manera en la cual las sociedades o grupos humanos se organizaban en ausencia de un poder centralizado y formal como es el Estado.

La respuesta, según estudios de North<sup>97</sup> y Colson<sup>98</sup>, radica en el hecho que las instituciones informales se crearon teniendo como base necesaria una espesa red social entre los miembros de la comunidad. Esta era la forma en la cual dicha comunidad compartía y transmitía sus conocimientos en espacios de relación intergeneracional entre sus miembros.

A este entender, las historias, tradiciones, mitos, leyendas, refranes y demás manifestaciones de la denominada “cultura popular” son expresiones directas de la transmisión –predominantemente oral- de determinadas instituciones informales que regulaban la vida en comunidades cuando la presencia de un Estado moderno era inexistente.

Consistentemente con el análisis anterior, si bien el proceso evolutivo de las sociedades conllevo a la centralización del poder público en un único actor legitimado (el Estado) y, consiguientemente, a la formalización de numerosas instituciones que regían su comportamiento, ello no determinó el final de las instituciones informales.

---

<sup>97</sup> Op. Cit. 56-70

<sup>98</sup> Cfr. Colson 1974: 51-53

Debe recordarse que dichas instituciones resuelven problemas de coordinación o ausencia de información tan igual como aquellas formales. La diferencia fundamental radica en la escala de los problemas que resuelven y el tipo de información vinculada.

Como es conocido, no es posible regular todas las situaciones de convivencia social mediante normas escritas, en todo momento. Incluso existen numerosos ejemplos que demuestran que situaciones inicialmente reguladas mediante instituciones informales terminaron estableciéndose formalmente o “cristalizándose” de manera que sea oponible a todos los actores institucionales.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la medieval “*lex mercatoria*” que derivó en posteriores Códigos de Comercio en Europa o los denominados “Principios Generales del Derecho” que no son otra cosa que el reconocimiento formal realizado por Tribunales (e incluso a nivel normativo) respecto de instituciones informales transmitidas por herencia cultural en relación a la solución de conflictos cuando no existe norma jurídica positiva aplicable.

Por lo tanto, es correcto afirmar que la convivencia y complementariedad de instituciones formales e informales es tributaria del proceso de cambio institucional en el que se haya todas las sociedades del mundo, incluyendo la peruana.

Precisamente el proceso de descentralización en el que se haya incurso en Perú es un ejemplo de cambio institucional, en el cual interactúan instituciones formales e informales. Estas últimas, en algunos casos, han servido como base para la cristalización de instituciones formales inexistentes y, en otros, enfrenta prácticas informales con instituciones formales que sustentan la vida en convivencia.

Las movilizaciones violentas (entendidas como mecanismos de participación ciudadana informalmente institucionalizados que suponen la búsqueda de imposición a las autoridades) constituyen un ejemplo claro –y extremo- de enfrentamiento entre instituciones formales e informales.

En este supuesto extremo, las restricciones formales establecen determinadas reglas de conducta que diversos actores institucionales se niegan a aceptar o buscan modificar para percibir un beneficio concreto<sup>99</sup>. La interacción entre instituciones formales e

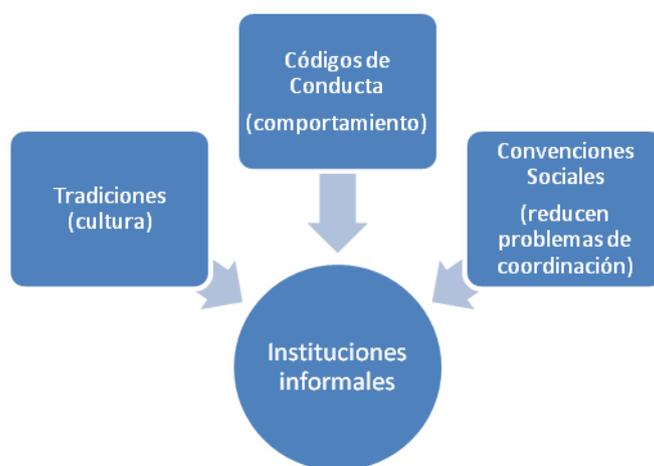
---

<sup>99</sup> No estamos afirmando que el “beneficio concreto” suponga necesariamente una percepción de bienestar a nivel individual a nivel económico, pero definitivamente sí se persigue la modificación de condiciones que se consideran no aceptables en términos de lo que el colectivo considera válido o bueno.

informales y actores institucionales será analizada en un capítulo posterior de la presente investigación.

Desde un punto de vista teórico, podemos clasificar a las instituciones informales en (i) tradiciones (básicamente, la herencia cultural); (ii) códigos de conducta (“lo correcto y lo incorrecto”, en el sentido amplio del término); y, (iii) convenciones sociales (instituciones que solucionan problemas de coordinación, como el hacer cola para recibir un servicio).

**Figura N° 6: Clasificación de las instituciones informales**



Estos tres tipos de instituciones informales influyen en la forma que tienen las personas que conforman una sociedad determinada para relacionarse con las restricciones formales que están establecidas.

Con respecto a las instituciones informales del proceso de descentralización peruano, a diferencia de las instituciones formales, estas no se encuentran recogidas en códigos normativos que las permitan identificar con relativa facilidad.

No obstante ello, luego de revisar literatura especializada, reportes de avance del proceso, periódicos del periodo comprendido entre el 2001 y el 2009, se han podido identificar determinadas instituciones informales del proceso, las cuales se clasifican en (i) cristalizadas; y, (ii) no formalizadas.

El siguiente cuadro resume ejemplos de las instituciones informales del proceso de descentralización que se identificaron, conforme a la clasificación propuesta:

**Tabla N° 5: Instituciones Informales según clasificación propuesta**

TIPO	EJEMPLOS
Cristalizadas	Principio de taxatividad y cláusula de residualidad Principio de efecto útil y poderes implícitos Mecanismos de Democracia Directa Mesas de Lucha contra la Pobreza Consejos de Coordinación Local y Regional Comedores Populares
No formalizadas	Huelgas declaradas ilegales Movimientos sociales violentos Linchamientos a autoridades Gestión de Intereses no registrado (lobby ilegal) Sobornos, coimas, otros mecanismos de corrupción. Ausencia de reglamentación de normas para evitar su eficacia real Creación de intervenciones estatales sin someterse a las categorías normativas existentes (casos de: estrategias; políticas nacionales y sectoriales sin cumplir la LOPE; planes; programas y proyectos sin marco lógico; entre otros.)

Dentro del primer grupo encontramos a aquellas que si bien se gestaron como instituciones informales han sido cristalizadas como formales, vía un reconocimiento explícito por parte de una norma positiva o una resolución jurisdiccional.

Es importante acotar en este punto que como parte del proceso de cambio institucional, son los órganos encargados de la administración de justicia aquellos que contribuyen a “tender puentes” o cristalizar las instituciones informales como formales. De esta manera, el proceso de cambio institucional mantiene su tendencia incremental en lugar de discontinua<sup>100</sup>.

Como parte del segundo tipo de instituciones informales encontramos aquellas que no han sido explícitamente reconocidas como instituciones formales y que, por tanto, basan su cumplimiento o conciencia de obligatoriedad en la convicción que tiene la sociedad del beneficio que produce su aplicación.

Debe resaltarse, sobre este aspecto, que la consideración de una institución informal es independiente de su “legalidad” o vinculación exigibilidad dentro del marco jurídico positivo. Si bien las costumbres y otras formas de institucionalidad informal son

<sup>100</sup> Esta referido a que el cambio institucional es un proceso continuo por el cual las instituciones formales e informales van llegando a puntos de equilibrio múltiples en las cuales coexisten con actores institucionales, de forma estable. Ello no quiere decir que sea un punto en el cual las instituciones son más o menos eficientes, solo que existe un equilibrio en el marco institucional. Sobre el proceso de cambio institucional y su devenir incremental, recomendamos revisar a los textos fundamentales de North, Williamson así como Brousseau y Glachant.

obligatorias para quienes las aplican, en aquello que contradiga a un mandato imperativo expreso en contra (es decir, cuando devengan en “ilegales”) su obligatoriedad estará revocada, no obstante la legitimidad social que conserven.

Ello es paradigmático, como ya señalamos previamente, en el caso de las manifestaciones sociales que devienen en actos violentos contra derechos de otros ciudadanos, bienes públicos o privados.

Si bien es ilegal realizar manifestaciones con tales efectos no es extraño afirmar que la práctica reiterada existente en nuestro país deja al descubierto que goza de legitimidad social y, por tanto, es una institución informal plenamente vigente a pesar de contrariar la ley formal.

Sin perjuicio de lo anterior, en sentido estricto, *las instituciones informales cristalizadas forman parte del marco institucional formal*, pero las formas en las cuales se concretan y las prácticas que sustentaron su cristalización no necesariamente han sido formalizadas completamente. Por tanto, la diferenciación entre instituciones formales cristalizadas y no formalizadas, solo reviste un carácter explicativo, permitiendo “rastrear” la procedencia de tales restricciones –ahora- formales.

#### **2.3.2.4. Actores institucionales**

En lo que respecta al proceso de descentralización vigente en el país, una vez revisadas las instituciones formales e informales que lo regulan, resta caracterizar a los actores institucionales del mismo.

A este entender, debe tenerse en cuenta que la denominación de “actores institucionales” no corresponde a categorías normativas sino a una forma teórica de referirse a una serie de personas y organizaciones que se relacionan entre si y desenvuelven en un marco institucional determinado.

De esta forma, los actores institucionales son los “jugadores” que se desenvuelven empleando las “reglas de juego” establecidas por las instituciones formales e informales, situación que posibilita la adecuación de las reglas establecidas a las situaciones cambiantes a nivel económico, social y político.

Es importante precisar que no todas las personas son calificadas –desde la clasificación propuesta líneas arriba- como actores institucionales. Desde un punto de vista

exclusivamente teórico, North mantiene casi una identidad entre organizaciones y actores institucionales<sup>101</sup>.

Sin perjuicio de ello, la revisión del marco normativo, social y político del proceso de descentralización en marcha ha permitido evidenciar la necesidad de caracterizar a los actores institucionales en “personas” y “organizaciones”<sup>102</sup>.

#### 2.3.2.4.1. Personas consideradas como actores institucionales

Las *personas consideradas como actores institucionales* se corresponden con aquellos políticos, funcionarios públicos, empresarios, personalidades, entre otros, cuya función, actividad, responsabilidad o identificación con la población, permite que sean percibidos por la gran mayoría de ciudadanos como referentes de conducta o “líderes de opinión” sobre diversos temas. En otras palabras, son aquellos que tienen mayor capacidad de influencia en la opinión de las personas respecto a diversos sucesos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros.

Usualmente la población percibe que las instituciones formales más importantes afectan directamente a tales personas o que estas tienen un margen de discrecionalidad muy elevado para tomar decisiones que afectan el marco institucional vigente.

En este punto debe señalarse que lo anteriormente citado no necesariamente implica que la opinión de tales actores institucionales sea incuestionable o genere demasiadas simpatías, pero siempre se espera su parecer como referente, respecto de cierta parte de la institucionalidad de la ciudad o país.

Como sucede en un mundo globalizado, los medios de comunicación, encuestadoras y el desarrollo de Internet afectan y contribuyen sobremanera a determinar las personas que integran esta categoría<sup>103</sup>.

---

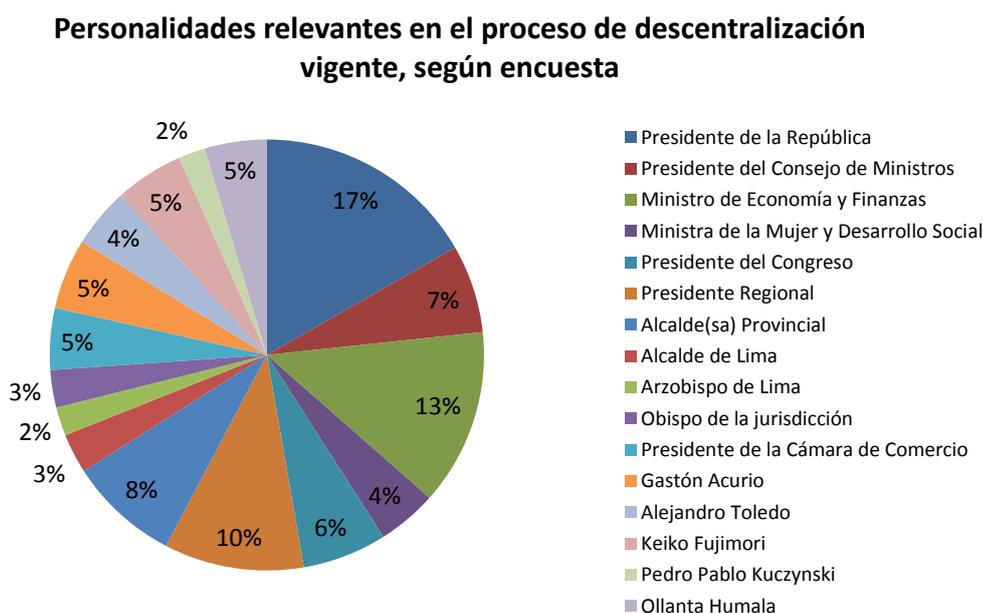
<sup>101</sup> Es menester precisar que North hace una distinción entre las “organizaciones” y los “empresarios de las organizaciones” para identificar a aquellas personas que representaban, personificaban o tenían control de la organización.

<sup>102</sup> A diferencia de lo que sucede con la clasificación de North, aquellas personas que son consideradas actores institucionales en la presente investigación no necesariamente están vinculadas a una organización, tienen el control sobre esta o la representan. Paradigmáticos son los casos de los líderes de opinión (Augusto Alvarez, Raúl Vargas, Aldo Mariátegui, entre otros), personas reconocidas por méritos personales (Gastón Acurio, o “Pepe” Vásquez, por ejemplo), y algunas otras personalidades.

<sup>103</sup> La presente investigación no busca ahondar respecto de las causas, la conveniencia o la necesidad de mantener a las personas listadas como actores institucionales; sin embargo, reconoce su existencia y relevancia para el marco institucional del proceso de descentralización.

A fin de contribuir con la definición de las personalidades que se encuentran dentro de la categoría de actores institucionales, en el proceso de descentralización vigente, se incluyó dentro de las encuestas realizadas<sup>104</sup> una pregunta referida a la persona que era considerada más importante para el citado proceso. Tras la sistematización y análisis de la información relevada, los resultados fueron los siguientes:

**Gráfico N° 1: Personalidades relevantes en el proceso de descentralización vigente, según encuesta**



Cabe precisar que en ocasiones los encuestados no recordaban los nombres precisos de las personas consideradas como actores, pero si los cargos que ocupaban, lo cual era corroborado por el entrevistador al recordarles el nombre de la persona, para verificar la exactitud de la referencia.

Como se aprecia, existen respuestas bastante cercanas a lo que resultaría evidente para una persona medianamente informada de la realidad social, política o económica del departamento, el país y el mundo, inclusive, dada la cercanía de la encuesta con procesos electorales en el país.

<sup>104</sup> El presente estudio aplicó, como una de sus herramientas de relevamiento de información, una encuesta de diez preguntas de opción abierta, la cual se aplicó tanto en Lima como en el interior del país. Para ello se desarrolló un muestro no probabilístico por cuotas, 50 entrevistas por departamento, dando como resultado 50 encuestas aplicadas en Lima Metropolitana y 500 a lo largo del interior del país, distribuidas en los 10 departamentos con mayor tasa poblacional del país. El trabajo de campo se realizó durante los meses de enero del año 2010 a enero del 2011.

No obstante ello, además de políticos y altos funcionarios públicos de nivel nacional, regional o local, algunos encuestados han realizado selecciones no tan previsibles desde un punto de vista estricto en lo que se refiere al proceso de descentralización vigente. Los casos de Gastón Acurio<sup>105</sup>, el Arzobispo de Lima y el Obispo de la jurisdicción respectiva<sup>106</sup> son precisamente aquellos que parecieran resultar fuera de la media.

#### 2.3.2.4.2. Organizaciones

Desde otra perspectiva, en lo que se refiere a las *organizaciones* propiamente dichas, pueden definirse –complementariamente a lo señalado previamente respecto a estas– como “entidades” ideadas por sus “creadores” con el propósito de maximizar objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad.

Tales objetivos pueden incluir la maximización de la riqueza de la población, el ingreso de determinado grupo o sector, reivindicaciones sociales de cierto tipo, la provisión de cierto tipo de bienes intangibles, entre otros. Lo resaltante de la definición es que las organizaciones se encuentran estructuradas para alcanzar un objetivo común.

Es necesario acotar que independientemente de la persona que ostente la representación institucional en un momento determinado y el control que esta pueda tener respecto de la Agenda, el estudio de las organizaciones en general –y del proceso de descentralización peruano, en particular– requiere de una tipología respecto de la interacción que tiene cada tipo de organización con otros actores institucionales y con el marco institucional vigente en el país.

De esta forma, las organizaciones pueden clasificarse en:

- Organizaciones de tipo político;
- Organizaciones de tipo económico;
- Organizaciones de tipo social; y,
- Organizaciones de tipo educativo.

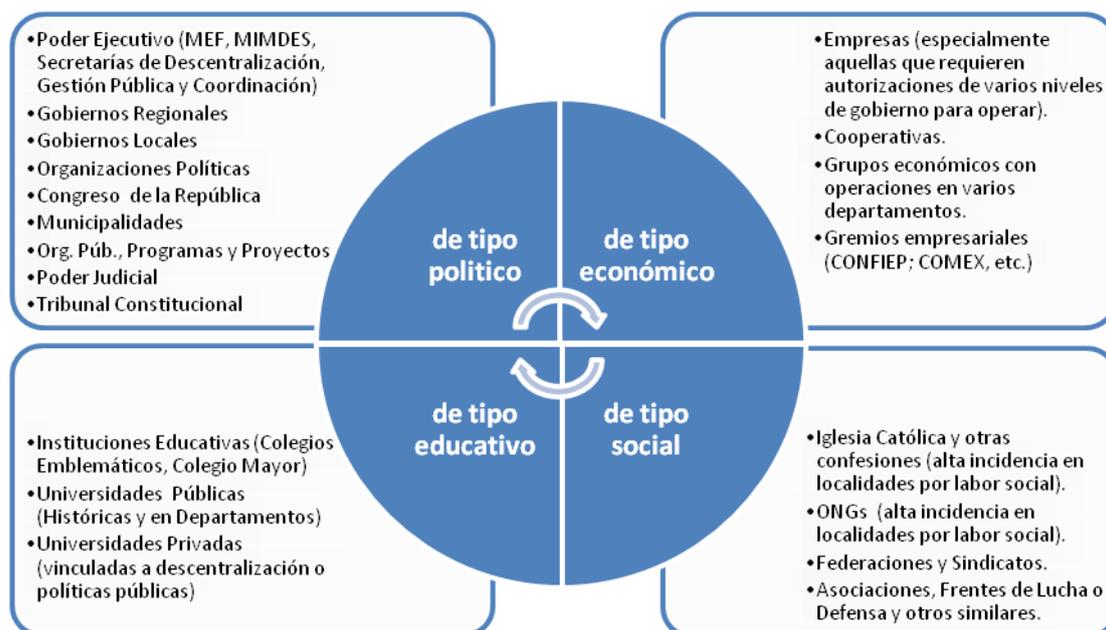
---

<sup>105</sup> Según se consultó a algunas personas luego de realizada la encuesta, Gastón Acurio es un referente indiscutible en gastronomía, lo cual está sumamente ligado al posicionamiento del sentimiento de país como una unidad, lo cual son parte de los objetivos del proceso. Además, existe un sector de la población que cree que Gastón Acurio potencia la producción local y defiende los intereses del pueblo.

<sup>106</sup> En lo que respecta a los actores religiosos (Cardenal y Obispos), pregunta 2 de la encuesta, las personas entrevistadas manifestaron que la labor pastoral de la iglesia siempre ha estado con los pobres, los necesitados y han buscado alianzas para trabajar en conjunto con los gobiernos locales, lo cual es percibido como un esfuerzo descentralizador.

Conforme a lo anterior, dichas organizaciones pueden clasificarse conforme al siguiente gráfico:

**Figura N° 7: Clasificación de organizaciones**



Las *organizaciones de tipo político* son aquellas que cumplen dos requisitos concurrentes (i) interactúan directamente en el sistema político sea por su propia naturaleza (pública estatal) o como consecuencia de su capacidad de generar actores institucionales (partidos políticos, por ejemplo); y, (ii) tienen injerencia directa en la creación, modificación o extinción de instituciones formales.

Usualmente su mandato expreso está vinculado con la consecución de objetivos públicos que involucren el incremento del bienestar de los ciudadanos mediante la acción del Estado.

De otro lado, las *organizaciones de tipo económico* se distinguen por ser colectivos estructurados para generar beneficios económicos o utilidades, de forma directa (empresas, grupos empresariales) o indirecta (gremios empresariales). Su relación con las organizaciones de tipo política está basada en alcanzar dicho objetivo, para lo cual usualmente promueven aquellas instituciones formales que le son afines.

En tercer lugar tenemos las *organizaciones de tipo social*, las cuales están caracterizadas tanto por el objetivo que persiguen como por la estructura de acciones que conllevan a su consecución. Su objetivo está relacionado al mejoramiento de

determinadas condiciones que afectan el desarrollo de cierto grupo de personas, consideradas como sujetos de la intervención que plantean.

Es usual que las organizaciones de este tipo sean aquellas que interactúan en mayor medida con instituciones informales, pudiendo decirse que –especialmente en el caso peruano- canalizan parte de las demandas ciudadanas y buscan que las instituciones formales sean propicias a sus objetivos.

Finalmente, se tienen a las *organizaciones de tipo educativo*, las cuales tienen como finalidad mejorar el nivel educativo de la sociedad, generar conocimiento a todo nivel y promover el libre intercambio de ideas para fortalecer la transmisión de conocimientos en la sociedad<sup>107</sup>. Usualmente las organizaciones de tipo educativo son vistas como “imparciales” respecto de los acontecimientos sociales o políticos del país.

No obstante ello, tales organizaciones también pueden ser consideradas como fuentes de cambio institucional, dado que promueven la interacción entre instituciones formales e informales, generando polémica y permitiendo el desarrollo de ideas contrapuestas<sup>108</sup>.

Las organizaciones presentes en el proceso de descentralización permiten evidenciar los diferentes intereses existentes, la cantidad y calidad de los mismos, y el complejo entramado social, político, económico y educativo que se va tejiendo en torno a las instituciones formales e informales. Las interacciones entre tales tipos de organizaciones e instituciones permiten evidenciar con cierta seguridad la dirección del cambio institucional discontinuo, lo cual posibilita la modificación de reglas formales.

La implementación de políticas nacionales y sectoriales en gobiernos regionales depende, en numerosas ocasiones, de los arreglos institucionales que se hayan implantado entre las propias instituciones y organizaciones quienes tienen un papel decisivo para estructurar los incentivos necesarios que permitan tal implementación.

---

<sup>107</sup> Es importante señalar que si bien la clasificación de North incluye a las organizaciones de tipo educativo y, por tanto, el rigor metodológico nos obliga a clasificar a las organizaciones conforme a tales parámetros, sin perjuicio de lo cual resulta indispensable señalar el parecido que tienen tales organizaciones con aquellas sociales o políticas.

<sup>108</sup> Sin perjuicio de lo anterior, en lo que se refiere al proceso de descentralización peruano, las organizaciones de tipo educativo no han venido siendo un referente ideal para la generación de conocimiento, dado que –incluso- muchas veces tales instituciones solicitaron reivindicaciones de derechos que escapan totalmente al presente estudio.

El estudio de tales políticas nacionales y sectoriales, su tipología e interacción con sistemas administrativos y funcionales; así como con organizaciones e instituciones del proceso de descentralización será realizado como parte del capítulo siguiente.

# **CAPÍTULO TERCERO – LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES EN EL PERÚ**

### **3.1. Introducción**

Conforme se ha visto en el capítulo anterior, el proceso de descentralización peruano no es un tema novedoso dado que –bajo aquel rótulo- se han desarrollado diversos tipos de cambios institucionales en la historia del país, bajo diversos enfoques. A este entender, la valoración del proceso de descentralización actualmente vigente -desde una perspectiva neo institucional- ha permitido analizar tanto las instituciones formales e informales como los principales actores (organizaciones, fundamentalmente) que se desarrollan en dicho contexto.

Considerando lo anterior, y conforme al marco teórico desarrollado previamente, el presente capítulo se centrará en analizar el estado de la cuestión referido a las políticas nacionales y sectoriales en el Perú. Lo anterior se realizará desde un enfoque que permita tener suficientemente claro no solo el marco normativo vigente sino también los principales procesos involucrados en su formulación e implementación.

En este orden de ideas, resulta necesario plantear -en primer lugar- el concepto de Políticas Públicas, conforme señalan diversos enfoques en la literatura especializada, para culminar con una propuesta conceptual que permita ser un claro referente en el análisis subsiguiente. A continuación se realizará una revisión concisa respecto de la regulación normativa aplicable a las Políticas Públicas en el Perú para lo cual se analizarán las principales normas vigentes sobre la materia. Finalmente, y como consecuencia lógica de lo anterior, se expondrá el proceso de formulación e implementación de Políticas Nacionales y Sectoriales, considerando el contexto peruano.

### **3.2. Políticas Públicas: aproximación conceptual**

Las políticas públicas -históricamente- han sido consideradas cruciales para definir las grandes orientaciones que permitirían el desarrollo de una determinada sociedad o conjunto dentro de esta, dependiendo su alcance y materia específica.

No obstante ello, el marco teórico de la presente investigación permite vislumbrar que su importancia realmente ha estado ligada a los procesos de cambio institucional y las dinámicas generadas por el complejo entramado de acciones que subyacen a su proceso de formulación e implementación. Consecuentemente, las políticas públicas son consideradas a su vez producto y fuente de cambio institucional, permitiendo diferenciar una parte de los incentivos con que cuenta cada tipo de actor institucional para desarrollar sus actividades.

En este orden de ideas, a pesar del extenso reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el Proceso de Formulación de Políticas Públicas (PFPP) está claro que aquel ha resultado ser sumamente errático e ineficiente al momento de iniciar y liderar dicho proceso en diferentes sectores<sup>109</sup>.

Conforme se desarrollará en el presente capítulo, y como muestra de lo señalado en el párrafo anterior, nuestro ordenamiento jurídico no contiene disposiciones específicas que provean un marco teórico o metodología coherente que oriente a los funcionarios en el proceso de formulación de políticas públicas<sup>110</sup>.

Para lograr lo anterior es preciso que se defina claramente el concepto de “políticas públicas” dado que constituye el eje central del presente capítulo. Sin perjuicio de ello, como en general sucede cuando se abordan asuntos de carácter multidisciplinario, el concepto de política pública no es unívoco ni tiene un solo enfoque sino que variará dependiendo del marco con el cual lo examinemos.

En función a lo anterior, pasaremos a realizar una aproximación conceptual a la noción de política pública (o políticas públicas) desde dos enfoques teóricos. El primero de ellos ligado estrechamente al campo económico mientras que el segundo se encuentra asociado a materias propias de la ciencia política.

Dicha diferencia de enfoques permitirá tanto enriquecer el análisis realizado en la presente investigación como aportar insumos necesarios para comprender las complejas relaciones existentes entre las políticas públicas y los actores a cargo de su implementación.

### **3.2.1. Enfoque económico**

#### **3.2.1.1. Conceptos iniciales**

El enfoque económico para el análisis de las políticas públicas que recogemos en el presente documento se centra en la definición de elementos del modelo propuesto. A este entender, la principal fortaleza del enfoque está constituida por la forma en la cual pretende reflejar los complejos procesos vinculados a la formulación de una política pública específica. Además de ello, permite concluir que existen numerosos factores (o

---

<sup>109</sup> Para un análisis detallado acerca de la elaboración de políticas públicas desde 1980 hasta la actualidad, sugerimos revisar a Moron y Sanborn 2007: 47-64.

<sup>110</sup> Debe acotarse que mientras el desaparecido Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) existió se dictaron en numerosas ocasiones documentos denominados “Lineamientos de Política”, los cuales estaban orientados a evidenciar las prioridades del INAP respecto de una materia específica a su cargo. No obstante ello, dichos documentos no constituían una guía o lineamientos para la formulación de las políticas públicas. Tan solo podría considerarse, desde una perspectiva amplia, como una “acción de política”, conforme pasará a explicarse posteriormente, de acuerdo al enfoque económico.

condiciones) que escapan a la voluntad inicial de quienes formularon las políticas públicas y que determinan en alguna medida los resultados que se evidencia de su implementación en cada caso concreto.

En este orden de ideas, la aproximación económica estará basada principalmente en los trabajos de Pritchett<sup>111</sup> y <sup>112</sup> así como de Hallward-Dreimer, Khun-Jush y Pritchett<sup>113</sup> y, finalmente, en Morón y Sanborn<sup>114</sup>.

Sobre el particular, Pritchett -desde una aproximación económica según se ha sostenido líneas arriba<sup>115</sup>- considera que para el análisis de las reformas en materia de políticas públicas deben analizarse tres presupuestos básicos que interactúan entre sí.

El primero está referido a establecer claramente la diferencia entre los elementos que se encuentran frecuentemente asociados a una “*política pública*” y que -en realidad- son presupuestos o consecuencias de la misma.

Lo segundo está relacionado con el *Positive Model of Policy Implementation* o -en términos concretos- el modelo que permite comprender la forma en la cual los actores o destinatarios de las políticas públicas son afectados por las mismas.

Finalmente, el tercer elemento comprende al marco de referencia que sirve para explicar los *impactos de las políticas públicas en el crecimiento agregado* y el rol que cumplen las expectativas de los inversionistas en tal modelo.

Si bien es cierto que los tres elementos señalados son importantes, para efectos de la presente investigación nos centraremos solo en el primero de ellos; vale decir, en el postulado básico de Pritchett al señalar que una política pública es una proyección de los supuestos respecto de los cuales entendemos la realidad<sup>116</sup>, hacia acciones de política pública.

---

<sup>111</sup> Cfr. Pritchett 2008:39-40

<sup>112</sup> Cfr. Pritchett 2004:249-270

<sup>113</sup> Cfr. Hallward-Dreimeier, Khun-Jush y Pritchett 2010:20-29.

<sup>114</sup> Ver el trabajo previamente citado de Moron y Sanborn (2007).

<sup>115</sup> Si bien es cierto que nos basaremos en Pritchett para la exposición de su teoría, es menester precisar que se han adaptado algunos conceptos de la misma para su aplicación a nuestra realidad y a supuestos comprensivos de la misma.

<sup>116</sup> En el postulado original, Pritchett hace referencia a que “*a policy is a mapping from states of the world to policy action*”. Por “*state of the world*” entendemos a una descripción completa de todos los aspectos relevantes de la realidad que explican una consecuencia dada.

En este orden de ideas, existen tres conceptos diferentes pero complementarios relacionados a la materia bajo análisis y que resultan relevantes para el entendimiento de las políticas públicas y su proceso de formulación<sup>117</sup>.

En primer lugar encontramos la noción de *política pública*, la misma que es definida – de acuerdo a Morón y Sanborn- como una “*función condicional*” desde determinadas interacciones de tipo político, social o económico hacia un supuesto tomado de la realidad, pero considerado en abstracto.

De otro lado se tiene el elemento de *acción de política pública*, que se refiere a la verificación en la realidad del supuesto determinado previamente por la *política pública* –según se señaló en el párrafo anterior-; es decir, en un supuesto concreto. Esto constituye la aplicación, en los hechos, del supuesto considerado en abstracto.

Finalmente, Pritchett considera el concepto de resultado de *política pública*. Este es definido como aquellas consecuencias de la implementación de una *acción de política pública* respecto de una materia o área determinada que depende de las respuestas de otros actores. Vale decir, los *resultados de política pública* no dependen de aquellos que formulan o ejecutan dicha política sino que determinados factores que intervienen llevan frecuentemente a un resultado distinto al previsto al momento de su diseño inicial.

Un ejemplo resultará útil para entender los conceptos señalados previamente<sup>118</sup>. Asumamos que un restaurante muy exclusivo tiene la “*política*” de restringir el ingreso de aquellas personas que deseen cenar allí si es que no usan corbata. En este caso, la *política* está enunciada conforme se ha expresado<sup>119</sup>, la *acción de política* será “*restricción del ingreso a cenar*” y el supuesto tomado de la realidad pero considerado en abstracto será “*la falta de uso de corbata*”. En caso alguna persona trate de ingresar al restaurante sin corbata, se generará la acción de política orientada a impedir el acceso.

Los *resultados de política*, en el mismo ejemplo, serán probablemente que el restaurante tenga una reputación de “*elitista*”, “*exclusivo*” o –inclusive- “*discriminador*”. Como se aprecia, quien formula o ejecuta la política no tiene control sobre sus resultados, simplemente se darán como derivación de su *acción de política*. En consecuencia, si

---

<sup>117</sup> Según Pritchett, los conceptos a que hacemos referencia serían *policy, policy action and policy outcome*.

<sup>118</sup> El ejemplo ha sido tomado de Paredes (2008).

<sup>119</sup> Esto es, “*prohibido el ingreso de personas sin el uso de corbata*”.

bien el restaurante no necesariamente persiguió este resultado de política cuando la formuló, fue finalmente lo que consiguió<sup>120</sup>.

Este ejemplo no hace más que reforzar la idea precitada al evidenciar que quién diseña una política pública determinada no tiene el control de los resultados de su implementación. Ello dependerá del modelo que tenga cada agente para la implementación de dicha política, el mismo que estará necesariamente influido y –en algunos casos- hasta condicionado por las instituciones preexistentes, sean estas formales o informales.

### **3.2.1.2. Cambio de las acciones de política**

Una vez comprendidos los planteamientos y la correspondiente interrelación entre los conceptos de *política*, *acción de política* y *resultado de política*, conviene señalar que las acciones política pública tienen –en el tiempo- un proceso de cambio bien sea por influencia de factores vinculados al entorno relevante *de* la política implementada o por un cambio *en* la política misma.

En este orden de ideas, el sustento del *cambio* en las acciones de política (que son, finalmente, aquello que constituye las intervenciones estatales en diversos sectores) deriva en la siguiente tipología de razones: (i) por una política pública flexible; o, (ii) por una política pública volátil (giro de política).

Aquél cambio de las acciones de política sustentado en una política pública flexible es definido como el que se genera a raíz de la modificación de aquellos supuestos de la realidad que le servían de fundamento. En nuestro ejemplo del restaurante, si el restaurante adopta una política menos restrictiva y exige solo zapatos de vestir, la falta de uso de corbata ya no generará una restricción del ingreso para cenar.

De otro lado, nos referimos a que las acciones de política pública cambian como efecto de una política pública volátil cuando sin variar aquellos supuestos de la realidad que le sirven de sustrato, la política pública en si misma cambia. Volviendo a la aludida explicación del restaurante, si el restaurante deja de tener como política “*prohibido el ingreso de personas sin el uso de corbata*” obviamente las acciones de política variarán.

Finalmente, una política pública inflexible es aquella que sin perjuicio de la modificación de los supuestos de la realidad mantiene las mismas acciones de política

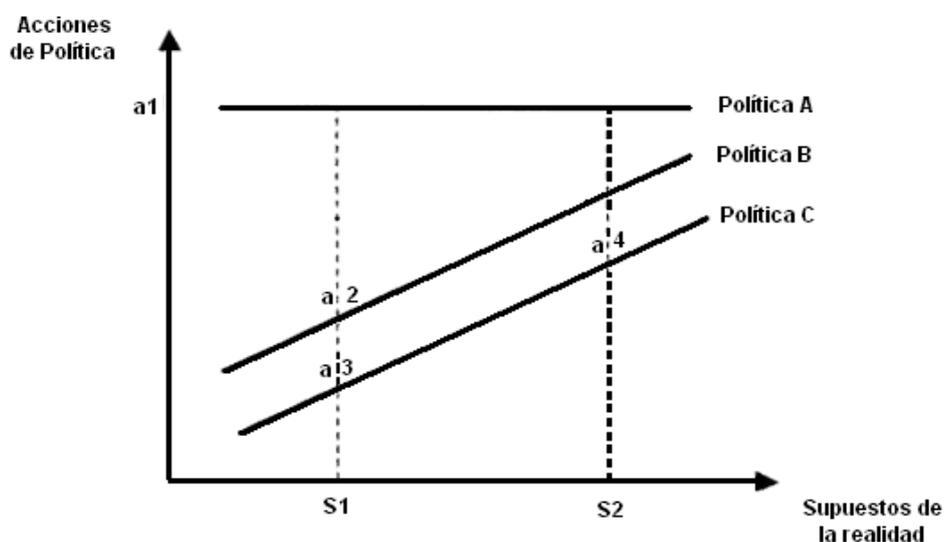
---

<sup>120</sup> Pritchett pone otro ejemplo ilustrativo. El Delhi (India) la política pública estipulaba ciertos requisitos para solicitar una licencia de conducir así como el procedimiento administrativo necesario para tal fin.

pública. Adicionalmente a lo anterior, aquella *política pública* que oscila o alterna entre un grupo determinado de políticas es conocida como una *reversible fácilmente*.

Bajo este mismo esquema teórico se puede realizar una acotación adicional. Dado que la política pública depende de la relación entre las acciones de política y de los supuestos (abstracciones) de la realidad, los cambios en estos componentes pueden repercutir en (i) una modificación de las acciones de política; (ii) un cambio de política; o, (iii) un mantenimiento de la política. El Gráfico 1 ilustra adecuadamente lo anterior.

**Gráfico N° 2: Interacciones entre la política, los supuestos de la realidad y las acciones de política**



Fuente: Morón y Sanborn (2007: 35).  
Elaboración: adaptación del Gráfico 2.1: Las políticas como funciones

Como se mencionó anteriormente y se aprecia del Gráfico 1, la *política pública flexible* se genera por un cambio en los supuestos de la realidad (movimiento de S1 a S2) que genera la “migración” de una acción de política previa a otra posterior (desplazamiento de a3 hacia a4). La *política pública volátil* se expresa en la modificación de la Política C por la Política B, pasándose de una acción de política a3 a una a2.

La *política pública inflexible* se vislumbra al permanecer la Política A sin que le afecten los cambios en los supuestos de la realidad (desplazamiento de S1 a S2), correspondiéndole una única acción de política (a1). Por último, nos encontraríamos ante *políticas públicas fácilmente reversibles* si se permitiera la alternancia entre ellas (de la Política B a la C o a la A y viceversa)<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> Cfr. Moron y Sanborn 2007: 34-35.

### 3.2.2. Enfoque politológico

Una vez revisado el concepto de política pública desde un enfoque eminentemente económico, así como los principales postulados teóricos que le dan sustento, conviene acotar que existen diversos autores que privilegian un enfoque distinto para la caracterización de las políticas públicas. Este “énfasis diferenciado” responde más a la importancia relativa que se le otorga a determinados aspectos, que a una discrepancia respecto del análisis o herramientas empleadas en el enfoque económico.

#### 3.2.2.1. Principales escuelas de pensamiento en materia de políticas públicas

En este punto, tenemos que existen dos grandes “escuelas” de pensamiento que tienen visiones distintas respecto al tipo de análisis y –consecuentemente- las herramientas metodológicas que deberían emplearse para tales fines.

La primera “escuela” denominada en inglés “*public policy school*” refiere la necesidad de que el análisis realizado por los politólogos contribuya con información exacta y útil para el proceso de formulación de políticas públicas<sup>122</sup>. Esta aproximación posibilita analizar las políticas públicas desde una perspectiva mucho más formalista –lo cual incluye la referencia metodológica al uso exhaustivo de elementos de estadística o econometría<sup>123</sup>.

En contraste con lo anterior, la aproximación desde la segunda escuela –denominada en inglés “*policy análisis school*”- privilegia el análisis de la interacción política entre actores e instituciones<sup>124</sup>. El acotado enfoque considerara a las políticas públicas como un fenómeno dinámico caracterizado por ser “el resultado de un proceso difuso realizado por los individuos que interactúan entre ellos en grupos pequeños en un marco institucional dominado por organizaciones (...) dentro de un sistema político”<sup>125</sup>.

Como puede vislumbrarse del marco teórico de la presente investigación, se ha optado por emplear la aproximación defendida por la segunda escuela. Esta elección está justificada en que los elementos de análisis que provee el marco teórico permiten –precisamente- caracterizar y analizar las instituciones en base al desempeño de los actores y organizaciones que se desenvuelven en su seno.

---

<sup>122</sup> Cfr. Putt y Springer 1989:10-15.

<sup>123</sup> Para una referencia respecto de este enfoque revisar Quade 1982:80-89.

<sup>124</sup> Esta posición, en la literatura especializada, es conocida como “Political Public Policy School”.

<sup>125</sup> Cfr. Lynn 1987:239-242.

### 3.2.2.2. Políticas públicas en la literatura especializada

Es así que partiendo de lo anteriormente señalado, puede decirse que existe una multiplicidad de aproximaciones que diversos y reputados analistas han considerado con relación al concepto de políticas públicas. Sin entrar a profundizar demasiado en las diferencias, lo que puede afirmarse es que esta multiplicidad da lugar a un amplio espectro de aquello que incluye dicho concepto.

Consecuentemente con lo anterior y en palabras de Lynn<sup>126</sup>, dentro del concepto de “*políticas públicas*” encontramos diversas acepciones, algunas de las cuales pueden ser:

“declaraciones de intención, conjunto programático de objetivos y reglas generales que buscar cubrir anticipadamente el comportamiento del gobierno en materias importantes, un curso de acción deliberadamente seleccionado, las consecuencias de la acción o inacción o incluso cualquier acción del Estado.”<sup>127</sup>

Lo señalado por Lynn refleja perfectamente el amplio universo conceptual relacionado con las políticas públicas al cual, desde la perspectiva politológica, nos estamos refiriendo.

Consecuentemente con el enfoque teórico previamente adoptado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló en su Informe de Progreso Económico y Social 2006 que las políticas públicas podrían ser definidas como “el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”<sup>128</sup>.

De otro lado, basándose en una apreciación eminentemente institucionalista vinculada al marco teórico de la presente investigación, Stromquist<sup>129</sup> señala que, “(...) las políticas públicas resultan de las instituciones que las rigen (...) son los resultados de acuerdos institucionales a su vez regidos por normas estables”.

Complementariamente a lo anterior, Meny y Thoenig<sup>130</sup> señalan que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (...)”. Bajo esta misma línea, Atria<sup>131</sup> conceptúa a

---

<sup>126</sup> Op. Cit. 28-29.

<sup>127</sup> El fragmento corresponde a la traducción libre del texto de Lynn citado por Hughes 2003:115-118.

<sup>128</sup> Cfr. Inter-American Development Bank 2005:15-23

<sup>129</sup> Cfr. Stromquist 2006:12-13.

<sup>130</sup> Cfr. Meny y Thoenig 1992:85-108.

<sup>131</sup> Cfr. Atria 2006:5-9.

las políticas públicas como un “(...) conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público (...)”.

De acuerdo con el Diccionario Electoral CAPEL, el término política puede referirse a cuatro aspectos:

1. *política* como acción gubernativa;
2. *política* como actividad humana;
3. *política* como *sistema político*; y,
4. *política* como conocimiento del desempeño del *poder*<sup>132</sup>.

La primera acepción de política (como acción gubernativa) será equivalente al concepto de política pública que se encuentra bajo análisis.

Finalmente, puede conceptuarse a la política pública, siguiendo a Kraft y Furlong, como el curso de acción o inacción de las entidades del Estado que surge como respuesta a problemas públicos<sup>133</sup>. A su vez, dichos problemas públicos son condiciones del entorno percibidas suficientemente como inaceptables por los ciudadanos y que – consiguientemente- requieren intervención para lograr su cambio<sup>134</sup>.

En este sentido, numerosos son los autores que enfatizan la importancia del proceso de formulación de las políticas públicas así como las diversas interacciones que se dan entre las instituciones (políticas principalmente) y los actores institucionales (organizaciones en su mayoría) que se relacionan con el mismo.

### **3.2.3. Aproximación conceptual propia**

Conforme se ha visto en los párrafos anteriores, el concepto de política pública no resulta pasivamente aceptado y –mucho menos- unívoco. Sin perjuicio de lo anterior, en atención a los fines de la presente investigación, se esbozará una aproximación conceptual propia para analizar concretamente la implementación de políticas nacionales y sectoriales en el nivel de gobierno regional.

---

<sup>132</sup> Cfr. Alcántara 2000:200.

<sup>133</sup> Cfr. Kraft y Furlong 2007:5-8

<sup>134</sup> Op. Cit. 5-15.

Partiendo desde la teoría neo institucional podemos afirmar que una política pública resulta influenciada *por* e inmersa *en* el marco institucional de una sociedad, sea esta nacional, regional o local. Es la interacción de actores en dicho marco aquello que permite determinar algunos aspectos concretos de tales políticas (contenido, programa, población objetivo, entre otros).

La aproximación económica permite identificar que las políticas públicas resultan – hasta cierto punto- abstracciones de la realidad que se enmarcan tanto en las consideraciones del entorno (marco institucional vigente) como en la interacción de actores que las definen. Adicionalmente a lo anterior, un aporte sustancial de este enfoque está constituido por la necesaria diferencia entre la política pública en si misma con relación a las acciones de política y sus resultados, variable dependiente del modelo de implementación de cada actor e independiente de la voluntad de quién la formula.

Coincidentemente con lo señalado previamente, la escuela del *policy analysis* permite enfatizar el carácter transaccional del proceso de formulación de políticas públicas, las cuales surgen como resultado de la interacción de actores en un marco institucional.

A este nivel, Lahera señala que una política pública de calidad corresponde a:

“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; (...) desarrollado por el sector público, (...) con participación de la comunidad y el sector privado. (...) Incluye orientaciones o contenidos, (...) instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados<sup>135</sup>”.

Consiguientemente, para los fines de la presente investigación entenderemos por política pública a (i) cursos de acción articulados, (ii) orientados a generar valor público mediante el logro de un objetivo público, (iii) inscritos en un marco institucional concreto, y que (iv) admiten la interacción de una multiplicidad de actores tanto en su diseño como en su implementación.

Una política pública comprende *cursos de acción articulados* dado que supone la definición de orientaciones generales de un programa o agenda pública. Dicha agenda debe ser coherente con ideales o valores superiores que subyacen a las *instituciones formales o informales en las que se inscribe*. De igual forma, su orientación está supeditada a la *generación de valor público* mediante la atención de problemas públicos cuya relevancia ha sido evidencia y definida por mecanismos que involucren la participación de diversos actores públicos y privados, dentro del marco institucional.

---

<sup>135</sup> Cfr. Lahera 2008:28-41.

### **3.3. Las políticas públicas en el sistema jurídico peruano**

#### **3.3.1. Marco normativo de las políticas públicas en el Perú**

Conforme se ha desarrollado en el apartado anterior, las políticas públicas son trascendentales para alcanzar objetivos públicos y lograr una racionalidad adecuada en cuanto a las necesidades de intervención del Estado en problemas públicos específicos.

A pesar de la relevancia que ostenta el proceso de formulación de políticas públicas en el desarrollo de la población –básicamente para justificar o direccionar la acción o inacción estatal-, resulta un esfuerzo complejo encontrar un marco jurídico que norme el proceso en sí mismo, el concepto de política pública o los lineamientos que deben seguirse para la formulación de la misma.

En este entendido, a continuación se presentarán las principales normas -ordenadas conforme al principio de jerarquía normativa- cuya incidencia resulta significativa en materia de políticas públicas o su proceso de formulación. Es menester precisar que se ha excluido expresamente de esta introducción a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo por contener dicha norma disposiciones que regulan específicamente cuestiones que serán precisadas en el acápite siguiente.

##### **3.3.1.1. Plano Constitucional**

Conforme al análisis jurídico propuesto el primer eslabón a ser evaluado es la Constitución y las normas que ostentan dicho rango.

Es importante recordar que la Constitución es el texto que recoge la máxima expresión política de la sociedad. Consecuentemente, todas las normas del sistema jurídico deben estar encaminadas a cumplir los mandatos contenidos en ésta dado que encuentran su propia validez en la correspondencia con aquella.

Conforme a lo descrito, la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución) en su artículo 1° establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. A este entender, las disposiciones constitucionales que sustenten o encomienden determinados mandatos al Estado, deberán tener como fin último la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

El campo de las políticas públicas, incluyendo su proceso de formulación, no es ajeno a dicho mandato; vale decir, el Estado, al formular las políticas públicas y ejecutar acciones de política deberá tener como marco teleológico a la persona humana.

Precisamente esta es la manera cómo lo entiende el Tribunal Constitucional el cual ha señalado -en su calidad de órgano supremo de interpretación de la Constitución- que: “toda política pública nace de obligaciones objetivas concretas que tienen como finalidad primordial el resguardo de derechos tomando como base el respeto a la dignidad de la persona (...)”<sup>136</sup>.

Como se ve, entonces, el primer alcance respecto del marco jurídico constitucional relacionado con la formulación de políticas públicas es que éstas deben tener como sustrato el respeto a la dignidad de la persona. Por oposición, no habrá política pública en el Perú que sea constitucional si no cumple con dicho requisito.

De otro lado, el mismo colegiado ha enfatizado en otra Sentencia -refiriéndose a la promoción de una cultura de calidad en materia educativa<sup>137</sup>- el hecho que si bien la expedición de una ley<sup>138</sup> es necesaria para la formalización de una política pública, el objeto buscado con dicha política no se genera espontáneamente por mandato normativo<sup>139</sup>.

Según lo comentado en el párrafo anterior, el segundo alcance estaría conformado por el hecho que la expedición de una norma de carácter general (ley en sentido material) –con los requisitos y formalidades señalados en los cuerpos normativos de la materia- constituye un acto que solo formaliza una política pública.

Finalmente, el tercer alcance es más sutil y está ligado específicamente al reconocimiento que hace el Tribunal Constitucional de que la solución al problema público abordado por la política formalizada no se logra por la mera expedición de la norma. Es necesario implementar la política formalizada para que se genere valor público y se alcance, consecuentemente, el objetivo planteado por la misma.

---

<sup>136</sup> Cfr. PERÚ. Tribunal Constitucional (2010) Fundamento Jurídico N° 18 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC.

<sup>137</sup> Para ello, el Tribunal citó el Informe sobre el Sistema de Educación Superior Universitaria del Perú (Proyecto ALFA N.º DCI-ALA-2008-42, “Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria”), elaborado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Cayetano Heredia y la Universidad de Lima, junio, 2009, p. 28.

<sup>138</sup> Es menester precisar que de una interpretación sistemática entre la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la referencia a una “Ley” como condición para la formalización de una política pública debe entenderse a una “norma de alcance general” (ley en sentido material).

<sup>139</sup> Cfr. PERÚ. Tribunal Constitucional (2010) Fundamento Jurídico N° 192 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2945-2003-AA/TC

Sin perjuicio de lo señalado previamente, según se ha visto en los párrafos anteriores, la Constitución vigente no prevé disposición alguna que oriente o señale pautas para la elaboración o implementación de políticas públicas.

Más aún, a pesar que el término “política” (de acuerdo al concepto que manejamos para la presente investigación) se encuentra presente al menos diez veces en diferentes artículos, no constituyen lineamientos u orientaciones para su formulación sino meras referencias a determinados tipos de política.

Considerando lo anterior, y para ilustrar la reiteración del vocablo dentro de la Constitución, el Cuadro 1 contiene las principales referencias al concepto “*política pública*” en la Constitución de 1993, señalándose la materia a la cual hace mención:

**Tabla N° 6: Referencias al concepto de Políticas Públicas en la Constitución de 1993**

MATERIA	TEXTO CONSTITUCIONAL	MATERIA	TEXTO CONSTITUCIONAL
<b>Población</b>	Artículo 6. La <b><u>política nacional de población</u></b> tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. (...)	<b>Ambiente</b>	Artículo 67. El Estado determina la <b><u>política nacional del ambiente</u></b> . (...)
<b>Educación</b>	Artículo 16. (...) El Estado coordina la <b><u>política educativa</u></b> . (...)	<b>Del Gobierno</b>	Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: (...) 3. Dirigir la <b><u>política general del Gobierno</u></b> .  Artículo 130. (...) el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la <b><u>política general del gobierno</u></b> . (...)
<b>Empleo</b>	Artículo 23. (...) El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante <b><u>políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo</u></b> .	<b>Descentralización</b>	Artículo 188. La <b><u>descentralización</u></b> es una forma de organización democrática y constituye una <b><u>política permanente de Estado (...)</u></b> .
<b>Fronteras</b>	Artículo 44. (...) Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la <b><u>política de fronteras</u></b> y promover la integración (...).	<b>Desarrollo regional</b>	Artículo 192. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las <b><u>políticas y planes</u></b>

<b>Exterior</b>	Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: (...) 11. Dirigir la <b>política exterior</b> y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.		<b>nacionales y locales de desarrollo.</b> Artículo 195. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las <b>políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.</b>
-----------------	---	--	--

Fuente: Constitución Política del Perú de 1993  
Elaboración: Propia

De la Tabla N° 6 se desprende que la Constitución ha asignado determinados mandatos al Estado en cuanto a la formulación de un tipo de políticas públicas (sectoriales) así como respecto de objetivos específicos (desarrollo local y regional, descentralización, entre otros) más no disposiciones que –de forma particular- regulen el proceso de formulación de políticas públicas.

Como se aprecia, el marco constitucional peruano se ha limitado a precisar el fin último de las políticas públicas (dignidad humana), mientras que de las Sentencias del Tribunal Constitucional puede identificarse la necesidad tanto de una norma de carácter general para su formalización como de su implementación para alcanzar el objetivo público previsto, quedando ausentes pautas que orienten el proceso bajo análisis.

### 3.3.1.2. Plano legal

Agotado el análisis respecto de la Constitución de 1993, conviene ahora revisar las principales normas legales que regulan el accionar del aparato estatal, en todos los niveles de gobierno, considerando la necesidad de salvaguardar la dignidad humana como fin supremo, según lo visto anteriormente.

Para el presente análisis se iniciará con la norma que desarrolla el proceso de descentralización peruano para luego abarcar las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional.

#### 3.3.1.2.1. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

Con la expedición de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, Ley de Bases), se inició el proceso de descentralización peruano durante la última década, actualmente vigente. Dicha norma desarrolla el Capítulo relativo a la Descentralización, según la reforma constitucional realizada mediante Ley N° 27680.

El objeto de la Ley de Bases fue determinar los lineamientos generales para el proceso de descentralización; vale decir, las fases, actores, competencias y funciones correspondientes a cada nivel de gobierno.

Así, la norma bajo comentario –en concordancia con la Constitución- señala que cada nivel de gobierno tiene determinado grado o tipo de “autonomía”. Para reducir las posibilidades de interpretación contraria a su propio *espíritu*, la Ley de Bases señala que la “*autonomía política*” es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia<sup>140</sup>.

Entonces, podemos colegir que la autonomía política con que goza cada nivel de gobierno, en el marco de la Ley de Bases, es –a la vez- el presupuesto y el límite al proceso de formulación de políticas públicas para cada nivel de gobierno.

Es presupuesto del proceso dado que constituye el sustrato jurídico que autoriza a una entidad del Estado a iniciar el proceso de formulación de políticas públicas. De otro lado, es un límite porque solo podrán formularse políticas respecto de aquellas materias y con arreglo a las competencias que corresponden al nivel de gobierno respectivo.

#### 3.3.1.2.2. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Es importante mencionar que si bien la LOPE establece el marco jurídico general en lo que se refiere a las políticas públicas de alcance nacional y sectorial, existe un espacio dentro del cual los gobiernos regionales y locales adoptan y ejecutan sus propias políticas, respetando el marco establecido por el Poder Ejecutivo.

A este entender, la autonomía de los gobiernos locales y regionales, reconocida a nivel constitucional y legal, está contemplada tanto en la Ley de Bases como en Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR).

Para el caso de los gobiernos locales, el artículo IX del Título Preliminar de la LOM señala expresamente que el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos, siendo que *en dicho*

---

<sup>140</sup> Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización  
Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

9.1. *Autonomía política*: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. (...)

proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, considerando las distintas competencias de las municipalidades provinciales y distritales<sup>141</sup>.

Asimismo, la misma LOM les asigna responsabilidades en materia ambiental, educativa, defensa y promoción de derechos, promoción del desarrollo económico local, entre otras, según se aprecia en el siguiente cuadro:

**Tabla N° 7: Responsabilidades de las Municipalidades vinculadas a las políticas públicas**

MATERIA	ARTICULO	DISPOSICION
Medio Ambiente	73º, numeral 3, literal 3.1	Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los <u>planes y políticas locales</u> en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
Educación	82º, numeral 2	Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, <u>contribuyendo en la política educativa regional y nacional</u> con un enfoque y acción intersectorial.
Defensa y Promoción de derechos	84º, numeral 2, literal 2.5	<u>Contribuir al diseño de las políticas y planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo social</u> , y de protección y apoyo a la población en riesgo.
Promoción del desarrollo económico local	86º, numeral 2, literal 2.4	<u>Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas</u> orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.
Salud	107º, numeral 2	La Junta de Delegados Vecinales Comunales tiene entre sus funciones: (...) <u>Proponer las políticas de salubridad</u> .

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades

Elaboración: Propia

<sup>141</sup> Artículo IX del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Principio de Planeación Local

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales.

De otro lado, la LOGR señala en su artículo 5° que “*la misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional (...) para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región*”. A este entender, el desarrollo regional es concebido, de acuerdo al artículo 6° del mismo cuerpo legal, como:

“la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades”.

Dentro de los criterios generales a ser tomados en cuenta para las políticas y gestión de los gobiernos regionales, la LOGR señala en su artículo 8° que existen determinados “principios rectores” entre los cuales destacan inclusión<sup>142</sup>, eficiencia<sup>143</sup> y concordancia de las políticas regionales con aquellas nacionales<sup>144</sup>.

Precisamente en este marco, los gobiernos regionales cuentan con una función general de planeamiento que les permite diseñar políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases y la LOGR.

Específicamente, la misma LOGR establece que los gobiernos regionales tienen como *función* “*Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas regionales, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales*” en las siguientes materias: (i) Trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; (ii) Pesca; (iii) Industria; (iv) Comercio; (v) Transportes; (vi) Telecomunicaciones; (vii) Vivienda y Saneamiento; (viii) Energía, minas e hidrocarburos; (ix) defensa civil; (x) administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado; (xi) turismo; (xii) artesanía; y, (xiii) salud.

---

<sup>142</sup> Artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, numeral 4. Inclusión.- El Gobierno Regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural, de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado (...).

<sup>143</sup> Artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, numeral 6. Eficiencia.- La política y la gestión regional se rigen con criterios de eficiencia, desarrollando las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos trazados con la utilización óptima de los recursos.

<sup>144</sup> Artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, numeral 11. Concordancia de las políticas regionales.- Las políticas de los gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado.

Adicionalmente a lo anterior, dicho nivel de gobierno tiene responsabilidades vinculadas con la formulación de políticas públicas en materias tales como:

**Tabla N° 8: Responsabilidades de los gobiernos regionales vinculadas a las políticas públicas**

MATERIA	ARTICULO	DISPOSICION
Participación ciudadana	15º, literal “p”	Son atribuciones del Consejo Regional: (...) <u>Definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana.</u>
Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación	47º, literal “g”	Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización <u>en el marco de las políticas y programas nacionales.</u>
	47º, literal “h”	<u>Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral</u> orientada, en lo económico (...); en lo social (...); en lo político, (...), y en lo cultural (...).
	47º, literal “m”	<u>Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento,</u> en coordinación con los Gobiernos Locales.
	47º, literal “p”	(...) <u>contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa</u> en el ámbito de su competencia.
	48º, literal “i”	<u>Dirigir y ejecutar en el ámbito regional la política nacional de promoción del empleo, capacitación y formación profesional,</u> promoviendo la normalización y certificación de competencias laborales.
	48º, literal “n”	Conducir y ejecutar en la región <u>la política de fomento de la pequeña y micro empresa,</u> en el marco de la política nacional.
Agraria	51º, literal “a”	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los <u>planes y políticas de la región en materia agraria</u> en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.
	51º, literal “o”	Promover <u>políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria.</u>
Ambiente y ordenamiento territorial	53º, literal “a”	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar <u>los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial,</u> en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.
Desarrollo social e igualdad de oportunidades	60º, literal “a”	Formular, aprobar y evaluar las <u>políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades</u> de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales.
	60º, literal “c”	<u>Formular políticas,</u> regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la <u>prevención de la violencia política, familiar y sexual.</u>
	60º, literal “g”	Formular y ejecutar <u>políticas</u> y acciones concretas <u>orientadas</u>

		<u>a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas</u> en el ámbito de su jurisdicción.
	60º, literal "h"	Formular y ejecutar <u>políticas</u> y acciones concretas <u>orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región</u> con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Fuente: Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales  
Elaboración: Propia

Las disposiciones anteriormente citadas permiten que el gobierno local y regional ejecute sus funciones generales y específicas de manera que desarrollen una política particular dentro de sus jurisdicciones en atención a consideraciones de desarrollo propias de la localidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en el proceso de formulación de políticas públicas no acaba en la simple ejecución de las políticas nacionales y la adopción de políticas regionales o locales.

Parte del proceso de formulación de políticas está referido a la interacción y promoción de espacios de comunicación y concertación entre los diferentes niveles de gobierno, a fin de lograr que las políticas nacionales (como marco dentro del cual se desarrollarán posteriormente las regionales y locales) obedezcan a condiciones de las diferentes realidades del país.

Dicho conocimiento de las diferentes “realidades” del país se encuentra, precisamente, en manos de los gobiernos subnacionales antes que en el nivel nacional, dada su cercanía con los ciudadanos y sus necesidades.

### 3.3.1.3. Plano reglamentario

Las normas reglamentarias que se refieren a aspectos puntuales del proceso de formulación de políticas públicas son bastante limitadas, No obstante ello, resulta importante tenerlas en cuenta a fin de conocer a cabalidad las principales fortalezas y debilidades de nuestro marco normativo.

Para lograr lo anterior se analizarán tres normas:

- Los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones;
- El Clasificador Funcional del Sector Público; y,

- Las denominadas políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

#### 3.3.1.3.1. Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública

El Reglamento de Organización y Funciones es el documento técnico normativo de gestión institucional que formaliza la estructura orgánica de la Entidad, considerando la orientación al logro de sus objetivos institucionales así como el cumplimiento de las funciones generales (*propias de la entidad en conjunto*) y las específicas (*correspondiente a sus órganos y unidades orgánicas*).

En este sentido, el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, (en adelante, Lineamientos ROF) establece disposiciones para la formulación y aprobación adecuada de este documento de gestión.

En lo que respecta al presente trabajo, los Lineamientos ROF contienen determinadas disposiciones que señalan –aunque someramente- que tipo de estructura funcional podría implementar una política pública específica (sin restringirse a ella) así como la distribución general de responsabilidades -relacionadas con la formulación de políticas públicas- existente en una entidad estatal.

En este orden de ideas, el artículo 5° de los Lineamientos ROF establece que los Programas se crean para atender un problema o situación crítica o implementar una política pública específica. Cabe precisar que de elegir la implementación de una política pública mediante un programa, debe tenerse en cuenta que las funciones y objeto del mismo no deberán exceder el ámbito de competencia de la entidad de la cual depende.

De otro lado, la distribución de funciones de acuerdo a los niveles jerárquicos dentro de una entidad pública hace que la Alta Dirección tenga una responsabilidad directa en la reglamentación y aprobación de políticas públicas. Como contraparte, los Órganos de Línea tienen asignada la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas previamente definidas y aprobadas por la Alta Dirección<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, Lineamientos ROF

Artículo 11.- Funciones por nivel jerárquico

Son funciones de cada nivel jerárquico, sin que esta enumeración sea taxativa, las siguientes:

ALTA DIRECCIÓN: dirigir la entidad, supervisar sus actividades, reglamentar y aprobar políticas públicas (...).

Como se aprecia, los Lineamientos ROF aportan algunos aspectos a considerar respecto de la distribución de responsabilidades relacionadas con el proceso de formulación de políticas públicas dentro de los niveles jerárquicos de las entidades estatales.

#### 3.3.1.3.2. Decreto Supremo N° 068-2008-EF, Clasificador Funcional del Sector Público

La Séptima Disposición Transitoria de la LOPE estableció que el Poder Ejecutivo, aprobaría el Clasificador Funcional Programático que precise las áreas programáticas de acción del Estado, conforme a la propia LOPE.

Como consecuencia de ello, el Decreto Supremo N° 068-2008-EF aprobó el Clasificador Funcional del Sector Público, estableciendo la aprobación separada del Clasificador Funcional y el Programático<sup>146</sup>.

Es importante precisar que el clasificador funcional facilita el análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado al determinar las principales áreas de acción del mismo dentro de la sociedad.

La relevancia del Clasificador Funcional para el presente trabajo radica en que, desde un criterio presupuestal, contiene los Programas Estratégicos<sup>147</sup> que comprenden un conjunto de acciones (actividades y/o proyectos) que expresan una política pública específica.

Es decir, el Clasificador contiene agregaciones de actividades que expresan las diferentes actividades que comprenden el quehacer estatal. A este entender, las funciones vinculadas con el proceso de elaboración de políticas públicas encuentran correlación en categorías de actividades definidas en el Clasificador.

De esta manera, la estructura funcional programática expresada en el Clasificador que corresponde a la materia bajo comentario está expresada de la forma siguiente:

---

ÓRGANOS DE LÍNEA: Formular, ejecutar y evaluar políticas públicas (...).

<sup>146</sup> Debe resaltarse que, a la fecha, no se ha aprobado el Clasificador Programático del Sector Público, a pesar del tiempo transcurrido.

<sup>147</sup> Cabe precisar que la referencia a Programas Estratégicos no es necesariamente la misma a la noción de Programas expresada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y los Lineamientos ROF.

**Tabla N° 9: Estructura Funcional Programática vinculada a la formulación de políticas públicas**

ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA		DESCRIPCION
Función 03	Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las <u>políticas de gobierno</u> , necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los fondos públicos. Incluye la previsión de la Reserva de Contingencia.
Programa Funcional 004	Planeamiento gubernamental	<u>Conjunto de acciones inherentes a la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación</u> de resultados, de <u>políticas</u> , planes y programas.
Sub Programa Funcional 0005	Planeamiento institucional	Comprende las acciones de prospección, diagnóstico, <u>formulación de</u> estrategias y <u>políticas</u> , diseño de intervenciones, así como la elaboración, seguimiento y evaluación de programas y proyectos para la optimización de la acción del Estado.

Fuente: Decreto Supremo N° 068-2008-EF, Clasificador Funcional del Sector Público.  
Elaboración: Propia

### 3.3.1.3.3. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional

Una interpretación sistemática de las normas contenidas en la Ley de Bases, la LOGR y la LOM –sin mencionar lo expresamente señalado por la LOPE- determina claramente que al Poder Ejecutivo, como parte del gobierno nacional, le corresponde la competencia exclusiva del diseño de políticas nacionales y sectoriales. Dichas políticas se constituyen en el marco referencial respecto del cual se formulan las políticas regionales y locales.

A este entender, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Supremo bajo análisis a efectos de definir los principales elementos que forman parte de tales políticas nacionales, las cuales suponen el cumplimiento obligatorio por parte de todas las entidades del gobierno nacional.

Las materias que fueron definidas como parte de dichas *políticas nacionales de obligatorio cumplimiento* son las siguientes:

- Descentralización.
- Igualdad de hombres y mujeres.
- Juventud.

- Pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiático peruanos.
- Personas con discapacidad.
- Inclusión.
- Extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad.
- Aumento de capacidades sociales.
- Empleo y MYPE.
- *Simplificación administrativa.*
- Política anticorrupción.
- Política de seguridad y defensa nacional.
- *Servicio civil.*

Cabe resaltar que si bien es cierto que la materia de simplificación administrativa estuvo contemplada desde un inicio, mediante Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, se modificó dicha política, aprobándose disposiciones específicas sobre el particular que contenían una mayor profusión e –incluso- se cuenta en la actualidad con un Plan Nacional de Simplificación Administrativa, aprobado por Resolución Ministerial N° 228-2010-PCM.

De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 086-2010-PCM, se aprobó incluir dentro de esta misma relación de políticas nacionales a la relativa al *Servicio Civil*, dado que no se recogió expresamente dentro de los alcances del Decreto Supremo original. Adicionalmente, la norma bajo comentario aprobó un “Plan de Implementación de la Política Nacional del Servicio Civil” a efectos de garantizar su viabilidad.

La importancia de este Decreto Supremo que aprueba las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento radica en que –sin perjuicio de la regulación posterior de la LOPE- brinda una definición de política nacional y dicta una serie de medidas transversales a todos los Ministerios a efectos de orientar la incorporación de determinadas prioridades (o valores) del gobierno dentro de la gestión de las entidades públicas del Poder Ejecutivo.

Finalmente, es relevante apuntar que el alcance respecto de tales políticas aprobadas se encuentra restringido únicamente a las entidades públicas que componen el Poder Ejecutivo, en contraste con la regulación establecida en la LOPE.

### **3.3.2. Tipología de políticas públicas en el Perú**

Las políticas públicas en el Perú, conforme a la regulación existente a nivel constitucional, legal y reglamentario, constituyen parte importante de la actividad

estatal. Por esta razón se destinan cuantiosos recursos –físicos, monetarios, humanos- para su formulación e implementación.

No obstante ello, como se ha visto en el apartado anterior, la regulación actualmente vigente resulta sumamente imprecisa y dispersa, estableciéndose algunos parámetros, materias o funciones generales sin regular orgánicamente el proceso de formulación e implementación de políticas públicas ni diferenciar adecuadamente los tipos de política pública comprendidos.

Sobre este último punto en particular, las disposiciones normativas analizadas tienden a “polarizar” las políticas públicas entre “nacionales” –de un lado- y “regionales o locales” –por otro-. Esta clasificación si bien responde a un criterio territorial, no es la única ni la más importante.

A efectos de complementar el análisis anterior, en base al marco normativo vigente y aplicable a la presente investigación, sistematizaremos la tipología de políticas públicas que subyace a la aplicación que de ellas se hace en el Perú.

Es así que se han seleccionado cuatro criterios para caracterizar una tipología de políticas públicas en el país: (i) relaciones de coordinación; (ii) territorial; (iii) funcional; y, (iv) su naturaleza.

1. Conforme al *tipo de relaciones de coordinación* establecidas, pueden clasificarse en:
  - “*multisectorial*”, conforme al sustento del Proyecto de LOPE<sup>148</sup>, correspondería a aquellas políticas cuyo objetivo apunta a lograr resultados en más de un sector. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las políticas de competitividad o ambientales.
  - “*intersectorial*”, corresponde a aquellas que son responsabilidad de un Ministerio – como titular de un Sector determinado- siendo que la citada política requiere de la participación de otros sectores para alcanzar los objetivos previstos o generar sinergias que potencien su alcance o actividad. Por ejemplo, si en el sector salud se promueve una política para brindar seguro escolar, podría requerirse de la participación del Ministerio de Educación para efectuar los controles en las escuelas y así otorgar el beneficio.
  
2. Atendiendo a un *criterio territorial*, las políticas públicas pueden ser:

---

<sup>148</sup> Cfr. Ugarte 2006:10-18.

- “*nacionales*”, si el objetivo público que se busca alcanzar tiene un ámbito de aplicación que comprende a entidades del Estado sin hacer diferencias respecto de su ubicación o jurisdicción dentro del territorio nacional.
  - “*subnacionales*”, si el objetivo público que se busca alcanzar tiene un ámbito de aplicación circunscrito solo a una delimitación definida o definible del territorio nacional (Ej. un departamento). A su vez, estas políticas subnacionales se dividen en: “regionales” y “locales”, dependiendo si el ámbito geográfico de aplicación corresponde a un espacio en el cual tiene jurisdicción un gobierno regional<sup>149</sup> o uno municipal. Finalmente, las políticas subnacionales locales se subdividen en “provinciales” (correspondiendo su aplicación a toda la provincia) y “distritales” (en caso se traten de políticas públicas cuyo ámbito territorial de aplicación solo corresponde al distrito).
3. En base a una aproximación funcional, las políticas públicas pueden ser:
- “*nacionales*” si compromete la acción de diferentes niveles de gobierno y entidades estatales dentro de estos para alcanzar objetivos públicos definidos previamente.
  - “*sectoriales*”, entendidas como un subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica y social específica pública o privada.
4. En atención a la *naturaleza de su formulación*, las políticas públicas pueden ser:
- “*Políticas de Estado*”, definidas por una representación de los principales actores dentro del marco institucional peruano, reunidos en el Acuerdo Nacional. Corresponde al máximo nivel de agregación en el Perú y debiera contener el horizonte de largo plazo que oriente a las diferentes políticas públicas que de este se desprendan.
  - “*Política General de Gobierno*”, definida por la organización política que logre que la ciudadanía elija a su candidato presidencial como Presidente de la República, con asistencia de los Ministros reunidos en Consejo. Comprende a la agregación de todas políticas nacionales definidas por un gobierno en particular<sup>150</sup>.

De forma gráfica, se puede representar esta tipología de políticas públicas de acuerdo al siguiente cuadro:

---

<sup>149</sup> Evitamos señalar que el espacio geográfico corresponde a una “región” dado que en la actualidad el Perú no cuenta con “regiones” propiamente dichas. La división política del país —a la fecha— contempla departamentos estando pendientes de implementar las “regiones”. Lo que existe, para todo efecto práctico, son gobiernos regionales cuya competencia territorial está circunscrita a un departamento en particular.

<sup>150</sup> Cabe precisar que conforme a nuestra Constitución, la Política General de Gobierno es expuesta por el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso dentro de los treinta días de haber asumido funciones.

**Tabla N° 10: Tipología de Políticas Públicas en el Perú según su marco normativo**

CRITERIO	TIPOS		
RELACIONES DE COORDINACIÓN	Multisectorial		
	Intersectorial		
TERRITORIAL	Nacional		
	Subnacional	Regional	Regional
		Local	Provincial
			Distrital
FUNCIONAL	Nacional		
	Sectorial		
NATURALEZA	Política de Estado		
	Política General de Gobierno		

Fuente: Constitución, Ley de Bases, LOM, LOGR y LOPE.  
Elaboración: Propia

Como se vislumbra del cuadro presentado los criterios esbozados buscan comprender la diversidad de políticas públicas que –de forma general- el marco normativo vigente reconoce en el país.

Según se ha visto en el presente apartado, las políticas públicas en el Perú no tienen una tipología expresa contenida de forma orgánica. No obstante ello, las diferentes normas que regulan o aprueban políticas públicas permiten identificar un indicio para construir una tipología en base a los criterios esbozados.

### **3.3.3. Las Políticas Nacionales y Sectoriales: aproximación desde la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

Una vez presentada la tipología de políticas públicas enmarcadas en el ordenamiento jurídico peruano, es necesario identificar los principales caracteres que –conforme en mismo marco normativo- corresponde a las políticas nacionales y sectoriales. Esta regulación está contenida, fundamentalmente, en la recientemente aprobada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Para lograr lo anterior se revisará las principales innovaciones que dicho cuerpo normativo ha introducido en el marco jurídico nacional para luego pasar a exponer tanto

los principales caracteres de las políticas nacionales y sectoriales como la relación existente entre éstas y los sistemas funcionales.

### **3.3.3.1. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

#### 3.3.3.1.1. Introducción

La aprobación –relativamente reciente<sup>151</sup>- de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), supuso un largo proceso de debate y maduración tanto dentro como fuera del Congreso de la República. En sucesivas oportunidades se puso en la mesa de debate de comisiones legislativas y del mismo Pleno del Congreso así como recibió aportes de diversos foros académicos y por parte de especialistas en la materia.

La LOPE, dada su naturaleza y en concordancia con el marco constitucional vigente, reemplaza al Decreto Legislativo N° 560, anterior Ley del Poder Ejecutivo, promulgado en marzo de 1990 por el entonces –también- Presidente Alan García.

Es importante destacar que desde el año 1990 a la fecha, múltiples cambios se han producido en el contexto económico, político y social del país. Dichos cambios estuvieron estrechamente relacionados con la forma en la cual el Estado se organizó a fin de satisfacer las diversas y cambiantes demandas de los ciudadanos. Así, entre las principales reformas impulsadas en dicho periodo, se pueden encontrar por ejemplo el incremento de la participación privada en la gestión de los servicios públicos (privatizaciones, concesiones y coparticipación del sector privado); el cambio hacia un modelo económico diferente (economía social de mercado en lugar de la planificación estatal centralizada); y, la implementación -en los últimos años- del proceso de descentralización que ha obligado al Gobierno Nacional a pasar de un modelo desconcentrado a uno descentralizado.

El escenario hizo necesario que el Poder Ejecutivo “ordenara” su compleja organización<sup>152</sup>, competencias, funciones, así como las nuevas relaciones que han venido surgiendo con los gobiernos subnacionales, a través de reglas y principios básicos que orientaran su accionar. Si bien varias normas posteriores -principalmente aquellas referidas a la materia de modernización de la gestión del Estado- fueron expedidas para intentar flexibilizar o modernizar al Poder Ejecutivo, era imperativo aprobar una nueva LOPE para consolidar el esfuerzo.

---

<sup>151</sup> El 19 de diciembre de 2007 fue aprobada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y al día siguiente publicada en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>152</sup> Por ejemplo, la creación de Organismos Públicos Descentralizados “OPD’s” se dio inicialmente para cumplir funciones altamente especializadas o ejecutivas que los Ministerios no podían realizar. No obstante ello, su proliferación generó problemas adicionales (relaciones de poder, reglas de transparencia y rendición de cuentas, uso político o clientelista, entre otros) que fundamenta la racionalización a la que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo los ha sometido.

A este entender, como parte del proceso de modernización de la gestión pública, la expedición de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo supuso un avance dado que proporciona un marco jurídico que –inspirado en principios que justifican las actuaciones públicas en función a la satisfacción de los ciudadanos- permite generar organizaciones más eficientes y contribuir al proceso de cambio institucional en el país.

Dentro de esta lógica, los Ministerios son los organismos formuladores y ejecutores de políticas públicas por antonomasia, necesitando que su actuación se encuentre sujeta a un estatuto jurídico que regule su competencia y estructura básica.

### 3.3.3.1.2. Principales disposiciones de la LOPE

En primer lugar, la LOPE contiene una serie de principios que deben orientar la organización y operación de todas las entidades integrantes del Poder Ejecutivo, contenidos en su Título Preliminar. Dentro de éstos cabe resaltar los principios de legalidad, servicio al ciudadano; participación y transparencia; organización e integración; y, competencia.

**Tabla N° 11: Principios del Título Preliminar de la LOPE**

PRINCIPIOS	DEFINICIÓN
Legalidad	Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.
Servicio al ciudadano	Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Eficacia:</b> cumplimiento oportuno de los objetivos y metas gubernamentales.</li> <li>2. <b>Eficiencia:</b> optimización del uso de los recursos disponibles.</li> <li>3. <b>Simplicidad:</b> eliminación de requisitos y procedimientos innecesarios. Los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines.</li> <li>4. <b>Sostenibilidad ambiental:</b> uso racional y sostenible de los recursos naturales.</li> <li>5. <b>Predictibilidad:</b> otorgamiento de información veraz, completa, confiable y oportuna, que permita conciencia bastante certera acerca del resultado de cada procedimiento.</li> <li>6. <b>Continuidad:</b> adopción de las políticas de Estado, los objetivos y las metas de planeamiento y programación multianual como referente de actuación.</li> <li>7. <b>Rendición de cuentas:</b> los responsables dan cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas.</li> <li>8. <b>Prevención:</b> gestión para enfrentar los riesgos que afecten la vida de las personas, y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales.</li> <li>9. <b>Celeridad:</b> garantía de que todo procedimiento cumpla su trámite regular dentro de los plazos establecidos, evitando dilaciones.</li> </ol>
Inclusión y Equidad	El Poder Ejecutivo afirma los derechos fundamentales de las personas y el ejercicio de sus responsabilidades, procurando: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Inclusión:</b> se promueve la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables, y de las personas con discapacidad de cualquier tipo que limita su desempeño y participación activa en la sociedad.</li> <li>2. <b>Equidad:</b> se promueve la igualdad de todas las personas en el acceso a las oportunidades y beneficios que se derivan de la actividad pública en general.</li> </ol>
Participación y	Las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo,

<b>Transparencia</b>	conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo deberá garantizar el acceso a información.
<b>Organización e Integración</b>	Las entidades del Poder Ejecutivo: 1. Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, en base a funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición. 2. Coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú. 3. Se relacionan con los otros Poderes del Estado y Organismos autónomos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley. 4. Ejercen con imparcialidad y neutralidad los poderes conferidos.
<b>Competencia</b>	1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno. 2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

Fuente: Ley N° 29158

Elaboración: Propia

De otro lado, la LOPE ha diferenciado de manera general aquellas competencias que le son exclusivas al nivel nacional, de las que tienen un carácter compartido con otros niveles de gobierno. Sin embargo, tal y como lo dispone la Cuarta Disposición Complementaria, corresponde a cada ministerio especificar en sus Leyes de Organización y Funciones (LOF) cuáles son sus competencias exclusivas y las compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales.

En esta misma línea, a diferencia de la Ley del Poder Ejecutivo anterior, se ha optado por evitar la predefinición de ministerios<sup>153</sup> y más bien detallar las funciones generales comunes a todos ellos. Lo anterior se desprende de una doble necesidad. Por un lado, la *vocación de permanencia* que caracteriza a la LOPE; y, por otro, la necesidad de que el gobierno de turno pueda tener *mayor facilidad para dirigir adecuadamente la política de gobierno* que considere conveniente.

Resulta imperativo acotar que se han diferenciado las funciones de carácter sectorial de aquéllas propiamente ministeriales. Dentro del primer conjunto están las funciones que son parte del ejercicio de competencias nacionales que exceden a un ministerio, debiendo establecer determinada coordinación con niveles de gobierno subnacionales. El segundo tipo de funciones se refiere a aquéllas típicamente ministeriales que obedecen a criterios de jerarquía dentro de la Administración Pública.

Adicionalmente, la LOPE regula las relaciones de coordinación del Poder Ejecutivo tanto a nivel horizontal (con otras entidades de nivel nacional) como vertical -al interior del propio Ejecutivo- (organismos públicos, empresas públicas, entre otros). Para el primer caso, se trata de delimitar campos de acción, responsabilidades y procedimientos que requieren la intervención de organismos fuera del Poder Ejecutivo. Para el caso de

<sup>153</sup> No obstante, en la Primera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se incluye la relación de los quince Ministerios existentes a la vigencia de la citada Ley Orgánica.

las relaciones verticales, pretende lograrse mayores niveles de rendición de cuentas tanto al interior como con relación a la ciudadanía.

De otro lado, la LOPE define los mecanismos de relación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Lo anterior se deriva de la necesidad de evidenciar el cambio de rol de algunos ministerios que pasan de ser prestadores directos a cumplir sobretudo un rol de rectoría, asistencia técnica, fiscalización y, en general, de generador de incentivos para el cumplimiento de políticas nacionales. En lo que respecta a las entidades públicas del Poder Ejecutivo diferentes a los ministerios, la LOPE ha establecido determinadas disposiciones que las regulan, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Tabla N° 12: Entidades Públicas del Poder Ejecutivo**

ENTIDADES PÚBLICAS	REGULACIÓN
Organismos Públicos	Son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y se clasifican en Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados (Organismos Reguladores y Organismos Técnicos Especializados). La tipificación propuesta toma en consideración: (i) competencias y niveles de especialización; (ii) reglas para el ejercicio del poder; (iii) requisitos para su creación; y, (iv) evaluación permanente para determinar la pertinencia de su mantenimiento.
Comisiones	Son órganos creados para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública. Pueden ser Comisiones Sectoriales, Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal o Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.
Programas y Proyectos Especiales	Son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica. Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida.
Entidades Administradoras de Fondos Intangibles de la Seguridad Social	El FCR y ESSALUD, constituyen entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social. Están adscritos al Ministerio que corresponda conforme a la ley de la materia. Las entidades administradoras de fondos intangibles de la seguridad social tienen un directorio cuya conformación es determinada por la Ley.
Empresas de Propiedad del Estado	La realización de actividades empresariales por parte del Gobierno Nacional debe estar formalizada a través de una forma jurídica empresarial y haber sido expresamente autorizada mediante ley ordinaria, en el marco de una economía social de mercado, conforme a lo establecido en la Constitución.

Fuente: Ley N° 29158

Elaboración: Propia

Finalmente, la LOPE determina lo pertinente a los sistemas que regulan el funcionamiento de la administración pública. En este sentido, establece una diferenciación entre los “Sistemas Funcionales” (aquellos que aseguran el cumplimiento de políticas públicas) y los “Sistemas Administrativos” (aquellos que regulan la

utilización de los recursos en las entidades). En ambos casos, se encuentran a cargo de un ente rector con autoridad técnico-normativa a nivel nacional<sup>154</sup>. Es importante señalar que en caso un Ministerio determinado sea considerado Ente Rector, deberá establecer dentro de las funciones asignadas aquellas relacionadas con el sistema administrativo o funcional correspondiente.

#### 3.3.3.1.3. Régimen de organización y funciones de los Ministerios en la LOPE

La LOPE proporciona un marco de actuación y lineamientos generales dentro de los cuales cada ministerio debe enmarcar su actuación y organización. En este sentido, a continuación se describen los principales aspectos que los Ministerios deberán tomar en consideración a fin de replantear su funcionamiento y estructura orgánica, de conformidad con los lineamientos y principios establecidos en la LOPE.

#### Normas de organización

La LOPE, es –en primer lugar- una norma de organización, es decir, una suerte de norma habilitante para el ejercicio de competencias específicas dadas en normas sustantivas, que se concentra en la regulación de temas organizacionales y de gestión para dar soporte al cumplimiento de la acción material del Estado<sup>155</sup> –concretamente en el ámbito ejecutivo nacional- sin invadir campos que están regulados o que debieran ser objeto de regulación en normas sustantivas e instrumentos de política.

La estructura orgánica de una entidad pública<sup>156</sup> es un conjunto de órganos interrelacionados racionalmente entre sí para cumplir funciones preestablecidas que se orientan en relación con objetivos derivados de la finalidad asignada a la entidad.

Entonces, la forma como el Ministerio se organiza debe atender a las necesidades y prioridades de la entidad de acuerdo con la finalidad por la que fue creada y de las políticas públicas que quiera impulsar. De allí que sea importante que los Ministerios organizarse respondan a la pregunta *¿Para qué me organizo?* En esta línea, la LOPE no ha optado por desarrollar exhaustivamente una estructura “modelo” de los ministerios. Por el contrario, ha establecido un conjunto de reglas básicas respecto de su organización (roles y tipología de sus órganos), dejando flexibilidad a cada ministerio para que se organice según sus propias prioridades.

---

<sup>154</sup> En el caso de los Sistemas Administrativos, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo comprende a los siguientes: (i) Gestión de Recursos Humanos; (ii) Abastecimiento; (iii) Presupuesto Público; (iv) Tesorería; (v) Endeudamiento Público; (vi) Contabilidad; (vii) Inversión Pública; (viii) Planeamiento Estratégico; (ix) Defensa Judicial del Estado; (x) Control; y, (xi) Modernización de la Gestión Pública. Respecto a los Sistemas Funcionales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo omite un listado, señalando que su finalidad es asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

<sup>155</sup> Cfr. Ugarte 2006:3-10.

<sup>156</sup> En esta definición nos apoyaremos en los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones –ROF- por parte de las entidades de la Administración Pública, aprobados mediante Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.

De esta manera, de acuerdo con lo dispuesto en la LOPE<sup>157</sup>, la estructura orgánica de las entidades del Poder Ejecutivo (incluyendo Ministerios) debe cumplir el *principio de organización e integración* según el cual las entidades del nivel nacional se deben organizar en un régimen jerarquizado y desconcentrado, cuando corresponda. Asimismo, la LOPE establece la definición de los órganos que integran la estructura orgánica básica de los ministerios y que por tanto deberán ser contemplados en las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios así como –posteriormente- en su ROF.

Para tal efecto, la LOPE dispone que los ministerios cuenten con la siguiente estructura orgánica:

- Alta Dirección: Conformada por (i) Ministro, (ii) Viceministros; y (iii) Secretario General. Cuenta con un Gabinete de Asesoramiento Especializado.
- Órgano de Control Institucional: Oficina de Auditoría Interna, quien se encarga del control gubernamental.
- Órganos de Administración Interna: Conformada por los órganos encargados de realizar labores de (i) planificación; (ii) asesoría; y, (iii) apoyo a las funciones sustantivas<sup>158</sup>.
- Órganos de Línea: Dentro de éstos se encuentran incluidos aquellos órganos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas de la entidad. Se agrupan en Direcciones Generales<sup>159</sup>. Asimismo, la LOPE precisa que los órganos de línea no deben incluir en su estructura unidades de administración interna (por ejemplo, una Dirección General no podría contar con una oficina o unidad de asesoría jurídica).

Es importante en este punto señalar que la LOPE señala que el ámbito de competencia así como la estructura orgánica básica de cada uno de los Ministerios se establece en su LOF. Por esta razón el desarrollo exhaustivo de la estructura orgánica de los Ministerios escapa del ámbito de la LOF, correspondiendo ser detallada en el ROF.

---

<sup>157</sup> Artículos: (i) artículo V, numeral 1; (ii) artículo 3º, numeral 1; y, (iii) Segunda Disposición Transitoria.

<sup>158</sup> Resulta pertinente acotar que las funciones que pueden realizar los órganos de administración interna incluyen (i) planeamiento; (ii) presupuesto; (iii) contabilidad; (iv) organización; (v) recursos humanos; (vi) sistemas de información y comunicación; (vii) asesoría jurídica; (viii) gestión financiera; y, (ix) gestión de medios materiales y servicios auxiliares. Asimismo, los órganos de administración interna pueden ejecutar una o más funciones de las antes mencionadas.

<sup>159</sup> La denominación de las Direcciones Generales solo se modificará en caso se traten de órganos de línea que cumplen una función rectora de un Sistema Administrativo, en cuyo caso será *Direcciones Nacionales*.

Para entender o interpretar el concepto de *estructura orgánica básica*, podemos tener dos criterios. El primero se refiere a la posibilidad de adaptación al cambio. No debe olvidarse que la LOPE es una norma flexible que prevé las condiciones cambiantes del entorno y, por tanto, sus disposiciones están orientadas a dotar a los Ministerios (como parte del Poder Ejecutivo) de flexibilidad en cuanto a su organización. Bajo este criterio, por estructura orgánica básica se entiende aquel conjunto de órganos cuya variabilidad o posibilidad de modificación en el tiempo es bastante baja, ya que las competencias de los Ministerios suelen permanecer invariables en el tiempo. El segundo criterio es el de funcionalidad, el cual supone que los órganos que conforman la estructura orgánica básica del Ministerio son aquellos que clásicamente personifican (i) las grandes tareas a realizar en cualquier entidad pública; y, (ii) la estructura tradicional de autoridad-jerarquía.

Considerando lo anterior, la estructura orgánica básica de los Ministerios debe comprender a las autoridades que tradicionalmente detentan la máxima jerarquía dentro de un Ministerio y que, a su vez, representan algún ámbito de competencia sustantiva o definen las grandes tareas a realizar.

Como resulta evidente, los órganos de Alta Dirección son aquellos que cumplen con los criterios señalados previamente. El Ministro, como máxima autoridad dentro del Ministerio, va a estar presente siempre dentro de la estructura del Ministerio (por disposición de la propia LOPE). Los viceministros, como autoridades que tienen a su cargo la conducción de la política de desarrollo sectorial, variarán solo en caso se modifique algún ámbito de competencia ministerial. Finalmente, la coordinación entre los órganos de administración interna del Ministerio (grandes tareas a realizar en cualquier entidad pública) y tanto los Viceministros como Ministros, están bajo la supervisión del Secretario General.

Estas son las razones que justifican, precisamente, que la LOF solo deberá desarrollar las funciones de la Alta Dirección del Ministerio. El desarrollo de los órganos y unidades orgánicas al interior del Ministerio corresponde al ROF, norma de rango reglamentario que –por su propia naturaleza– resulta más fácil modificar que la LOF y, por ende, más adaptable al cambio.

#### Normas de competencias y funciones

Una vez repasadas las principales normas y criterios referidos a la organización interna del Ministerio, corresponde desarrollar las competencias y funciones de los mismos.

La importancia de precisar el ámbito de competencia material de los Ministerio es fundamental para diseñar las funciones y atribuciones que ejercerá en cumplimiento de su finalidad. Dicho ámbito de competencia material será el parámetro de responsabilidad –y sobre el cual deberá rendir cuentas la autoridad- que se le exigirá a los funcionarios y servidores públicos del Ministerio. Allí radica la importancia de determinarlos.

Considerando lo anterior, el ordenamiento jurídico nacional –especialmente la LOPE y la Ley de Base de la Descentralización (Ley de Bases)<sup>160</sup>- establece determinadas categorías jurídicas que permiten diferenciar entre competencias y funciones.

**Tabla N° 13: Tipos de Competencias según la Ley de Bases**

COMPETENCIA	REGULACIÓN
Competencias Exclusivas	Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
Competencias Compartidas	Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
Competencias Delegables	Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

Fuente: Ley N° 27783  
Elaboración: Propia

Como se ve, la diferencia fundamental entre los tipos de competencia descritos está dada por (i) la titularidad de la competencia; (ii) las posibilidades de ejercicio de la misma.

De otro lado, la LOPE señaló expresamente cuales son las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo; precisando, además, que su ejercicio era indelegable a otro nivel de gobierno. Es importante acotar que las competencias exclusivas contenidas en la LOPE pueden clasificarse en funcional y material:

**Tabla N° 14: Competencias Exclusiva: Funcional y Material**

TIPO	COMPETENCIA EXCLUSIVA
FUNCIONAL	Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

<sup>160</sup> La Ley de Base de la Descentralización, Ley N° 27783, fue aprobada en julio de 2002.

## MATERIAL

Ejercer, pudiendo desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones inherentes 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;
- Regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

Fuente: Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Elaboración: Propia

Como se aprecia, la regulación de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, está dado en función de materias específicas (diseño y supervisión de políticas; y, ámbitos materiales).

De otro lado, en lo que se refiere a competencias compartidas, la LOPE señaló que se regirán por lo dispuesto en las normas de descentralización vigentes así como en las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios. Sobre este punto en particular, cabe precisar que la Cuarta Disposición Complementaria de la LOPE dispone que las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales serán especificadas en las LOF.

Debe acotarse que la LOPE no ha regulado expresamente el ejercicio de competencias delegables, señalando solo que las competencias exclusivas son indelegables. Consideramos, entonces, que –contrario sensu- el ejercicio de las competencias compartidas es delegable en la medida que eso sea adecuado para el ejercicio de las mismas.

En lo que se refiere a las funciones, no puede dejarse de lado la tipología propuesta en un trabajo anterior<sup>161</sup>, al clasificarlas bajo tres criterios: (i) competencial; (ii) funcional; y, (iii) de especificidad. El recuadro siguiente resume dicha tipología.

---

<sup>161</sup> Al respecto ver Paredes 2010.

## Cuadro N° 2: Criterios para clasificar las funciones

### CRITERIOS PARA CLASIFICAR LAS FUNCIONES

El *criterio competencial* se refiere a las funciones que deben ejercer los diferentes organismos que componen los niveles de gobierno nacional, regional y local en el marco de los tipos de competencias que les han sido asignadas. Consiguientemente pueden ser: (i) funciones para el ejercicio de competencias exclusivas; (ii) funciones para el ejercicio de competencias compartidas; y, (iii) funciones para el ejercicio de competencias delegadas.

El *criterio funcional* -aunque reiterativo en apariencia- está referido a la finalidad que tiene la función dentro de la organización; vale decir, la racionalidad que se encuentra detrás de su mera formulación. Por tanto, de manera general y transversal -recogiendo conceptos de la LOPE- las funciones pueden ser (i) sustantivas; y, (ii) de administración interna.

Finalmente, el *criterio de especificidad*, está basado en el grado de concreción que tiene la función respecto de su objetivo. Consecuentemente, bajo este criterio, las funciones pueden ser: (i) generales; y, (ii) específicas. Este último criterio se basa en las definiciones recogidas en el artículo 5º del Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.

De manera específica, la LOPE señala determinadas funciones del Poder Ejecutivo, funciones de los Ministerios y –a su vez- de los Ministros, Viceministros y Secretario General.

El cuadro a continuación detalla la relación existente entre las funciones del Poder Ejecutivo y aquellas señaladas por la LOPE como generales y específicas de los Ministerios (para el ejercicio de competencias exclusivas y compartidas).

**Tabla N° 15: Funciones del Poder Ejecutivo y los Ministerios**

PODER EJECUTIVO	GENERALES DE LOS MINISTERIOS	PARA EJERCER COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	PARA EJERCER COMPETENCIAS COMPARTIDAS
Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento	Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente	Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo a las normas de la materia.	
Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado	Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno	Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales.	

Establecer relaciones, buscar el consenso, prestar asistencia técnica y desarrollar mecanismos de cooperación con todas las entidades de la administración pública			Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas	Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes		Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.
Otras funciones que le asignen las leyes	Coordinar la defensa judicial de las entidades de su Sector; Otras funciones que les señale la ley.	Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las normas de la materia	

Fuente: Ley N° 29158  
Elaboración: Propia

Considerando lo anterior, las funciones que le corresponden a los Ministerios - y por ende cada a uno de sus órganos y unidades orgánicas de forma agregada- deben estar plenamente justificadas y amparadas en las normas sustantivas, en aplicación del principio de legalidad que rige a todas las entidades de la administración pública<sup>162</sup>.

Ahondando en la tipología antedicha, el criterio de especificidad recogido implícitamente en la LOPE permite clasificar de manera general y transversal a las funciones como *sustantivas* y *de administración interna*.

Precisamente, dicho marco normativo deja en claro la diferencia entre las funciones sustantivas -al indicar que éstas están vinculadas con la misión de la entidad y a cargo de sus órganos de línea-, de aquéllas de administración interna cuya responsabilidad dependen de sus órganos de apoyo y asesoramiento.

<sup>162</sup> Principio de legalidad. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública a través de sus dependencias, entidades y organismos deben estar plenamente justificadas y amparadas en las normas sustantivas y reflejarse en sus normas de organización y funciones. Fuente.- Artículo 10 de los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, Decreto Supremo N° 043-2006-PCM.

Consiguientemente, aquellos órganos de línea serán aquellos que tengan la función específica de implementar las políticas nacionales y sectoriales definidas previamente por la Alta Dirección del Ministerio respectivo.

### 3.3.3.2. Caracteres de las Políticas Nacionales y Sectoriales

Dentro de las disposiciones de la LOPE encontramos aquellas relativas a las competencias del Poder Ejecutivo, en el marco del proceso de descentralización. Comoquiera que existen determinadas materias en las cuales diferentes niveles de gobierno tienen responsabilidades, la LOPE ha señalado cuales son las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, siendo la primera de estas –y más relevante para efectos del presente trabajo- el diseño y supervisión de *políticas nacionales y sectoriales*<sup>163</sup>.

Cabe acotar, en primer lugar y como se señaló en un apartado anterior, que -según la LOPE- las Políticas Sectoriales son subconjuntos de las Políticas Nacionales con la particularidad de que afectan una actividad económica y social específica ya sea pública o privada. A su vez, las Políticas Nacionales guardan relación con la Política General de Gobierno bajo una lógica de pertenencia. El Gráfico X ilustra perfectamente esta situación.

**Figura N° 8: Relaciones entre las Políticas Sectoriales, Nacionales y General de Gobierno**



Fuente: artículo 4° de la LOPE  
Elaboración: Propia

Es importante precisar que uno de los aspectos esenciales de la LOPE, en lo que a este trabajo respecta, es que se establecen las características básicas y el contenido mínimo de las políticas nacionales y sectoriales definidas por el Poder Ejecutivo, según se aprecia en la Figura N° 9.

<sup>163</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:  
Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo  
El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:  
1. 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. (...)

**Figura N° 9: Regulación de las Políticas Nacionales en el Perú**

Contenido	Supuestos de formulación	Coordinación y responsabilidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de las políticas públicas.</li> <li>• Estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios a ser alcanzados y supervisados para el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses generales del Estado.</li> <li>• Diversidad de las realidades regionales y locales.</li> <li>• Carácter unitario y descentralizado del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación intergubernamentales</li> <li>• El cumplimiento de las Políticas Nacionales y Políticas Sectoriales es responsabilidad del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.</li> </ul>

Fuente: artículo 4° de la LOPE  
 Elaboración: propia

Si bien es cierto que la elaboración y aprobación (parte del proceso de formulación) de las políticas nacionales y sectoriales es responsabilidad del Poder Ejecutivo, el cumplimiento de las mismas –una vez aprobadas por Decreto Supremo con el voto del Consejo de Ministros- es obligatorio para las autoridades de los tres niveles de gobierno.

No obstante ello, como se ha venido evidenciando en los últimos años, en la práctica no existen mecanismos eficaces para lograr el cumplimiento adecuado de las políticas nacionales y sectoriales aprobadas por el Poder Ejecutivo.

En este sentido, en caso algún nivel de gobierno no cumpla con las mismas, el Poder Ejecutivo solo ha podido cuestionar la falta de cumplimiento de las mismas al impugnar los actos o normas de alcance regional o local que aprueban restricciones a la aplicación de la política nacional o sectorial.

### **3.3.3.3. Sistemas Funcionales y Políticas Nacionales y Sectoriales**

Como parte de las disposiciones de la LOPE con especial relevancia para la materia desarrollada en el presente trabajo, no puede soslayarse la importancia con que cuentan los Sistemas Funcionales en el Estado.

Es importante precisar que la regulación de la LOPE ha pretendido, en términos generales, otorgar un marco de actuación a uno de los Poderes del Estado que tiene a su cargo responsabilidades de primer orden para orientar el desarrollo del país. En este marco, particularmente aquellas disposiciones orientadas a regular la definición o implementación de políticas nacionales o sectoriales no se refieren únicamente a establecer una competencia exclusiva y definir una serie de funciones que permitan la direccionalidad de tales políticas.

Adicionalmente a lo anterior, la organización de las actividades de la Administración Pública peruana está circunscrita no solo a una distribución competencial y funcional sino que contiene previsiones generales para desarrollar un marco jurídico específico que asegure el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

Lo anterior supone el reconocimiento de una categoría jurídica de intervención estatal respecto de la cual se deberán articular arreglos institucionales particulares que posibiliten la implementación de tales políticas públicas.

Los Sistemas Funcionales, precisamente, se encuentran dentro de la categoría de “sistema” –que, como se ha visto, comparten con aquellos administrativos- razón por la cual son:

“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 varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.”

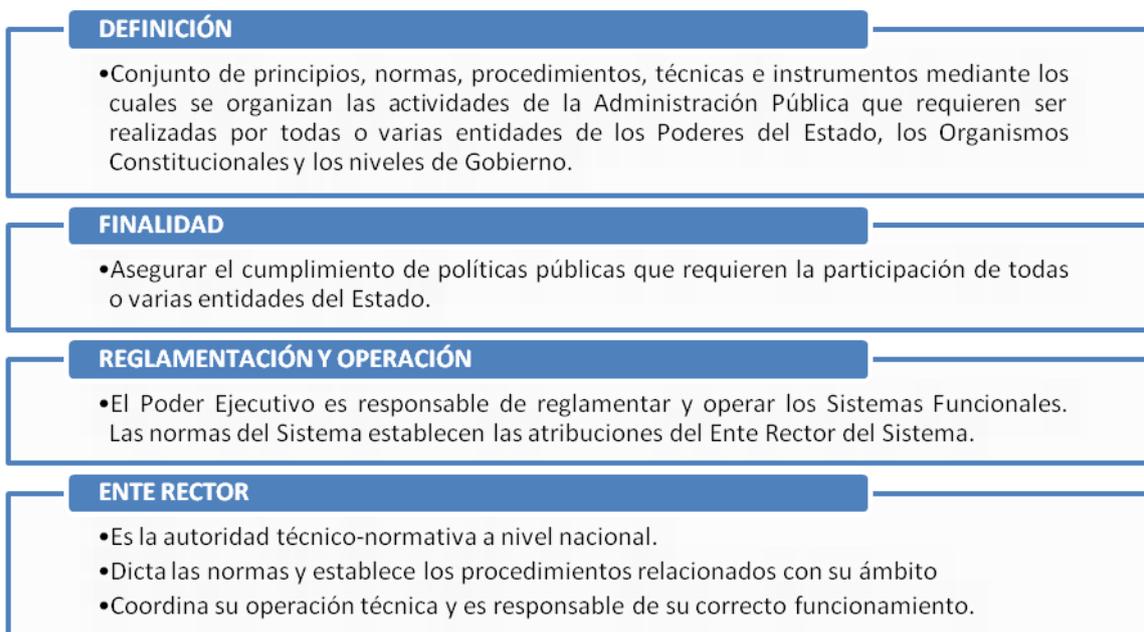
La diferencia fundamental entre unos y otros tipos de sistema creados en la LOPE es que mientras los sistemas administrativos regulan la utilización de recursos, los funcionales aseguran el cumplimiento de las políticas públicas.

Consiguientemente, la definición de una política pública pudiera llevar a la creación de un sistema funcional asociado a tal política, a fin de garantizar su cumplimiento a nivel nacional. Así las cosas, estos sistemas están alineados a desarrollar y dar lineamientos concretos para lo sustantivo de la política pública. Por esta razón están más vinculados al objeto de la misma –denominado comúnmente, el ¿qué?–.

Contrariamente a lo anterior, los sistemas administrativos tienen como sustrato el uso de los recursos públicos, no la implementación de una política en particular. Es por ello que dichos sistemas se encuentran asociados a la definición de la forma en la cual se vuelve operativa -en términos materiales- cualquier política pública. Está vinculada al “¿cómo?” antes que al “¿qué?” de una acción de política pública.

En línea con lo señalado, si bien la LOPE no regula el detalle de la estructuración y procesos de los sistemas funcionales, sí dispone las siguientes normas de aplicación general para cualquier sistema funcional existente en el Estado peruano:

**Figura N° 10: Sistemas funcionales en el Estado Peruano**



En la actualidad, y a pesar de la ausencia de reglamentación general sobre los sistemas funcionales en el Estado<sup>164</sup>, se han venido creando sistemas funcionales. Estas disposiciones reglamentarias resultan indispensables para estandarizar una serie de aspectos relativos al funcionamiento transversal de tales sistemas.

Adicionalmente a lo anterior, y considerando la implementación de sistemas funcionales en el Estado peruano, es pertinente comentar dos aspectos relevantes en materia de sistemas funcionales.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que tanto las políticas nacionales y sectoriales como los sistemas funcionales que soportan su implementación se encuentran enmarcados en procesos de cambio institucional transversales.

Dentro de estos los principales son el de descentralización y aquel de modernización de la gestión pública –que se corresponde con un sistema administrativo-. El estudio y la implicancia de tales procesos sería materia de otro trabajo de investigación; sin embargo, es relevante para el presente señalar que la implementación de los sistemas funcionales no puede realizarse sin considerar la actuación de los diferentes actores en el territorio como son los organismos –público y privados- del nivel regional y local.

Asimismo, las normas que permiten asegurar políticas nacionales y sectoriales específicas, a través de sistemas funcionales, no pueden dictarse en contraposición al marco que regula el proceso de modernización de la gestión pública, el mismo que se viene desarrollando desde hace más de diez años.

Particularmente relevante es el caso del proceso de descentralización en el marco del funcionamiento de sistemas funcionales dado que implica la interacción con niveles de gobierno que no se encuentran subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo. Todo lo contrario, la vinculación entre los entes rectores de los sistemas y las instancias descentralizadas es técnico normativa, enfatizando la necesidad de coordinación para la formulación e implementación de políticas considerando la variable territorial. Consecuentemente las normas de los sistemas funcionales no pueden ser consideradas un espacio para regresar a esquemas de jerarquización en las relaciones entre niveles de gobierno.

---

<sup>164</sup> En este punto seguimos la opinión de Mayen Ugarte, autora del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, formulado en el marco de una Consultoría para el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. Ella propone que se expida un reglamento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el cual se precisen diversos aspectos vinculados a –entre otros- los sistemas administrativos y funcionales.

En segundo lugar, la LOPE es clara al expresamente disponer en su artículo 48° que:

“la existencia de Sistemas Funcionales o Administrativos no obliga a la creación de unidades u Oficinas dedicadas exclusivamente al cumplimiento de los requerimientos de cada uno de ellos”.

Dicha disposición encuentra correlato con una visión del Estado que privilegia un enfoque flexible y orientado a resultados frente a uno estamental-jerárquico con estructuras rígidas que caracterizó el cuerpo jurídico derogado.

Consiguientemente los sistemas establecen responsabilidades, procesos y funciones a las entidades públicas de manera transversal, pero sin predefinir que órgano o unidad orgánica dentro de la entidad será responsable de tales acciones. Esta definición forma parte del ejercicio de facultades discrecionales por parte de cada organismo público.

A manera referencial, el siguiente cuadro resume algunos de éstos, incluyendo uno de reciente creación que, si bien no se encuentra vigente, resulta ilustrativo.

**Figura N° 11: Principales sistemas funcionales**

<p><b>SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>•Ley N° 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI</li><li>•Finalidad: es el conjunto de instituciones del Estado funcionalmente vinculados, que actúan coordinadamente en la producción de inteligencia y ejecución de medidas de contrainteligencia, para la toma de decisiones, frente a las amenazas y/o riesgos actuales y potenciales contra la seguridad nacional.</li><li>•Ente Rector: Dirección Nacional de Inteligencia - DINI.</li></ul>
<p><b>SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>•Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema de Defensa Civil</li><li>•Finalidad: proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su origen.</li><li>•Ente Rector: Instituto Nacional de Defensa Civil -INDECI.</li></ul>
<p><b>SISTEMA NACIONAL DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>•Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial</li><li>•Finalidad: Definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones.</li><li>•Ente Rector: La PCM a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial</li></ul>
<p><b>SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>•Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (aún no se encuentra vigente)</li><li>•Finalidad: 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.</li><li>•Ente Rector: Presidencia del Consejo de Ministros</li></ul>

Todos los Sistemas Funcionales antedichos tienen como objeto garantizar la implementación de una política pública y fueron creados por una norma con rango de ley, en sentido estricto. Consiguientemente, si bien algunas de ellas son anteriores a la expedición de la propia LOPE, puede señalarse que este cuerpo normativo ha reconocido tanto una situación de hecho como establecido criterios genéricos para la regulación específica de cada sistema funcional.

## **3.4. Formulación de políticas nacionales y sectoriales**

### **3.4.1. Introducción**

Conforme se ha revisado a lo largo del presente capítulo, la normativa relacionada con las políticas públicas no presenta demasiadas luces respecto de su proceso de formulación.

Lo anterior supone una limitación al análisis de formulación de políticas públicas dado que no solo evidencia una carencia de metodología explícita y aprobada a nivel normativo sino que –ni siquiera– hemos encontrado evidencia de un método generalizado para la formulación de la misma en todas o varias entidades del Estado.

No obstante ello, sin por ello constituir un proceso o metodología estandarizada para formular políticas públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas ha expedido la Resolución Ministerial N°639-2006-EF/67, mediante la cual aprueba el “Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas.”

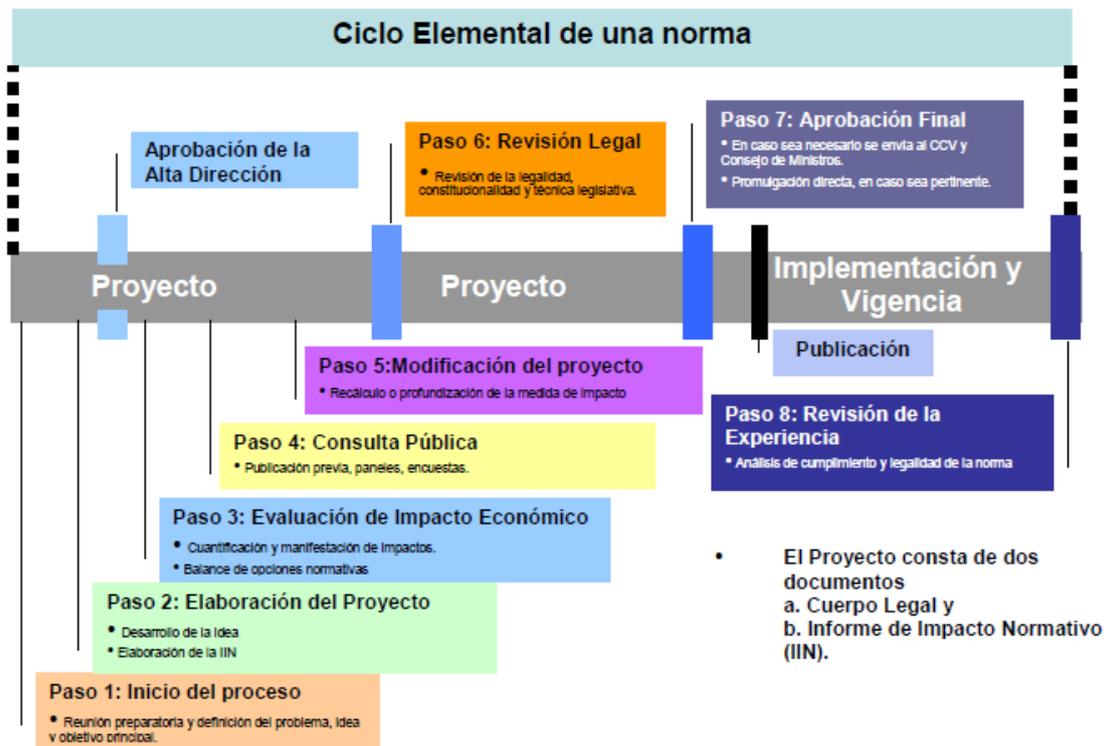
Dicha norma establece la regulación de una autodenominada “Política Normativa” del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estableciendo lineamientos, principios y disposiciones específicas para la expedición de normas en el MEF. Sin entrar a la calificación respecto de la “política normativa” como una política pública, debe destacarse que dicho documento constituye un esfuerzo valioso para iniciar un proceso de estandarización respecto de la producción normativa en general y la formulación de políticas públicas en particular<sup>165</sup>.

Un aspecto a destacar lo constituye la propuesta de un “Esquema del proceso para elaboración de instrumentos normativos”, según se detalla a continuación.

---

<sup>165</sup> Cabe resaltar que esta relación entre la producción normativa y la formulación de políticas públicas se da en función a que dichas políticas se aprueban mediante una norma jurídica, lo cual garantiza su vigencia y obligatoriedad.

**Figura N° 12: Esquema del proceso para elaboración de instrumentos normativos**



Fuente: Gráfico N° 1 del Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas

Como se aprecia, el acotado Manual contempla un proceso de ocho pasos para la producción de una norma jurídica en el Ministerio. Dicho Ciclo implica la mayoritaria interacción con actores internos antes que con externos, lo cual contribuye a la verticalidad de la propuesta y la centralización de la formulación de la misma dentro del Ministerio.

Según se ha revisado, la inexistencia de una norma o práctica generalizada para la formulación de políticas públicas en algún nivel de gobierno revela el alto grado de discrecionalidad que ostenta dicho proceso en el Estado peruano.

Lo anterior, consideramos, resulta un serio inconveniente para garantizar niveles mínimos de calidad en la producción de políticas públicas en el país. Sin perjuicio de ello, es necesario tener en cuenta que la solución no pasa por establecer un marco rígido para la formulación de tales políticas sino que es necesario establecer criterios estandarizados mínimos y obligatorios para todos o cada nivel de gobierno.

De esta forma se podrán formular, y evaluar de manera que se consideren una serie de variables imprescindibles para generar valor público con su implementación. Especialmente relevante es lo antedicho dado que el Estado peruano se encuentra en un proceso de descentralización lo cual otorga importancia gravitante a la actuación de las organizaciones e instituciones de los tres niveles de gobierno.

En vista de ello, el presente apartado permitirá desarrollar los alcances principales de un proceso de formulación de políticas públicas, tomando en cuenta las condiciones que impone el marco normativo nacional, desarrollado previamente.

Para el diseño del proceso de formulación de políticas públicas nos basaremos en el modelo propuesto por Kraft y Furlong. Dicho modelo comprende cinco etapas o fases:

**Figura N° 13: Proceso para la formulación de Políticas Públicas**



Como se aprecia del gráfico, la interacción de las cinco fases de la propuesta metodológica antedicha permite consolidar un proceso que integre tanto los procesos administrativos internos como la participación de actores relevantes internos y externos de la entidad responsable de la formulación de políticas nacionales o sectoriales.

Consiguientemente, a continuación pasaremos a detallar cada una de las etapas propuestas, en base al criterio referido de Kraft y Furlong así como considerando algunas variables propias de la teoría neo institucional y de la realidad nacional.

### **3.4.2. Primera Fase: Determinación de la Agenda**

Es indispensable, antes de iniciar el proceso de análisis de la presente Fase, determinar lo que se entiende por el concepto “Agenda”. La “Agenda” no es más que el conjunto de materias (reflejados en problemas públicos) que han ganado suficiente atención y son pasibles de una consideración como parte de la acción de política gubernamental.

En otras palabras, la Agenda es el conjunto de problemas públicos que han llamado suficientemente la atención de la autoridad y que, por tanto, es probable que conlleven a la ejecución de una acción de política.

Es necesario diferenciar aquí entre dos tipos diferentes de “Agenda”. La primera clase de Agenda<sup>166</sup> está referida a aquellos problemas públicos que los ciudadanos conocen y respecto de los cuales discuten a menudo; vale decir, lo que suscita interés en una colectividad determinada. La segunda clase de Agenda<sup>167</sup> está relacionada con aquello que el Estado efectivamente está considerando en su curso de acción y sobre lo cual se preocupa al momento de formular políticas.

Una vez aclarado el concepto de Agenda, la Primera Fase del Proceso de Formulación de Políticas comprende 2 clases de acciones.

La primera de dichas acciones está referida a la definición del problema. Para definir un problema, debemos asegurarnos que se trate de un problema público. Recordemos que la definición de “problema público” -conforme se explicó previamente- está referida a condiciones del entorno percibidas suficientemente como inaceptables por los ciudadanos y que –consiguientemente- requieren intervención para lograr su cambio.

Una vez lograda la convicción de que el problema a tratar es un “problema público” debe puntualizarse que su mera identificación (por ejemplo, la contaminación del ambiente o el pandillaje en una determinada localidad) no es suficiente. A este respecto, resulta necesario establecer las causas que generan el problema público para poder establecer, posteriormente, las políticas y acciones de política concretas para atacarlo.

---

<sup>166</sup> En términos de Kraft y Furlong (2007), este tipo de Agenda vendría a denominarse “Systemic Agenda”.

<sup>167</sup> Igualmente que en el caso anterior, esta clase de Agenda sería una “Institutional Agenda”.

Es importante señalar que la definición de problema dependerá del marco ideológico o estratégico que se tenga. Así las cosas, si bien es cierto que un problema público es tal por el convencimiento de los ciudadanos respecto de su relevancia, es también correcto afirmar que quienes exponen los problemas públicos o analizan las causas de los mismos responden a determinados intereses estructurados en base a sus preferencias o necesidades.

Lo anterior no supone que se descalifiquen las definiciones de problema realizadas por determinados grupos basados en su tendencia ideológica. Por el contrario, dicha circunstancia hace explícita la necesidad de que aquellos que formulan políticas públicas adopten una posición determinada y transparente respecto al marco bajo el cual realizarán su definición de política. Resulta necesario, a este respecto que este marco incorpore la mayor cantidad de puntos de vista posibles, a fin de lograr una comprensión adecuada del problema.

El segundo conjunto de acciones está relacionado con el establecimiento de la Agenda propiamente dicha<sup>168</sup>. Para la determinación de la agenda es necesario, una vez que se tenga un determinado problema identificado en su formulación y causas, otorgarle una importancia determinada en relación con los demás problemas públicos encontrados. Es decir, esta parte del proceso incorpora una necesaria priorización de los problemas públicos a fin que la entidad encargada de su atención pueda destinar los recursos necesarios para su atención.

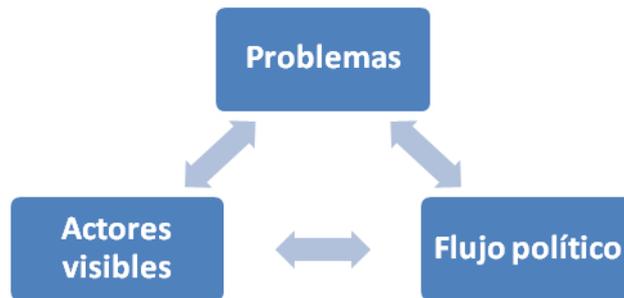
Dadas las restricciones en cuanto a la capacidad de acción de las diferentes entidades encargadas de la formulación de políticas públicas, la “Agenda” tiene una capacidad limitada. Esto quiere decir que no será posible atender todos los problemas identificados, solo aquellos que sean calificados como problemas públicos, y de este conjunto serán unos cuantos aquellos que serán incorporados en la Agenda y, por tanto, recibirán atención del Estado.

En este punto cabe realizar una pregunta ¿qué es lo que hace que un problema se convierta en parte de la Agenda? O, puesto en otros términos, ¿qué hace que un problema público llame suficientemente la atención para ser considerado como prioritario dentro de las acciones estatales? La respuesta a estas interrogantes está dada por los determinantes de la Agenda.

---

<sup>168</sup> Cfr. Kraft y Furlong 2007:74-75.

**Figura N° 14: Determinantes de la Agenda**



Los determinantes de la Agenda son de tres tipos: problemas, flujo político y actores visibles<sup>169</sup>. Sobre los problemas ya hemos tratado bastante, por tanto centraremos nuestro análisis en los otros dos determinantes de la Agenda.

Respecto al flujo político, factores como las elecciones de nuevas autoridades, la percepción generalizada de la gente sobre un asunto en particular (motivada o no por circunstancias del entorno) o la influencia de poderosos grupos de interés pueden hacer que determinados problemas se conviertan en problemas públicos y –adicionalmente– sean puestos en Agenda.

En este punto, es importante señalar que generalmente los factores electorales y aquellos relacionados con percepciones son más eficaces en el establecimiento de la Agenda que la influencia de los grupos de interés. Asimismo, el consenso que permite la definición de la Agenda, como parte del flujo político, es construido por negociación política antes que por persuasión.

Con relación a los actores visibles, nos referimos a aquellos que reciben o se exponen a la opinión pública. En este grupo generalmente se encuentran altos funcionarios del Estado (en sus tres niveles de gobierno), asesores principales de tales funcionarios y representantes de partidos políticos.

### **3.4.3. Segunda Fase: Formulación de Políticas Públicas**

La formulación de políticas públicas es el desarrollo de propuestas de acciones de política que sirven para resolver un problema público priorizado como parte de la Agenda de una entidad estatal.

---

<sup>169</sup> Cfr. Kingdom 1995:196-197.

Como corresponde a un proceso dinámico, las alternativas de acciones de política se encuentran permanentemente en evaluación y son comparados con los estándares previamente definidos y sobre los cuales se desenvuelven las políticas actuales. Lo anterior supone un proceso constante de retroalimentación que permita comparar “en tiempo real” el estado actual de las cosas (status quo) con una cantidad de soluciones alternativas para enfrentar un problema de forma diferente al que es tratado actualmente.

Por ello, un cambio de política pública o de acción de política se justifica en la ponderación de una nueva acción o política como más adecuada con relación a las circunstancias actuales. Es particularmente extraño que ocurra una acción de política que se genere como algo desvinculado del marco general vigente.

La fase de formulación de políticas está a cargo de los *policymakers*, entendidos como aquellos funcionarios (tales como legisladores, gerentes o directores públicos, burócratas de carrera, entre otros) que tienen el conocimiento técnico y la autoridad conferida para la formulación de las mismas.

Adicionalmente a estos *policymakers*, otros actores involucrados en el proceso de formulación de políticas son los grupos de interés, oficinas especializadas de ejecución o análisis de políticas públicas, centros especializados de análisis, entre otros.

La formulación de políticas públicas, entonces, es la fase en la cual –en base al problema público identificado y priorizado como parte de la Agenda- el Estado elige una serie de alternativas y las transforma en políticas públicas y acciones de política específica.

#### **3.4.4. Tercera Fase: Legitimación de Políticas Públicas**

Una vez que se ha formulado una política pública específica, debe dotarse a la misma de fuerza coercitiva; es decir, debe sancionarse su obligatoriedad a nivel nacional, regional o local.

Esta fase puede ser relativamente corta o ser de una complejidad considerablemente mayor dependiendo de la materia, el alcance y la compatibilidad con las costumbres y valores de la localidad objetivo.

Consistentemente con lo anterior, la legitimación de las políticas públicas formuladas tiene un doble aspecto: (i) formal; e, (ii) institucional.

Desde el punto de vista formal, la política pública formulada le será otorgada fuerza coercitiva solo en el caso que cumpla con el “trámite” legislativo requerido por la Constitución o las normas orgánicas.

El otro aspecto, institucional, está referido a la concordancia entre las políticas públicas formuladas y un complejo entramado de instituciones establecidas formal o informalmente.

Dentro del primer grupo contamos a los derechos fundamentales y fines establecidos en la Constitución y las normas de desarrollo constitucional. Con instituciones informales nos estamos refiriendo a los valores y costumbres de la sociedad así como al apoyo público con que pueda contar la política formulada.

Si una política pública es formulada sin contar con una legitimación adecuada, el proceso entero será puesto en riesgo dado que las acciones de política ejecutadas encontrarán rechazo en la población, grupos de interés o –inclusive- miembros del propio Estado. Este rechazo puede conducir a una situación de conflicto que incentive el oportunismo en la adopción de posturas que fomenten el desconocimiento de la política pública adoptada previamente y –por tanto- sean desestabilizadoras.

### **3.4.5. Cuarta Fase: Implementación de Políticas Públicas**

Una vez legitimada, la política pública pasa a un proceso de implementación. Consistentemente, la etapa de implementación de políticas públicas es aquella en la cual los órganos ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno (o entidades dentro de éstos) ejercen sus atribuciones y competencias para ejecutar diferentes acciones de política que conlleven a la implementación de la política pública específica.

A este entender, la actividad estatal –en términos efectivos- recién comienza con la implementación de políticas. La adopción de una política pública determinada no modifica la realidad de forma inmediata.

Aprobando una norma que prohíba la tenencia de canes en un distrito no hace que se eliminen perros en dicha jurisdicción. Hace falta la implementación de acciones de política que permitan materializar dichas elecciones públicas.

Consiguientemente, esta fase del proceso dependerá –en gran medida- del establecimiento de un programa que implemente la política pública, garantizando que los objetivos propuestos, dentro de los medios previstos, sean alcanzados satisfactoriamente.

La implementación de políticas públicas, de acuerdo con Kraft y Furlong –quienes a su vez se basaron en Jones<sup>170</sup>-, contempla tres actividades: organización, interpretación y aplicación. Con “organización” nos estamos refiriendo al establecimiento de los diferentes recursos necesarios para la operación del programa de implementación de la política pública.

En lo que se refiere a interpretación, tenemos la transformación de las ideas y mandatos contenidos en una política pública en un lenguaje que los potenciales afectados por la política puedan entender. Finalmente, con la aplicación, nos referimos a la ejecución de acciones de gestión que permiten alcanzar los objetivos del programa de implementación.

Este campo de la acción pública está directamente relacionado a la gestión pública dado que implica la provisión y uso de recursos de todo tipo para la implementación de políticas públicas previamente definidas.

#### **3.4.6. Quinta Fase: Evaluación y retroalimentación de Políticas Públicas**

La última fase del proceso de formulación de políticas públicas es la evaluación y retroalimentación. Ambos grupos de acciones están orientados a determinar la consistencia de la política pública, las acciones de política pública implementados y los resultados de política pública generados.

La evaluación comprende actividades que permitan, precisamente, la determinación de dicha consistencia. Existen diversos criterios para determinar si una política pública ha sido implementada de manera adecuada. De manera general podemos identificar dos clases de criterios: (i) técnicos; y, (ii) políticos.

---

<sup>170</sup> Cfr. Jones 1984:22-29.

Los criterios técnicos incluyen enfoques basados en costo-eficiencia, coherencia con el marco metodológico o eficiencia en el logro de resultados.

De otro lado, los criterios políticos están ligados a la relación de responsabilidad entre los políticos y sus votantes; vale decir, el interés de los políticos o de grupos organizados en el mantenimiento o modificación de dicha política o un curso de acción política<sup>171</sup>.

La retroalimentación en el proceso de formulación de políticas públicas implica la modificación de los objetivos y medios inicialmente previstos como necesarios para la ejecución de acciones de política.

Este proceso de retroalimentación permite adecuar la política pública a cambios en los supuestos de la realidad en las cuales estuvo inicialmente inspirado o simplemente modificar la política, como consecuencia de lo cual se deberán redefinir las acciones de política de ésta derivada.

---

<sup>171</sup> Un ejemplo de ello sería el Programa del Vaso de Leche. A pesar que está comprobado técnicamente que existen numerosos problemas en torno a la focalización, costos de agencia y presupuesto del Programa, este se mantiene. En el momento en el que se buscó recortar el presupuesto del mismo, el grupo de interés organizado dependiente de dicho Programa consiguió el mantenimiento del mismo.

**CAPÍTULO CUARTO: REDUCCIÓN DEL  
NIVEL DE CONFLICTO  
INTERGUBERNAMENTAL EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS  
NACIONALES Y SECTORIALES**

## 4.1. Introducción

En los capítulos precedentes de la presente investigación se han desarrollado numerosos aspectos que permiten caracterizar el proceso de descentralización peruano en función al marco teórico provisto por la nueva economía institucional. A este respecto, se han contextualizado los diferentes elementos del proceso reconociendo tanto instituciones informales y formales como actores institucionales y organizaciones, de acuerdo a tipologías que permiten comprender la heterogénea realidad nacional.

De otro lado, se ha realizado un desarrollo teórico y un análisis exegético de la regulación correspondiente a las políticas nacionales y sectoriales en el Perú, evidenciando algunos aspectos que debieran requerir de cierto nivel de atención a fin de gestionar adecuadamente el proceso de formulación de tales políticas públicas.

En este contexto, los actores del proceso de descentralización interactúan en un marco institucional –en equilibrio relativo pero a su vez en proceso de cambio continuo- que hace factible la implementación de políticas nacionales y sectoriales aprobadas desde el Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional) y cuya aplicación corresponde a todos los niveles de gobierno.

Dicha implementación no se corresponde con una recepción pacífica de las obligaciones generadas o impuestas por el Poder Ejecutivo sino que supone diferentes tipos de reacciones por parte de algunos actores institucionales (especialmente gobiernos regionales, organizaciones políticas y organizaciones sociales).

A este entender, la implementación de tales políticas públicas en algunos gobiernos regionales o en relación con ciertas competencias, reviste tanto una particular complejidad técnica asociada al diseño de los incentivos que ésta conlleva como la generación de un conflicto intergubernamental bien sea por el desconocimiento respecto de los bienes y funciones transferidas o por una distribución de competencias o funciones distinta a la que se había venido ejerciendo.

Con la finalidad de analizar las consecuencias de la implementación de las políticas nacionales y sectoriales en los gobiernos regionales, el presente capítulo requiere describir, en primer lugar, la noción de conflicto intergubernamental y los actores vinculados a dicho conflicto en la implementación de políticas nacionales y sectoriales.

Seguidamente, se expondrán los elementos que contribuyen a reducir el nivel de conflicto intergubernamental, a saber: (i) la delimitación de competencias; (ii) los mecanismos de alineamiento; y, (iii) el soporte de la sociedad civil organizada. Dichos elementos son parte fundamental de la presente investigación y requerirán el análisis de información recogida de forma directa durante la elaboración de la tesis.

Como parte de la caracterización de dichos elementos, se concluirá el presente acápite exponiendo algunos casos específicos en los cuales se ha implementado (o pretendido implementar) políticas nacionales y sectoriales con algún grado de conflicto intergubernamental.

## **4.2. Conflicto Intergubernamental en la implementación de políticas nacionales y sectoriales en el Perú.**

### **4.2.1. Aproximación al concepto de conflicto intergubernamental.**

El proceso de descentralización peruano, de acuerdo a lo explicado en los capítulos anteriores, si bien ha sido el resultado de un consenso generalizado por parte de actores institucionales públicos estatales, públicos no estatales e incluso privados, lo cierto es que el diseño del proceso en sí mismo ha sido bastante deficiente. Sostenemos lo anterior, una vez transcurridos algunos años desde su inicio y habiéndose elegido ya dos grupos de presidentes regionales, por los efectos que ha tenido en diferentes esferas: política, social y económica.

A nivel político, por ejemplo, lejos de fortalecer la base territorial de los partidos políticos el proceso ha permitido la existencia de actores institucionales de ámbito exclusivamente local y regional; e incluso Alianzas. Con ello el diseño institucional del proceso genera pocos incentivos para que los partidos políticos “nacionales” pretendan encontrar nuevos adherentes en los departamentos, provincias y distritos del país: basta con “franquiciar” su estructura partidaria o aliarse con un grupo local o departamental para continuar presentando candidatos a puestos de nivel nacional, regional y local.

De otro lado, de acuerdo a encuestas nacionales, declaraciones en medios de comunicación y por constatación realizada en el desarrollo de la presente investigación, la población tenía la esperanza de que sus demandas y necesidades fueran a poder ser canalizadas y –por fin- atendidas de forma oportuna, dada la limitada intermediación entre el gobierno regional y sus ciudadanos.

No obstante ello, lejos de significar un espacio de participación, concertación o canalización de demandas sociales, los gobiernos regionales han servido –en la mayoría de casos- para replicar parte de la burocracia del gobierno nacional, perpetuar la estructura dependiente de los antiguos CTAR y carecer de medios efectivos para atender las demandas ciudadanas.

En otros casos, la participación ciudadana no es efectiva, existe la sensación de exclusión desde una parte de la sociedad civil y los propios representantes de la población perciben estos espacios con desconfianza, dada su limitada práctica democrática o efectividad. Consiguientemente, las protestas, y otras formas de participación informal se han institucionalizado y erigido como las únicas formas de “efectivamente” hacerse escuchar y alcanzar sus necesidades al Estado.

En tercer lugar, si bien es cierto que el proceso de descentralización avanzó a pasos “agigantados” en lo que se refiere a la elección de autoridades a nivel departamental, fue bastante lento y poco lo que se avanzó en la transferencia o asignación de recursos presupuestarios para los niveles regionales. De esta forma, a pesar de la existencia de principios específicos respecto de la descentralización fiscal, así como el criterio de provisión<sup>172</sup> establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización, la asignación y transferencia de competencias del nivel nacional hacia los gobiernos regionales ha sido, cuanto menos, compleja.

Lo anterior se sustenta en el escaso acompañamiento de mecanismos técnicos idóneos que permitan identificar y dimensionar adecuadamente todos los recursos (humanos, financieros técnicos o materiales) que (i) asigna un órgano o unidad orgánica dentro de la entidad para cumplir su función desde el gobierno nacional; y, (ii) la cantidad de tales recursos que el gobierno regional requiere para cumplir la función en el mismo nivel actual y en un escenario de optimización posterior a la transferencia.

Conforme a entrevistas realizadas a lo largo del proceso, en algunos casos el gobierno nacional aducía la inexistencia de recursos destinados a la transferencia (a pesar de ejercer claramente la función), en otros señalaba escuetamente que la materia no era una prioridad de la gestión (con lo cual pretendía justificar su inacción) y en muy pocos se identificaban algunas partidas presupuestarias en las cuales descansaban parte de los recursos directa e inexcusablemente orientados a atender la función, sin entrar a evaluar

---

<sup>172</sup> Artículo 14.- Criterios para la asignación y transferencia de competencias

(...) 14.2. La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios:

c) Criterio de provisión. Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.

los recursos indirectas destinadas para tales fines, especialmente en el ámbito de la supervisión o evaluación.

Consiguientemente, la descentralización, como promesa histórica en la República peruana, ha resultado sumamente criticada por sus principales beneficiarios: los ciudadanos. Conforme a ello, de acuerdo a lo señalado en un capítulo anterior, los errores de diseño del proceso tienden a generar consecuencias adversas a las previstas en el modelo teórico.

En este punto, el gobierno nacional –como responsable político del proceso de descentralización en sí mismo- modificó parte de las instituciones formales que habían empezado a asentarse dentro del mapa político y administrativo peruano. Así, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) fue desactivado y creada en su lugar la Secretaría de Descentralización (SD), como órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Es importante recordar que si bien ambas tenían dependencia del citado Ministerio, el CND contaba con “autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones” y su Presidente tenía “rango y condición de Ministro de Estado”, diferencia fundamental con la recientemente creada Secretaría de Descentralización.

Así, la SD no solo carecía de tal autonomía –perdiendo su calidad de pliego presupuestal- sino que –administrativamente- el Secretario de Descentralización tiene rango de Secretario General y –políticamente- carece de un mecanismo permanente que le permita poner en la Agenda del Consejo de Ministros las políticas y acciones necesarias sobre la materia.

Según se ve, el proceso de cambio institucional que ha venido suponiendo la descentralización en el Perú ha tenido problemas no solo en el diseño mismo del proceso sino en su aplicación, generando incentivos discordes con su propósito inicial así como modificando instituciones formales y actores institucionales que empezaban a ganar legitimidad en el novel pero complejo marco institucional creado.

En este escenario, el gobierno nacional, como corresponde a sus competencias exclusivas e –incluso- aquellas compartidas, inicia procesos de diseño e implementación de “políticas nacionales y sectoriales” para lo cual dicta el conocido Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Dichas políticas aprobadas implican la interacción inicial con todos los organismos del Poder Ejecutivo nacional para luego hacerse extensivas –por

mandato expreso de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- respecto de los niveles regional y local.

Es precisamente en el establecimiento de instituciones formales e informales para la implementación de políticas públicas de alcance nacional y/o sectorial, que se generan propiamente las relaciones intergubernamentales y el consiguiente conflicto. Debe recordarse que una vez iniciado el proceso de descentralización y elegidas las primeras autoridades de nivel regional en numerosos casos aún el centralismo continuaba acentuado, por ejemplo, los Directores Regionales seguían siendo designados por los Ministerios, la separación entre la estructura del gobierno regional y la dirección regional era clara y existía duplicidad de funciones entre unos y otros órganos o unidades orgánicas.

Al avanzar el proceso y ejercer cada nivel de gobierno las competencias que le corresponden, el Poder Ejecutivo asumió –o acentuó, desde otra perspectiva- la rectoría respecto de sus competencias exclusivas y delimitó el ámbito de aquellas compartidas.

Consiguientemente, la implementación de las políticas nacionales y/o sectoriales aprobadas como parte de la rectoría asumida por el gobierno nacional inició el establecimiento de relaciones intergubernamentales bajo una lógica de rector-implementador/articulador que resultaba novedosa para los gobiernos regionales, dada la necesidad de articulación o implementación, según sea el caso, que demandaba de ellos. Como consecuencia de lo anterior, se generaron evidentes espacios de disconformidad y conflicto intergubernamental, los cuales decantaron por diferentes vías.

En este marco, las relaciones intergubernamentales han venido siendo estudiadas desde hace algún tiempo, razón por la cual autores como Gonzales<sup>173</sup> pueden definir tales relaciones haciendo referencia a la gobernanza:

“En el interior de los estados la gobernanza está ligada a los procesos de descentralización territorial de poder político, lo que implica que el poder se comparte entre diferentes niveles de gobierno. Los rasgos que definen este contexto son la interdependencia, el conflicto y la cooperación en la toma de decisiones y en la aplicación de los programas públicos. En este escenario multinivel y multiorganizativo surgen las relaciones intergubernamentales (RIG) como marco de análisis para conocer y dar cuenta de la realidad compleja de la acción pública en los estados modernos. (...)

---

<sup>173</sup> Cfr. Gonzales 2009:2-4.

En este contexto las RIG se refieren al estudio y comprensión del conjunto de interacciones entre estas diferentes unidades gubernamentales (...)” (énfasis agregado)

Conforme a lo anterior, y aplicado al marco teórico antedicho y el proceso de descentralización vigente, las relaciones intergubernamentales son aquellas instituciones –formales o informales- a través de las cuales distintos actores institucionales del nivel nacional, regional o local de gobierno interactúan para conseguir la implementación de políticas públicas en el territorio.

Las relaciones intergubernamentales tienen tres rasgos complementarios entre sí y que denotan la dinámica por la cual atraviesan las relaciones intergubernamentales: (i) la interdependencia; (ii) el conflicto; y, (iii) la cooperación. De estos tres, solo estudiaremos, por corresponder a la presente investigación, el segundo rasgo.

Con relación a la noción de conflicto intergubernamental propiamente dicho, Rojas<sup>174</sup> pone en evidencia de forma general como se desarrolla el proceso de formación del conflicto:

“Se infiere por todo lo antes expuesto que el conflicto intergubernamental nace y se desarrolla debido a que el consenso preestablecido y llevado a cabo en las RIGs [Relaciones Intergubernamentales] ya no aplica a la coyuntura, por lo cual las pautas de acción de algunos usuarios con poder suficiente de intervención desatienden las disposiciones normativas, lo que es interpretado como acción hostil por otros usuarios antagónicos; de tal situación resultan tensiones y conflictos que tienen como consigna la elaboración de un nuevo consenso.” (énfasis agregado)

Complementariamente a lo anterior, y constituyendo el centro de nuestro análisis en el presente capítulo, el conflicto intergubernamental emerge como una consecuencia de las relaciones intergubernamentales respecto de la implementación de políticas nacionales y sectoriales en espacios regionales. Dicho conflicto puede evidenciar (i) el rechazo a una acción de política pública o a una política en sí misma, en torno a un recurso o espacio geográfico determinado; o, (ii) la discordia existente entre dos niveles de gobierno

---

<sup>174</sup> Cfr. Rojas 2000:10-14

respecto del ejercicio de competencias exclusivas o compartidas, bien sea de parte del gobierno nacional al regional o viceversa.

Como se aprecia, los conflictos intergubernamentales se dan entre las entidades públicas que ejercen competencias en un espacio geográfico determinado. Es necesario puntualizar que el término no corresponde a la descripción de conflictos entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado, aún en el caso que estas sean los únicos interlocutores o actores institucionales relevantes en un espacio geográfico determinado.

Es necesario puntualizar que, conforme a se ha explicitado en el marco teórico de la presente investigación, parte del proceso de cambio institucional expuesto por North supone la interacción de actores institucionales, incluyendo organizaciones públicas de todo nivel de gobierno, con las instituciones que estructuran el proceso de descentralización. Esta interacción –conflicto intergubernamental- posibilita el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales bien sea de forma general o respecto de sectores específicos.

#### **4.2.2. Actores e instituciones vinculados al conflicto en la implementación de políticas nacionales y sectoriales.**

Conforme se ha visto, el conflicto intergubernamental parte de la existencia previa de relaciones entre dos o más niveles de gobierno, como sucede en el caso peruano. De esta forma, el conflicto intergubernamental se gesta en el marco de la implementación de políticas nacionales y sectoriales, ya sea mediante programas o “proyectos especiales”, reglas de contratación de docentes, restricciones al ejercicio de determinadas actividades económicas, entre otras acciones de política pública.

En este punto, debemos señalar que el conflicto intergubernamental no es meramente un concepto de orden político o institucional sino que dicha categoría de análisis nos permite identificar los elementos que determinan la configuración del mismo:

**Figura N° 15: Elementos que configuran el conflicto intergubernamental**



En primer lugar, el marco institucional vigente, como elemento que incide en la configuración del conflicto intergubernamental, se refiere a las instituciones formales e informales que inciden directamente a la materia, territorio o recurso que será afectado por la política nacional o sectorial a implementar.

Resulta importante recordar que las instituciones informales existentes en el marco institucional no solo complementan aquellas formales sino que, en numerosas ocasiones, constituyen el único orden valorativo existente en una determinada población, el mismo que se ve afectado por una política pública determina o por un grupo de actores institucionales que quieren incidencia en el mismo.

De otro lado, tenemos que los actores institucionales relacionados al conflicto intergubernamental son elementos determinantes del mismo dado que pueden suponer la actividad de un actor aislado sin demasiada legitimidad o capacidad de convocatoria como un grupo de actores institucionales con amplia capacidad de convocatoria y experiencia previa en el uso de mecanismos institucionales informales para presionar al Estado respecto de la consecución de sus demandas.

Dichos actores estarán condicionados por el nivel de afectación que perciban de parte de las acciones que pretendan implementar la política pública a ser implementada (acciones de política pública), conforme al análisis realizado en un capítulo anterior.

Por último, la política nacional o sectorial a ser implementada es uno de los principales elementos que pueden detonar un conflicto intergubernamental. Como se ha analizado extensamente en un capítulo anterior, el proceso de formulación de políticas nacionales y sectoriales en el Perú debiera tener en cuenta –precisa y acertadamente- el proceso de descentralización en que se encuentra inmerso el país.

No obstante ello, el diseño y la implementación de tales políticas en los niveles regionales se ha venido realizando, en la mayoría de los casos, de espaldas a las necesidades de la población y la gestión del territorio, cuestiones que forman parte del *leit motiv* de los gobiernos subnacionales, especialmente los regionales.

De esta manera, el conflicto intergubernamental tiene tres aristas para analizar; vale decir, tres elementos que inciden en su génesis, considerando el peso específico que tiene cada cual en la configuración de un conflicto en particular. No en todas las ocasiones ni con la misma configuración de actores institucionales se obtienen los mismos resultados en cuanto a la solución del conflicto intergubernamental. Cada política nacional o sectorial que se implementa puede generar, potencialmente, un conflicto intergubernamental por los recursos que esta involucra.

### **4.3. Elementos que reducen el nivel de conflicto intergubernamental.**

Conforme al marco teórico esbozado en capítulos anteriores y el análisis realizado en el acápite anterior, existen determinados aspectos que desencadenan el conflicto intergubernamental: (i) el marco institucional; (ii) los actores institucionales; y, (iii) las políticas nacionales y sectoriales a implementar.

De otro lado, existen determinados elementos que reducen el nivel de conflicto intergubernamental en la implementación de políticas nacionales y sectoriales. Dichos elementos identificados tienen directa relación con el diseño de proceso de descentralización y la forma en la cual se encuentra actualmente en implementación dentro del país, en base a la reforma constitucional y demás modificación del marco institucional formal vigente.

De esta forma, de la revisión de la diversa literatura especializada sobre la materia así como de las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación, se ha determinado que cada uno de los elementos identificados como capaces de reducir el nivel de conflicto intergubernamental se corresponde con un determinado tipo de falla

del proceso de descentralización, según la definición de Ritter que reseñáramos en el capítulo segundo de la presente tesis.

Considerando lo anterior, el presente cuadro resume los riesgos del modelo y su relación con los elementos identificados para generar y reducir el nivel de conflicto intergubernamental en la implementación de políticas nacionales y sectoriales en el nivel regional.

**Figura N° 16: Riesgos del modelo y relación con las fallas**

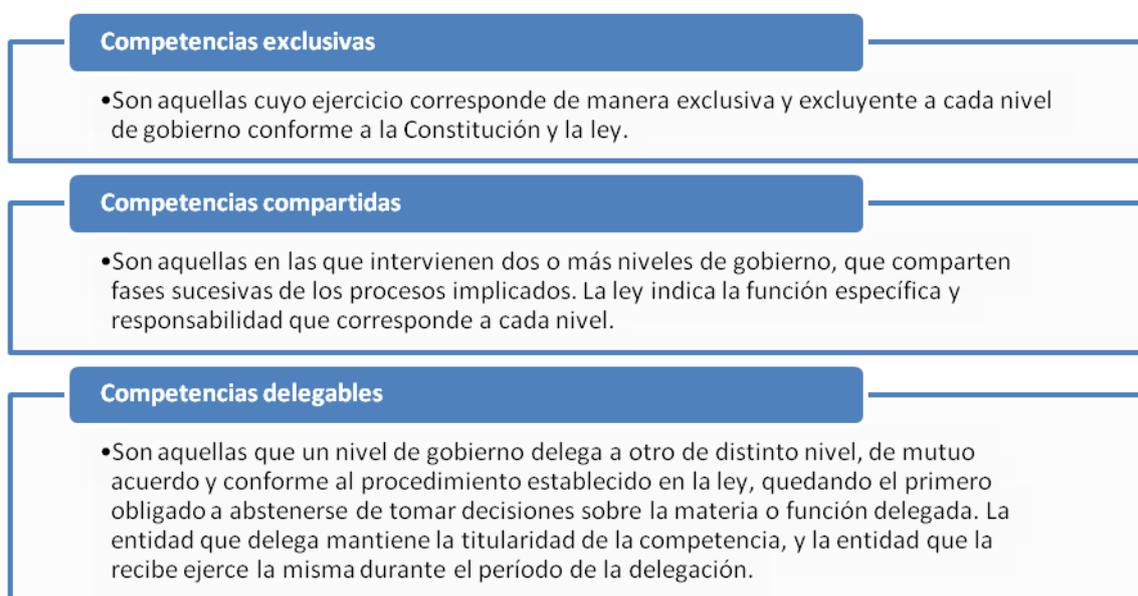
Fallas del modelo	Fallas complementarias al proceso	Fallas de implementación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elemento generador del conflicto: <u>marco institucional.</u></li> <li>• Elemento mitigador del conflicto: <b>delimitación de competencias.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elemento generador del conflicto: <u>política nacional o sectorial.</u></li> <li>• Elemento mitigador del conflicto: <b>mecanismos de alineamiento de incentivos.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elemento generador del conflicto: <u>actores institucionales.</u></li> <li>• Elemento mitigador del conflicto: <b>soporte de la sociedad civil organizada.</b></li> </ul>

Consiguientemente con lo anterior, cada uno de los elementos que reducen el nivel de conflicto intergubernamental debe considerar tanto la falla que está superando como el elemento generador del conflicto que está mitigando. De esta manera, la implementación de políticas nacionales los niveles regionales se ejecutará con bajos niveles de conflicto intergubernamental.

### 4.3.1. Delimitación de competencias.

Como se ha señalado en un capítulo anterior, las competencias en el proceso de descentralización se clasifican en (i) exclusivas; (ii) compartidas; y, (iii) delegables, de acuerdo a lo prescrito en la Ley de Bases de la Descentralización. En teoría, la sola lectura de la citada Ley nos permite verificar el establecimiento de determinados aspectos generales que deben considerarse al momento de definir específicamente cada una de las competencias que ostentan los tres niveles de gobierno, así como las funciones asociadas a cada órgano dentro de las entidades que los conforman.

**Figura N° 17: Tipología de competencias**



Antes del desarrollo del proceso de descentralización peruano, las competencias estaban repartidas entre el nivel nacional y local de gobierno. Como resulta evidente en un Estado centralista como el nuestro, a pesar de la ejecución de numerosas acciones en el ámbito local (formas de clientelismo o personalismo empleadas por Fujimori y estudiadas ampliamente durante la década pasada), la gran mayoría de competencias en materias de impacto nacional, departamental e incluso algunas locales, estaban atribuidas al Poder Ejecutivo del gobierno nacional, especialmente al Ministerio de la Presidencia y paulatinamente fueron hacia el Ministerio de la Mujer y Promoción del Desarrollo Humano.

Consiguientemente, el inicio del proceso de descentralización, además de constituir uno de tipo permanente y consecuencia de un consenso político poco evidenciado en nuestra joven democracia, tuvo un aspecto sustancial que no fue adecuadamente dimensionado durante el diseño del modelo aplicado en el Perú en el año 2002<sup>175</sup>. Nos referimos al costo burocrático y político que exigiría (y sigue exigiendo) adaptar todo el Estado peruano históricamente centralizado a un nuevo marco institucional.

Conforme hemos venido analizado a lo largo de la presente investigación, el inicial consenso político, impulsado por promesas de campaña electoral nacional (básicamente

<sup>175</sup> No es objeto del presente punto en particular discutir acerca de si el proceso de descentralización peruano es un modelo en sí mismo, si fue construido en base a buenas intenciones de veedores de otros procesos o si tuvo un nivel de improvisación o innovación sumamente alto.

Alejandro Toledo) y apoyado por élites departamentales (Yehude Simon, por ejemplo), entre otros, no fue suficiente para modificar de plano la configuración centralista del Estado.

La gran mayoría de Ministerios, Organismo Públicos Descentralizados, Programas y Proyectos nacionales o sectoriales tenían infraestructura u oficinas repartidas a lo largo del territorio nacional, pero dependientes administrativa, jerárquicamente y funcionalmente de Lima.

De otro lado, los sistemas administrativos del Estado, enfocados en controlar el gasto y maximizar las fuentes de ingresos propios, carecían de una visión, lógica o, inclusive, sistemas capaces de enfocarse no solo en el territorio sino también adecuarse a las capacidades de gasto existentes en las “instancias descentralizadas”.

Finalmente, pero no por ello menos relevante, los funcionarios, empleados y, en general, los servidores públicos de las distintas dependencias ministeriales carecían de la misma orientación y consenso que parecía conmovir la escena política. Normas sustantivas generales y específicas continuaron –en muchos casos- regulando ámbitos de competencia que estaban reconfiguradas como regionales o locales. Las directivas, instructivos, manuales y demás normas de carácter eminentemente técnico y administrativo así como sus operadores desde las oficinas en los Ministerios y organismos públicos, no se adaptaron al proceso con la misma rapidez que los cambios políticos.

En el marco de lo anterior, luego de la reforma Constitucional que supuso la expedición de la Ley N° 27680 en el 2002, se iniciaron tres procesos paralelos.

El *primero* destinado a mantener el consenso entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo a fin de *impulsar las normas generales y sustantivas de la descentralización* emprendida: la ley de bases y las leyes orgánicas de los gobiernos regionales, locales y el nacional. Luego se sumarían las normas que buscan complementar la implementación del proceso como sucede con aquellas de descentralización fiscal, incentivos para la integración o participación de la población en la gestión territorial.

De otro lado, el Poder Ejecutivo se esforzaba por *modificar las instituciones formales* vinculadas al proceso de descentralización que le correspondían: inicio la adecuación de sistemas administrativos, implementó el Consejo Nacional de Descentralización, empezó la preparación para transferir –en un primer tramo- la operación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Adicionalmente a lo anterior, se intentó también *modificar las instituciones informales* dentro del aparato burocrático mediante mecanismos formales: se crearon Oficinas de Descentralización dentro de varios Ministerios, encargándose de la coordinación territorial y –además- de iniciar la sensibilización de los funcionarios respecto del proceso, sus implicancias y oportunidades.

Sin perjuicio de ello, como sucede con las instituciones informales, la modificación de la conducta de los funcionarios y diversos actores institucionales vinculados al proceso de descentralización forma parte de un proceso de cambio institucional incremental que si bien inició en el año 2002, hasta ahora sigue en proceso de cambio.

De esta manera, el diseño del proceso excluyó el costo burocrático y político como factor de análisis para ponderar tiempos, prioridades y definir estrategias de intervención que permitieran impulsar el proceso.

En este marco, las normas sustantivas de la descentralización orientadas a modificar el marco institucional respecto del cual se desenvolvía el Estado peruano, no fueron capaces de dimensionar adecuadamente el proceso, derivando en declaraciones respecto de la organización de los niveles intermedios y sus espacios de coordinación formal con el ente encargado de la implementación del proceso: el Consejo Nacional de la Descentralización (CND).

Las instituciones formales previstas para establecer la especificación de competencias y funciones de los distintos organismos del Poder Ejecutivo y los nacientes gobiernos regionales, carecieron de elementos que permitieran establecer una distribución de competencias y transferencia de funciones progresiva.

Esta gradualidad, a pesar de ser un principio general y postulado inicial del CND, se vio afectada severamente por los tiempos políticos: el inicial consenso político impulsó rápidamente a la instalación de gobiernos regionales antes incluso que existieran procesos, competencias y funciones definidas claramente respecto de las responsabilidades u objetivos establecidos para dicho nivel de gobierno.

La delimitación adecuada de competencias, consiguientemente, es un aspecto no dimensionado en su momento y carente de la mayoría de instituciones formales e informales necesarias para dotar a los gobiernos regionales de una operación, cuanto menos, adecuada a las expectativas generadas por el proceso.

Sin tener relación directa con el proceso en sí mismo, ni con los esfuerzos iniciales por implementarlo, el diseño institucional del Estado peruano a nivel constitucional contenía determinadas reglas institucionales formales para solucionar los –innegables– conflictos generados por el ejercicio de las competencias entre niveles de gobierno: el proceso competencial y el proceso de inconstitucionalidad, dependiendo el caso<sup>176</sup>.

Sumado a la anterior, en numerosas ocasiones los procesos de inconstitucionalidad han sido iniciados bien sea por el Poder Ejecutivo o por los gobiernos regionales para cuestionar la concordancia de aquellas normas generales dictadas para regular materias respecto de las cuales dos niveles de gobierno se declaran competentes.

Son estos dos procesos, básicamente, aquellos que contribuyen a solucionar aquellos conflictos generados por la ejecución de acciones de política pública vinculadas a la implementación de políticas nacionales o sectoriales en los niveles regionales.

Consiguientemente, en caso la distribución de competencias y funciones entre el gobierno nacional y regional se encontrara adecuadamente diseñada y contenida en las instituciones formales del proceso, el espacio de conflicto intergubernamental disminuiría drásticamente. Para viabilizar lo anterior, resulta necesario especificar aquellos recursos y procesos necesarios para que el Poder Ejecutivo nacional implemente políticas nacionales y sectoriales en los gobiernos regionales, sin acudir al Tribunal Constitucional cada vez que los gobiernos regionales interpreten que se está invadiendo sus competencias o viceversa.

- **Caso de conflicto por distribución de competencias: Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas**

Un caso paradigmático que ejemplifica la relevancia de establecer claramente las competencias de los niveles regional y nacional lo constituye la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Al respecto, esta política en particular cuenta con numerosos factores a tomar en cuenta dada la complejidad del problema, en forma general, así como las especiales características de nuestro país respecto al uso de cultivos tradicionales empleados como insumos para el tráfico ilícito de drogas.

---

<sup>176</sup> Así, de acuerdo al artículo 110° del Código Procesal Constitucional: “El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. Si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

El Decreto Legislativo N° 824, Ley de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, modificado por la Ley N° 28003, señala en el literal a) de su artículo 2° que:

“Artículo 2.- Son objetivos de la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas - “CONTRADROGAS” [hoy DEVIDA], los siguientes:

a) Diseñar y conducir la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, el Consumo Ilegal de Drogas Tóxicas, promoviendo el desarrollo integral y sostenible de las zonas coccaleras del país.

La formulación y actualización anual de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas corresponde al Consejo Directivo de DEVIDA y será aprobado por el Consejo de Ministros.”

Es necesario acotar que, esta norma se dictó antes de la expedición y puesta en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y, por tanto, no se encontraba vigente las disposiciones expresas que aseguraban la definición de la forma en que el Poder Ejecutivo nacional dotaba de contenido la aprobación e implementación de políticas nacionales y sectoriales. No obstante ello, parecía quedar meridianamente claro –incluso en ausencia de la LOPE- que el nivel de gobierno competente (e incluso el organismo competente) era el nacional, a través de DEVIDA.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha recibido tres demandas que derivaron en dos Sentencias expedidas por el citado Colegiado, mediante las cuales resuelve –materialmente- conflictos de competencia, pero a través de procesos de inconstitucionalidad, dada la regulación procesal constitucional vigente.

Con lo anterior, estamos refiriéndonos a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes acumulados N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC; así como en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2008-AI, ambos iniciados por el Poder Ejecutivo contra los gobiernos regionales de Cusco, Huánuco y Puno, según corresponda.

A fin de facilitar la comprensión sucinta de los casos en cuestión, el cuadro siguiente resume los principales elementos de ambas Sentencias.

**Tabla N° 16: Principales aspectos de las normas impugnadas casos sobre la hoja de coca**

Sentencia	Gobierno Regional	Norma impugnada	Texto de la norma impugnada
Expedientes acumulados N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC	Gobierno Regional de Cusco	Ordenanza Regional N.º 031-2005-GRC/CRC	<p><b>Artículo Primero.-</b> DECLARAR a la Planta de la Hoja de Coca, como Patrimonio Regional Natural–Biológico–Cultural–Histórico del Cusco y como Recurso Botánico integrado a la cultura y cosmovisión del mundo andino y a las costumbres y tradiciones culturales y medicinales.</p> <p><b>Artículo Segundo.-</b> RECONOCER como zonas de producción tradicional de carácter legal de la Planta de la Hoja de Coca a los valles de: La Convención; Yanatile de la provincia de Calca y Qosñipata de la provincia de Paucartambo, todos ellos del departamento del Cusco, donde la producción de esta especie está destinada al uso medicinal, ceremonial, religioso, cultural, `chaccheo´ y aquellas que son adquiridas en forma lícita por la Empresa Nacional de la Coca Sociedad Anónima, ENACO S.A., para su respectiva comercialización.</p> <p><b>Artículo Tercero.-</b> DECLÁRASE a la Planta de la Hoja de la Coca como bien económico transmisible y sucesorio del campesinado que habita en las zonas mencionadas en el artículo segundo de la presente Ordenanza Regional.</p>
	Gobierno Regional de Huánuco	Ordenanza Regional N.º 015-2004-CR-GRH	<p><b>Artículo 1.-</b> RECONOCER a la HOJA DE COCA como Patrimonio Cultural y de Seguridad Alimentaria de la Región Huánuco, en mérito a los considerandos expuestos.</p>
		Ordenanza Regional N° 027-2005-E-CR-GRH	<p><b>Artículo Primero.-</b> INCORPORAR A LA ORDENANZA REGIONAL N.º 015-2004-CR-GRH, que declara como Patrimonio Cultural y de Seguridad Alimentaria a la Hoja de Coca, el siguiente articulado:</p> <p><b>Artículo 1.A.-</b> Declara la Legalidad del cultivo de la Hoja de Coca en la jurisdicción del Gobierno Regional de Huánuco, para el consumo directo en la modalidad de Chaccheo con fines medicinales, ceremoniales, y de industrialización lícita, de acuerdo a la presente Ordenanza Regional.</p>
Expediente N° 006-2008	Gobierno Regional de Puno	Ordenanza Regional N° 022	<p><b>Artículo Primero.-</b> Reconocer a la planta de Coca, como Patrimonio Regional, cultural inmaterial, etnobotánico, sociológico histórico, alimenticio, medicinal e industrial, como símbolo del Pueblo quechua – aymara de la Región de Puno.</p> <p><b>Artículo Segundo.-</b> Reconocer como zonas cocaleras de cultivo tradicional a las cuencas de: Inambari y Tambopata en la Provincia de Sandia; y a la cuenca del Inambari en la Provincia de Carabaya; donde el volumen de cultivo guarde estricta relación directa con la carga familiar, el sueldo mínimo vital, o el equivalente a una UIT por mes, mientras no exista otra fuente de ingreso rentable. Asimismo declárese de interés regional el cultivo del arbusto de la hoja de coca debiéndose imponer políticas de revalorización de la misma, como recurso natural y patrimonial de Puno.</p> <p><b>Artículo tercero.-</b> El Gobierno Regional promoverá e impulsará la industrialización de la hoja de coca a través de la microempresa y pequeña empresa con fines alimenticios y medicinales; impulsando la constitución y gestión empresarial de los propios agricultores productores de la hoja de coca en sus propias cuencas cocaleras con la finalidad de generar valor agregado a la hoja de coca; de acuerdo a la Resolución N° 016-94-INDECOPI-CLC, del 27 de julio de 1,994, previa licencia otorgada por el Ministerio de Agricultura y fiscalizado por ENACO.</p>

De la revisión y análisis de las Sentencias aludidas, podemos señalar que si bien el fondo de las controversias era el mismo (definir el nivel de gobierno competente para formular e implementar una política pública) existían dos subtipos de controversias. Por un lado se trataba de determinar el nivel de gobierno competente para declarar a la Hoja de Coca como patrimonio de la nación. De otro lado, era necesario establecer el nivel de gobierno que tenía competencia exclusiva para la definición e implementación de la política pública en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Conforme a lo anterior, debe señalarse que el Tribunal Constitucional falló a favor del gobierno nacional para ambos tipos de pretensiones y en ambas Sentencias, lo cual confirma la vocación del Colegiado por afianzar el proceso de descentralización en marcha pero sin desconocer atribuciones que le son propias a un nivel de gobierno frente al otro, frenando los excesos y la potencial arbitrariedad generada por espacios no legislados o grises en los cuales no se han delimitado adecuadamente las competencias entre niveles de gobierno.

Con relación a la declaración de la Hoja de Coca como patrimonio nacional, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 86 de la primera Sentencia señala que:

“86. Por consiguiente, en criterio del Tribunal Constitucional, aún cuando los Gobiernos Regionales gozan de una participación expresamente reconocida en los actos preliminares a la declaración como patrimonio cultural de un determinado bien situado en su jurisdicción, la concreta declaración es responsabilidad de entidades del Gobierno Nacional. Esto quiere decir que la promoción de los bienes que constituyen patrimonio cultural de la Nación, es una competencia compartida entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional en cuya jurisdicción se encuentran, pues mientras a éste corresponde realizar la propuesta de declaración del bien como patrimonio cultural, es el Gobierno Nacional el encargado de definirlo normativamente para que tenga validez y eficacia.” (énfasis agregado)

De otro lado, en lo que se refiere a la definición del nivel de gobierno competente para dictar una política nacional en materia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el mismo Tribunal ha señalado que:

“132. Así pues, si bien desde la perspectiva del derecho fundamental a la identidad étnica y cultural (inciso 19 del artículo 2º de la Constitución) se encuentra constitucionalmente proscrita una política tendiente a la

erradicación absoluta de los cultivos de hoja de coca, la relación existente entre dicho cultivo y el tráfico de cocaína, permite a este Colegiado concluir que, en aplicación del artículo 8° de la Constitución, el tratamiento y la regulación del cultivo y la erradicación de la hoja de coca es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional, dentro de la cual se encuentra el reconocimiento legal de las zonas de producción de la hoja de coca, lo cual, desde luego, no significa que toda normativa sobre la materia expedida por los gobiernos regionales, carezca, per se, de validez, pues si bien se trata de una competencia exclusiva del Gobierno Nacional no es, sin embargo, excluyente. Los gobiernos regionales, en esta materia tienen la atribución de solicitar al Gobierno Nacional la declaración de las áreas de producción tradicional de la hoja de coca; y dictar normas ejecutivas de alcance regional de la política general diseñada por el Gobierno Nacional. Es decir, los gobiernos regionales pueden dictar normas secundum legem que, desde luego, en ningún caso, podrán contravenir o resultar incompatibles con la legislación, política o plan nacional antidrogas, pues ello resultaría manifiestamente contrario con los artículos 8° y 192° de la Constitución.”

Conforme a dicha interpretación del Tribunal Constitucional, según lo señalado en el Cuadro anteriormente presentado, el artículo 2° de la Ordenanza Regional N. ° 031-2005-GRC/CRC, bajo comentario, contiene una declaración expresamente contraria a la legislación del Estado en relación con el control y límites de los cultivos de la planta de la hoja de coca. En este orden de ideas, la Ordenanza Regional contravenía frontalmente lo dispuesto por las normas materiales sobre el particular, en las cuales se reconoce expresamente la competencia al Poder Ejecutivo para regular los elementos que corresponden a la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

En línea con lo anterior, el Tribunal Constitucional reafirmó, en la segunda Sentencia bajo comentario, la vigencia de los principios de unidad, lealtad, taxatividad, cláusula de residualidad y tutela y control, así como la excesiva competencia que había sido asumida por el gobierno regional de Puno respecto de dichas materias en particular:

“90. En resumen, de lo expuesto en los fundamentos anteriores la competencia asumida por el Gobierno Regional de Puno de declarar a la hoja de coca patrimonio cultural y señalar que su cultivo es tradicional, y que por ende puede cultivarse a discreción dentro de la circunscripción del Gobierno Regional de Puno es excesiva, primero porque no es una que esté asignada en la Constitución y en las demás leyes, segundo porque no ha considerado la situación real del destino de la hoja de coca y tercero porque estando la producción, comercio e industrialización de la hoja de la coca relacionada al narcotráfico, según los índices expresados anteriormente, se hace evidente que constituye política nacional la lucha contra el narcotráfico, el consumo de drogas y la masificación e internacionalización de ésta. (...)”

Consecuentemente, la inadecuada delimitación de competencias genera espacios o vacíos legales que vulneran la aplicación efectiva de políticas nacionales y sectoriales en gobiernos regionales. Dicha inadecuada delimitación no se da solo por la ausencia de normas expresas que declaren una determinada materia como competencia exclusiva o compartida (bajo ciertos requisitos y parámetros) sino que supone la inexistencia de un proceso de descentralización construido en base a tipos de competencias desarrolladas en espacios territoriales.

#### 4.3.2. Mecanismos de alineamiento.

En segundo lugar, en lo que se refiere a los elementos que reducen el conflicto intergubernamental, se han considerado como preponderantes a los mecanismos de alineamiento. Según se ha visto, dichos mecanismos permiten brindar una solución específica al problema generado por la política nacional o sectorial en sí misma. No es suficiente para garantizar la implementación de políticas públicas en espacios regionales, por parte del Poder Ejecutivo, con tener la “razón formal” o mantener competencias adecuadamente definidas. Se requiere, además, contar con un marco institucional que genere incentivos a fin de que los gobiernos regionales, organizaciones de la sociedad civil y los propios ciudadanos se muestren bastante menos renuentes y hasta deseosos de aplicar la política nacional o sectorial que se requiera.

En términos teóricos, se trata de emplear mecanismos que generen “zanahorias” o “dulces” para convencer a los gobiernos regionales y otros actores institucionales que se benefician directamente con la implementación de tales políticas nacionales o sectoriales. El proceso mediante el cual se establecen mecanismos para generar incentivos que permitan la implementación conforme a lo precitado está enmarcado por –al menos- tres fases.

**Figura N° 17: Fases para el establecimiento de mecanismos que generen incentivos**



La primera de ellas se da en medio del proceso de diseño de la política nacional o sectorial que requiere implementación. En este momento se efectúa un mapeo de actores vinculados tanto al diseño como a la implementación y se evalúan tanto sus posibilidades como los beneficios y modalidades de su participación. Una vez realizado ello, se estudian estrategias específicas que permitan generar distintos niveles de involucramiento de los actores institucionales afectados –positiva o negativamente- por las políticas nacionales o sectoriales a implementar.

Como producto de este primer análisis, se podrán estimar inicialmente las potenciales demandas que generarán los actores institucionales y principales afectados con los proyectos de políticas en diseño, así como estrategias relevantes para la mitigación de riesgos en su posterior implementación.

La segunda fase se corresponde con la identificación y cuantificación de recursos requeridos para implementar las políticas nacionales y sectoriales mediante la realización de acciones que generen los incentivos mapeados durante la fase anterior. En esta fase se busca determinar la viabilidad legal, mecanismos de financiamiento, instrumentos normativos, tecnológicos o materiales requeridos, niveles de coordinación y todo aquello que permita garantizar la realización de acciones para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales.

La tercera fase requiere el establecimiento de mecanismos de difusión y articulación estratégicas con los gobiernos regionales o locales, teniendo en cuenta el particular marco institucional informal en el cual se desenvuelven y que debió ser analizado en la fase correspondiente, a efectos de dar inicio al proyecto o lanzar la política en un momento que suponga la menor cantidad de riesgos.

Estos mecanismos, que abarcan el marco institucional formal –y en algunos casos, incluso, el informal- se encuentran vinculados (i) a la política nacional o sectorial en particular que se requiere implementar; o, (ii) sirven como marco para generar incentivos transversales y –consecuentemente- otorgan soporte a distintas políticas públicas.

Los mecanismos de alineamiento de incentivos pueden tener formas variadas para su implementación, requerir distintos niveles de uso de recursos (humanos, económicos, materiales) y suponen la colaboración de una o varias organizaciones ubicadas en uno o más niveles de gobierno. Conforme a la viabilidad de las normas que regulan cada mecanismo de alineamiento, estos pueden incluir fondos concursables, transferencias condicionadas, cofinanciamientos bajo reglas específicas, asignación de recursos de forma temporal, capacitación o intervenciones destinadas a mejorar las capacidades subnacionales, entre otras.

- **Caso de mecanismo de alineamiento entre niveles de gobierno: política nacional en materia de Servicio Civil**

A efectos de identificar específicamente aquello a lo cual se hace referencia, se reseñará brevemente un caso específico de implementación de una política nacional que contenga distintos tipos de mecanismos de alineamiento: la política nacional en materia de servicio civil.

En primer lugar, debe precisarse que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Perú ha sido desatendido por casi veinte años, lo cual generó numerosas consecuencias para la administración del personal al servicio del Estado. En este marco, por medio del Decreto Legislativo N° 1023, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR como ente rector del acotado sistema, con el objeto de regular, supervisar y asesorar a las entidades públicas en su manejo de recursos humanos y para que impulse la reforma del servicio civil en el largo plazo. SERVIR es un organismo con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica adscrita a la PCM.

La organización del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, incorpora por una parte a SERVIR, como Autoridad que formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del Sistema y resuelve las controversias<sup>177</sup>; y por otra, a las Unidades de Recursos Humanos de las entidades o empresas del Estado, o las que hagan sus veces, y que son las responsables de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema.

El Sistema comprende a los regímenes de carrera y formas de contratación de servicios de personal utilizados por las entidades públicas, hasta la implementación del nuevo Sistema de Servicio Civil<sup>178</sup>. Conforme a las normas sobre la materia y el marco conceptual aplicable a los Recursos Humanos en el Perú<sup>179</sup>, el desarrollo del Sistema

---

<sup>177</sup> Conforme al artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1023, la Autoridad Nacional de Servicio Civil ejerce atribuciones de tipo: “a) Normativa, que comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado; b) Supervisora, destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia; c) Sancionadora, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Sistema; d) Interventora, en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de su competencia; y, d) De resolución de Controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados”.

<sup>178</sup> Debe acotarse que los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Carrera Judicial y lo correspondiente al Ministerio Público se rigen por sus normas propias y bajo la competencia de sus respectivas autoridades. Asimismo, en lo que se refiere a las empresas del Estado sujetas al ámbito de competencia del Fondo de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE, la Autoridad ejerce sus funciones y atribuciones en coordinación con este.

<sup>179</sup> Cfr. Longo 2002:18-27

tiene sustento en las funciones asignadas a SERVIR e identifica una serie de subsistemas que requieren una atención particular para funcionar de forma articulada.

### Cuadro N° 3: Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos

#### Subsistemas del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos

1. **Planificación:** el subsistema de planificación consiste en la identificación de las necesidades de la organización a corto, mediano y largo plazo así como la detección de las capacidades internas para poder cubrirlas. Con este objeto es necesario (i) analizar las necesidades cuantitativas y cualitativas de la institución, (ii) revisar los recursos humanos disponibles en la actualidad y en el futuro, (iii) determinar las necesidades netas resultantes de contrastar los puntos i y ii; y, (iv) definir las políticas, programas y procedimientos para reducir las brechas o prever situaciones futuras.
2. **Organización del trabajo:** este subsistema está compuesto por las políticas y prácticas orientadas a definir las características y condiciones de las funciones y responsabilidades de los recursos humanos, así como los perfiles de aquellos que deben desarrollarla. Los tres elementos principales son (i) el análisis de puesto; (ii) la descripción de puestos; y, (iii) la definición de los perfiles para los puestos.
3. **Gestión del empleo:** incluye los procesos y políticas relacionadas a la forma mediante la cual las personas se movilizan dentro y a través de las organizaciones públicas. Se presentan tres áreas dentro de este subsistema, denominadas como: (i) la gestión de la incorporación, que determinan la manera en que las personas acceden a una posición; (ii) la gestión de la movilidad, referida a los desplazamientos de las personas sea funcional o geográficamente; y, (iii) la gestión de la desvinculación, que contiene las políticas y prácticas de finalización del vínculo laboral.
4. **Gestión del rendimiento:** este subsistema tiene como finalidad influir en el desempeño de las personas para alinearlas con los objetivos institucionales, desplegando un proceso sistemático que evalúe el valor que cada colaborador tiene para la organización. Conforme a ello, la evaluación del rendimiento es un proceso de mejora continua diseñado para asegurar el logro de los objetivos institucionales junto con el desarrollo de las competencias de cada colaborador.
5. **Gestión de la compensación:** se encuentra orientado a gestionar las retribuciones salariales y no salariales que brinda la organización como contraprestación del trabajo realizado. Conforme a Longo, los componentes que deben considerarse son (i) el diseño de la estructura salarial y las políticas relacionadas; (ii) los beneficios no salariales; y, (iii) el reconocimiento no monetario.
6. **Gestión del desarrollo y la capacitación:** se encuentra enfocado en desarrollar las capacidades y competencias de los recursos humanos orientando su crecimiento y desempeño a las necesidades de la organización. Como parte de la gestión de este subsistema se pueden identificar (i) los procesos de promoción y línea de carrera, y (ii) el proceso de formación; basados ambos en un principio de meritocracia.
7. **Gestión de las relaciones humanas:** Este subsistema se orienta a gestionar las diferentes relaciones que se desarrollan entre los trabajadores y la organización, enfocándose básicamente en (i) el clima organizacional; (ii) la gestión de las relaciones laborales; y, (iii) la gestión del bienestar y la seguridad laboral. Conforme a teorías del comportamiento, la gestión de las relaciones humanas reconoce a los trabajadores como un colectivo, o grupos de colectivos, con intereses, necesidades y requerimientos comunes.

Fuente: LONGO, Francisco (2002) "Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Banco Interamericano de Desarrollo: Barcelona. Pag.18-27

En el caso de la Política Nacional del Servicio Civil, incorporada por el Decreto Supremo N° 086-2010-PCM a las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional<sup>180</sup>. Dicha incorporación relacionó la política misma en materia de recursos humanos para el Estado con su Plan de Implementación aprobado previamente por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 079-2009-ANSC-PE.

Es importante señalar que el sistema nacional de gestión de los recursos humanos, la implementación de SERVIR y la política nacional en materia de Servicio Civil son una reforma importante de estudio y análisis a la cual corresponde una investigación en sí misma. La relevancia de identificar la ventana de oportunidad adecuada para iniciar la reforma, los mecanismos empleados (de alineamiento básicamente) y la selección del modelo son aspectos fundamentales para conseguir implementar paulatinamente una reforma tan postergada como esta<sup>181</sup>.

El siguiente cuadro resume los principales mecanismos de alineamiento previstos para la política nacional en materia de Servicio Civil –a cargo de SERVIR-, identificando sus principales normas de operación e incentivos generados:

---

<sup>180</sup> Aprobadas aquellas, a su vez, por el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM publicadas el 25 de marzo de 2007.

<sup>181</sup> Sin perjuicio de lo importante y paradigmático que resulta el caso del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en el país, dadas las cualidades especiales en las que se dio la reforma y ésta en sí misma, en el presente apartado solo nos concentraremos en analizar aspectos puntuales de una dimensión de la misma: el cuerpo de gerentes públicos.

**Tabla N° 17: Principales mecanismos de alineamiento para la política nacional de Servicio Civil**

Mecanismo de alineamiento	Principal norma de regulación	Sumilla	Incentivos generados
Selección de personal altamente calificado para cargos de responsabilidad en entidades públicas del gobierno nacional, regional y local	Decreto Legislativo N° 1024, crea y regula el cuerpo de gerentes públicos	Establece las normas que crean y regulan el Cuerpo de Gerentes Públicos, el mismo que se compone de profesionales altamente capacitados para ocupar puestos de alta dirección y gerencias de mando medio en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.	Los incentivos generados están vinculados al incremento de las capacidades técnicas y/o de gestión en los tres niveles de gobierno. Ello es particularmente importante en el nivel regional dada la responsabilidad territorial que ostenta como la brecha de capacidades existente. Debe señalarse que el incentivo generado está diseñado para que sean los propios gobiernos regionales quienes soliciten la asignación de gerentes públicos y estos no sean impuestos arbitrariamente por SERVIR, lo cual permite vencer una resistencia inicial al cambio, presente en modelos de reforma como el comentado.
Capacitación de funcionarios en materia de RRHH (Fondos, Convenios, entre otros) y difusión del Sistema y funciones de SERVIR	Decreto Legislativo N° 1025, aprueba normas de capacitación y rendimiento para el sector público.  Ley N° 28939, crea el Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano.  Ley N° 29244, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del fondo para el fortalecimiento del capital humano.  Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 sobre Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público.	La capacitación en las entidades públicas tiene como finalidad el desarrollo profesional, técnico y moral del personal que conforma el sector público. El objetivo de la capacitación es mejorar la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos.  No se compone únicamente de asignación de recursos discrecionalmente sino que supone el establecimiento de procesos transparentes y basados en mérito para acceder al financiamiento de estudios de posgrado por parte de funcionarios públicos del nivel nacional, regional y local.	En el caso particular de la capacitación de los funcionarios para mejorar la calidad de los servicios brindados, es necesario señalar que el establecimiento de un sistema de capacitación bajo estrictos criterios de mérito, capacidad y responsabilidad contribuye a brindar credibilidad a los esfuerzos de modernización del sistema.  De otro lado, la gestión efectiva de Convenios con Universidades y Escuelas especializadas en gestión y políticas públicas es un aporte concreto y visible para generar confianza en el sistema y para que los funcionarios públicos conozcan transparentemente los esfuerzos de SERVIR, legitimando su implementación.  Finalmente, la asignación de un fondo específico, el Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano, incorporado dentro de la lógica propia del ámbito del desarrollo y capacitación de los RRHH, corresponde a un mecanismo acertado que permitirá a los funcionarios interesados en la capacitación competir en base a sus méritos personales y profesionales a fin de acceder a esquemas de financiamiento para estudios de posgrado. Los elementos anteriores contribuyen a diferenciar mediante procesos de mercado (competitivos) los funcionarios públicos que tienen mayores probabilidades de generar (o han venido generando) mayor valor público a los ciudadanos.
Régimen	Decreto	Las normas bajo	Las normas que crean y regulan este

Mecanismo de alineamiento	Principal norma de regulación	Sumilla	Incentivos generados
especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral	<p>Legislativo N° 1026, establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral.</p> <p>Decreto Supremo N° 040-2010-PCM, Reglamento para la Transferencia de Recursos Humanos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales.</p>	<p>comentario se refieren al proceso de proceso de modernización institucional integral que tenga como finalidad mejorar los servicios a la ciudadanía y potenciar el desarrollo de sus jurisdicciones, así como hacer efectivo el traslado de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización. Para ello establece un procedimiento en el cual no solo se beneficie a la entidad receptora de los recursos humanos transferidos sino además no se perjudiquen las personas al servicio del Estado.</p>	<p>régimen facultativo de modernización institucional integral, vinculan de forma efectiva el proceso de modernización de la gestión pública con el de descentralización, contribuyendo a mitigar uno de los problemas principales que han venido frenando el desarrollo y la gestión departamental: la ausencia de recursos humanos capacitados para gestionar los recursos públicos.</p> <p>Es importante señalar que, a diferencia de la mayoría de normas que imponen el inicio de ciertos procesos para garantizar el objetivo de política pública pretendido, en este caso el propio régimen se denomina facultativo; vale decir, apela a la decisión y discrecionalidad de cada gobierno regional o local para someterse al mismo. Adicionalmente a lo anterior, el régimen facultativo bajo comentario permite (i) vincular a la sociedad civil vía el Consejo de Coordinación respectivo; (ii) mejorar –eventualmente– la retribución del personal en puestos clave; (iii) reorganizar áreas, dependencias y servicios que, con el transcurso del tiempo, dejaron de ser prioritarias para los gobiernos subnacionales; y, (iv) aplicar nuevas herramientas tecnológicas a la gestión.</p> <p>Finalmente, debe destacarse que mediante este régimen facultativo se generan incentivos que permiten a los gobiernos regionales y locales alinear su organización, recursos humanos y procesos a través de modificaciones a sus instrumentos de gestión, en concordancia con las normas dictadas sobre la materia. De esta forma se contribuye a lograr otros objetivos de política pública complementarios al de la descentralización e impulsados por otras organizaciones (Secretaría de Gestión Pública y SERVIR, en este caso).</p>

Según se aprecia de la Tabla N° 17, los diferentes incentivos generados por las instituciones formales permiten beneficios en la implementación de la política pública, dados los variados mecanismos de alineamiento empleados y la forma en la cual éstos interactúan no solo con SERVIR o la Presidencia del Consejo de Ministros sino con los mismos gobiernos regionales y locales, así como con el personal al servicio del Estado.

### 4.3.3. Soporte de la sociedad civil organizada.

El último elemento dentro de los arreglos institucionales que reducen el nivel de conflicto intergubernamental y, por tanto, incrementan las posibilidades de implementar políticas nacionales y sectoriales con bajo nivel de conflicto intergubernamental es el referido al soporte que se da desde la sociedad civil organizada.

Al respecto, la participación de los ciudadanos en espacios públicos es un tema que ha suscitado el análisis de varios especialistas en el medio tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, en el Perú libros completos de Remy<sup>182</sup>; Panfichi<sup>183</sup>; Portocarrero, Sanborn, Cueva y Millán<sup>184</sup>; Arroyo e Irigoyen<sup>185</sup>; Rompone, Hernández y Huber<sup>186</sup>; entre otros estudian diversos factores vinculados con el tema bajo comentario, enfocándolos desde distintos puntos de vista.

#### 4.3.3.1. Tipología de mecanismos de participación ciudadana

Es necesario iniciar el presente apartado volviendo a la tabla que mostráramos en la página 48 de la presente investigación para explicitar cada una de las categorías que componen la tipología de mecanismos de participación ciudadana, la misma que está basada en el estudio realizado por Remy publicado en el 2005.

**Tabla N° 18: Tipología de mecanismos de participación ciudadana**

TIPO DE MECANISMO	FORMALMENTE INSTITUCIONALIZADOS	INFORMALMENTE INSTITUCIONALIZADOS
Imposición a las autoridades (obligatoriedad)	Mecanismos de Democracia Directa (Ley N° 26300 y modificatorias) bien sea a nivel nacional, regional o local.	Protestas ciudadanas. Movimientos sociales. Manifestaciones ilegales Actos colectivos contenciosos
Díálogo con Autoridades (propuestas)	Consejos de Concertación Mesas de Lucha contra la Pobreza Consejos de Coordinación Local y Regional Consejos Locales de Administración de Salud (CLAS), Comedores Populares, etc.	Propuestas. Gestión de intereses no registrado (Lobby informal) Estrategia de incidencia de ONGs y otras organizaciones.

<sup>182</sup> Cfr. Remy 2005:10-26.

<sup>183</sup> Cfr. Panfichi 2007:6-10.

<sup>184</sup> Cfr. Portocarrero, Sanborn y Millán 2002:5-14.

<sup>185</sup> Cfr. Arroyo 2005:10-18.

<sup>186</sup> Cfr. Grompone, Hernandez y Huber 2008:20-28.

De acuerdo al tipo de mecanismo empleado para generar incidencia, la participación ciudadana se clasifica en:

#### 4.3.3.1.1. Mecanismos de imposición a las autoridades

Se refiere a aquellos mecanismos que suponen la ejecución obligatoria de los resultados de la deliberación o acuerdo de los ciudadanos que forman parte de tales mecanismos. Conforme se revisó previamente, en atención a su formalización pueden ser (i) mecanismos institucionalizados formalmente; o, (ii) mecanismos institucionalizados informalmente.

El primero se refiere a aquellos mecanismos que estén reconocidos por normas formales de carácter escrito. Básicamente y de acuerdo a nuestra configuración de derechos políticos se circunscribe a los mecanismos de democracia directa contenidos en la Ley N° 26300 y modificatorias. Este mecanismo, con algunas variantes, puede ejercerse bien sea a nivel nacional, regional o local. Por su naturaleza, es el más general y ciertamente eficaz -para los propósitos a que se contrae- ya que está orientado a modificar las instituciones formales vigentes así como las autoridades elegidas (a nivel regional y local, más no nacional).

No obstante lo anterior, para activar estos mecanismos se requiere organizaciones que permitan recoger firmas de los ciudadanos, disponer de recursos para destinarlos a la promoción de una iniciativa determinada, entre otras cosas, lo cual incrementa el costo efectivo que debe asumirse para emplear estos mecanismos.

De otro lado, los mecanismos no institucionalizados están referidos a la participación conflictiva; vale decir, aquellos que implican el enfrentamiento directo con la autoridad pública buscando reivindicar un derecho, solucionar un problema colectivo o conseguir atención para demandas sociales puntuales. En teoría, la existencia de estos mecanismos se justifica por el hecho que todos los mecanismos institucionalizados formales o informales alternativos han fracasado.

No obstante ello, la evidencia empírica y los conflictos sociales crecientes en los últimos años ha dado como consecuencia que este tipo de participación no sea “residual” sino que sea efectivamente utilizada para realizar protestas que, en otro escenario, canalizarían normalmente. Debe considerarse que este tipo de participación

puede requerir un bajo costo (protestas o movilizaciones orientadas a temas puntuales) o una logística y capacidad de convocatoria mayor (bloqueo de carreteras, manifestaciones ilegales de varios días, entre otros).

#### 4.3.3.1.2. Mecanismos de diálogo con las autoridades

Los mecanismos en los cuales subyace la participación de la ciudadanía con propuestas, como producto de un diálogo anterior con autoridades de todo nivel de gobierno se decanta por dos vertientes, como en el tipo anterior: la primera se encuentra institucionalizada formalmente mientras que la segunda también lo está pero es informal.

El primer grupo dentro de esta tipología corresponde a los tradicionales mecanismos de participación ciudadana; vale decir, aquellos que se han venido empleando desde hace décadas para vincular a los vecinos con espacios locales. Si bien lo anterior supone cierta tradición y conocimiento generalizado sobre su funcionamiento genérico, lo cierto es que se han dado numerosos cambios en el marco institucional formal. Principalmente nos estamos refiriendo a los Consejos de Concertación Regionales y Locales, a los Consejos Locales de Administración de Salud (CLAS), Vaso de Leche, Comedores Populares, entre otras forma de participación activa de la población pero institucionalizadas formalmente.

No debe soslayarse el hecho que existe una gran variedad de espacios en los cuales participa la sociedad civil, pero las restricciones para participar son bastante altas: (i) debe ser miembro de una organización de la sociedad civil; y, (ii) debe contarse con la “invitación” de la autoridad que convoca el mecanismo. En contraposición a lo anterior, los costos asociados a la participación –una vez que se cumplen con las dos condiciones antedichas- son bastante bajos, pero la capacidad de incidencia que resulta de estos mecanismos resulta ser bajo.

Con relación a la participación ciudadana basada en el diálogo pero institucionalizada informalmente, tenemos básicamente la gestión de intereses no registrados y diversas formas de planteamiento de iniciativas, propuestas, estrategias, entre otros. Las notas más resaltantes de lo anterior es que los costos asociados a la participación de profesionales para sustentar políticas, propuestas de incidencia y otros, son bastante altos, dado el nivel de sustento técnico que deben tener las propuestas de incidencia no articuladas, lo cual requiere equipos técnicos y apoyo deliberado de una organización de prestigio del tipo de cooperación internacional u ONG con experiencia en la materia objeto de la política pública.

A pesar de los costos asociados, según se ha reseñado previamente, la eficacia que tengan estas formas de participación es bastante elevada dada la ausencia de partidos políticos que hagan sus veces de *think tanks* o escuelas de capacitación en las materias de alcance nacional, regional o local.

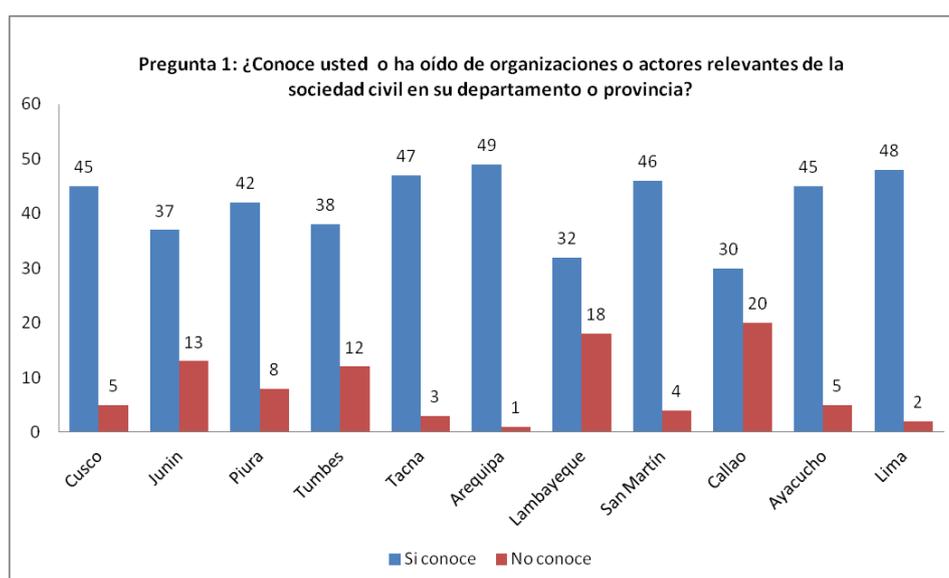
Según puede concluirse de las descripciones realizadas previamente, existen diferentes mecanismos institucionalizados (formal e informalmente) que permiten generar incentivos para que la población se organice y tenga participación directa en diversos aspectos que involucre la toma de decisiones en la autoridad,

#### 4.3.3.2. Percepción de los ciudadanos respecto del rol de la Sociedad Civil en departamentos

En el marco del desarrollo de la presente investigación, se realizaron una serie de encuestas breves a diferentes personas en varios departamentos del país<sup>187</sup>. En este punto, el objeto de las encuestas realizadas era conocer la importancia relativa y el peso específico que tienen las organizaciones de la sociedad civil respecto de todo el espectro de actores institucionales.

Lo anterior contribuirá a definir si existe un nivel de correspondencia adecuado entre la aproximación teórica realizada y tanto la práctica como percepción del Perú. Por ello, dentro de la encuesta diseñada y aplicada para el presente estudio se incluyeron preguntas vinculadas directamente con este apartado de la investigación, las mismas que se explicitan a continuación.

**Gráfico N° 3: Pregunta 1 vinculada al conocimiento de organizaciones o actores institucionales**



<sup>187</sup> Como se señaló previamente, los departamentos visitados fueron Cusco, Junín, Piura, Tumbes, Tacna, Arequipa, Lambayeque, San Martín, Ayacucho, Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

El resultado que conglomerara los departamentos citados en el gráfico permite afirmar que el 83% de los encuestados conoce o ha oído hablar de organizaciones o actores relevantes de la sociedad civil, contra un 17% que declara no conocer en absoluto algo sobre ellas.

**Gráfico N° 4: Pregunta 2 ¿Cree usted que los partidos políticos (nacionales) son...?**



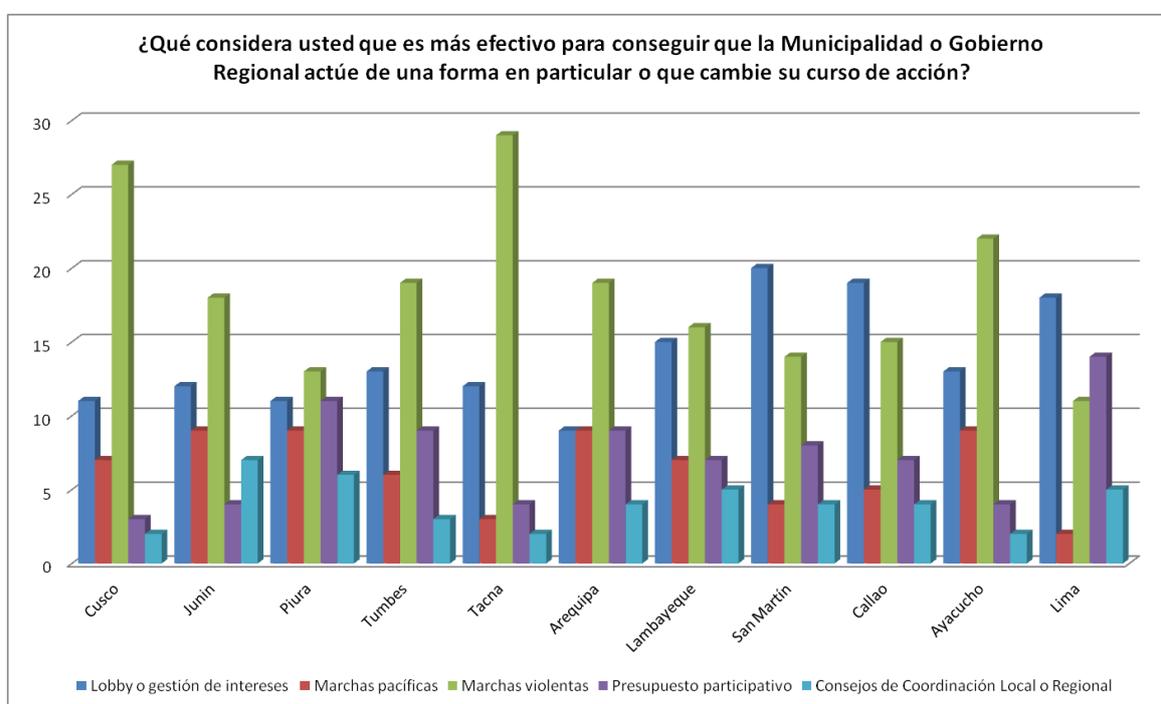
Como se aprecia, la población ha venido interiorizando una relativa pérdida de peso específico de los partidos políticos en el quehacer nacional. Así, el 49% considera que los partidos políticos nacionales son poco o nada importantes, mientras que solo el 20% opina que su relevancia es alta.

**Gráfico N° 5: Pregunta 3 ¿Cree usted que las organizaciones no estatales distintas a los partidos políticos nacionales o la Iglesia son...?**



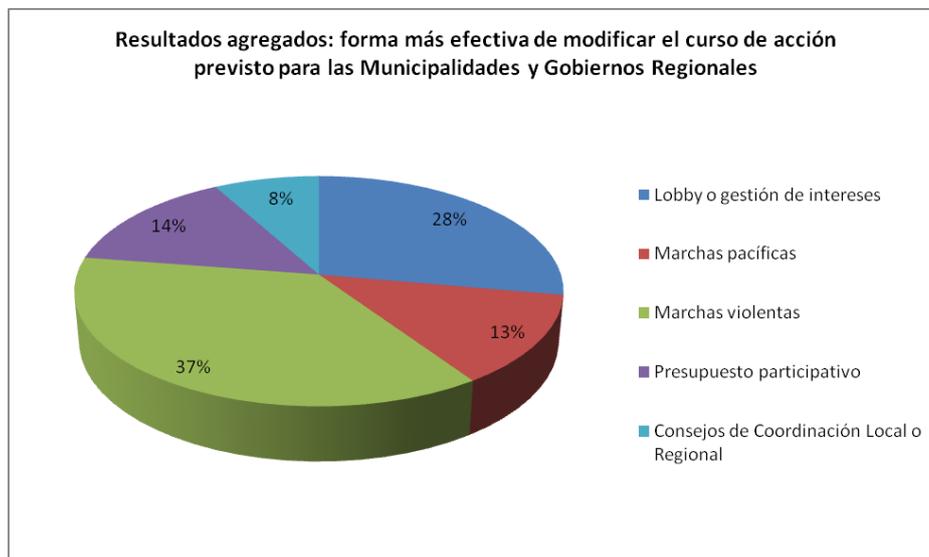
A contrario de lo que sucede en el caso anterior, las organizaciones no estatales son consideradas por la población como importantes (33%) o muy importantes (43%) en el marco del proceso de descentralización en marcha.

**Gráfico N° 6: Pregunta 4 ¿Qué considera usted que es más efectivo para conseguir que la Municipalidad o Gobierno Regional actúe de una forma en particular o que cambie su curso de acción?**



El cuadro anterior permite visualizar claramente la percepción de las personas entrevistadas respecto a una institución informal como es el lobby no registrado o cabildeo para conseguir el cambio de curso de una acción de política pública. De forma agregada, podemos concluir lo siguiente:

### Gráfico N° 7: Resultados agregados de la pregunta 4



Los resultados de las encuestas realizadas a lo largo del país demuestran claramente la opinión que tienen diversos ciudadanos respecto de la participación ciudadana para la implementación de políticas nacionales y sectoriales en los niveles regionales.

A este respecto, en primer lugar, se ha evidenciado la poca importancia relativa que tienen, en los departamentos encuestados, los partidos políticos nacionales respecto de las políticas nacionales. En segundo lugar, contrariamente a lo anterior, las organizaciones no estatales (ONGs principalmente) tienen mucho mayor relevancia para la población respecto de las acciones que realizan.

Asimismo, los encuestados han determinado que de todas las formas de participación incluidas en el cuestionario, las marchas violentas han sido consideradas como la forma más efectiva (37%) para modificar el curso de acción previsto para las Municipalidades y Gobiernos Regionales, seguido del Lobby o gestión de intereses no registrados (28%). Como consecuencia de lo anterior, la importancia que la propia población otorga a los partidos políticos es bastante menor comparada con aquella brindada para las organizaciones no estatales (ONGs en su mayoría).

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE AJUSTE NORMATIVO**

## **5.1. Respeto del proceso de descentralización del Estado Peruano, emprendido luego de la Reforma Constitucional del año 2002,**

### **5.1.1. Conclusiones**

El análisis realizado en la presente investigación permite concluir que:

5.1.1.1. La modificación de las instituciones formales correspondientes al proceso de descentralización -desde la Constitución Política hasta el Reglamento de Organización y Funciones del hoy extinto Consejo Nacional de Descentralización, por mencionar algunas- generaron incentivos para que el Poder Ejecutivo asumiera un rol protagónico en el proceso, debiendo replantear su lógica de actuación tradicionalmente de ejecutor desde el nivel central. Sin perjuicio de lo anterior, la evidencia ha demostrado que el diseño del proceso de descentralización realizado conjuntamente por el Poder Ejecutivo y el Legislativo resultó insuficiente y no ha venido alcanzando los objetivos que suponían la complementación del marco institucional del proceso de descentralización.

5.1.1.2. Enfatizado por mandatos legales concretos, al Poder Ejecutivo se le asignó una doble responsabilidad. De un lado, ha venido siendo necesario replantear su rol histórico -acentuado por el estilo personalista del régimen de Alberto Fujimori- como ejecutor por antonomasia de las acciones de política pública en todo el país y transformarlo en un aparato altamente técnico encargado de definir y articular políticas públicas nacionales y sectoriales. De otro lado, se le encargó la conducción del proceso de descentralización -a través del extinto Consejo Nacional de Descentralización-, otorgándosele la posibilidad de complementar el marco institucional formal que le permitiera generar valor público al implementar las políticas a su cargo con bajo nivel de conflicto intergubernamental.

5.1.1.3. No obstante ello -a la fecha- la inexistencia de políticas nacionales y sectoriales claras que se enmarquen no solo en la regulación jurídica vigente sino que consideren las instituciones informales alrededor del proceso de formulación de políticas nacionales y sectoriales en un esquema descentralizado, evidencia el retraso del Poder Ejecutivo respecto de las acciones necesarias para cumplir con el primer encargo.

5.1.1.4. Luego de casi finalizar el segundo gobierno constitucional posterior a la reforma emprendida en lo que se refiere al proceso de descentralización, se hace indispensable replantear -sino parte del diseño- al menos ciertas condiciones complementarias al modelo que permitirán viabilizar el principio de Estado Unitario y Descentralizado en el cual se inscribe nuestro actual proceso de descentralización.

5.1.1.5. En esta línea, los constantes enfrentamientos entre el nivel de gobierno nacional y regional sustentado en un complejo traspaso de competencias sectoriales a los gobiernos regionales sin cumplir con el mínimo criterio de provisión así como en la impaciencia y posterior desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, demuestran que –en general- el marco institucional complementado por el Poder Ejecutivo no genera los incentivos necesarios para garantizar el alineamiento del nivel regional de gobierno respecto del proceso de descentralización en marcha. De otro lado, los gobiernos regionales dan muestras patentes de confrontación (algunos) y escasa voluntad de alineamiento (la mayoría) salvo por aquellos temas que involucran recursos presupuestales.

5.1.1.6. Las instituciones informales que forman parte o influyen en el proceso de descentralización vigente son producto de tradiciones, códigos de conducta y convenciones sociales respecto de la forma en la cual se relacionan las instancias departamentales con el Poder Ejecutivo del gobierno nacional así como la manera en la cual interactúan los actores institucionales en el territorio. Como corresponde a este tipo de instituciones, no obedece a obligaciones establecidas y que puedan ser “generadas” por el Poder Ejecutivo sino a prácticas arraigadas profundamente en los gobiernos regionales.

5.1.1.7. Al no ser pasibles de creación o modificación vía norma jurídica positiva, las instituciones informales han venido siendo cristalizadas –en algunos casos- en sentencias del Tribunal Constitucional o mediante su inclusión en instituciones formales que regulan el proceso de descentralización de manera sustantiva. Dichas inclusiones dentro del marco institucional formal demuestran que el cambio institucional resulta, efectivamente, de un proceso incremental compuesto por modificaciones incrementales tanto en las instituciones formales como informales y que direccionan a la sociedad hacia un equilibrio entre instituciones y actores institucionales.

5.1.1.8. Conforme a los postulados de la teoría neo institucional, el proceso de cambio institucional -a través de cambios incrementales en el marco institucional formal e informal- si bien genera situaciones de equilibrio ello no necesariamente se condice con estadios de mayor eficiencia o generación de bienestar para los ciudadanos. Consiguientemente, la reducción de ciertos tipos de conflicto o el incremento de otros no necesariamente es una consecuencia de haber alcanzado mayores niveles de riqueza, bienestar o eficiencia en los mercados o en la propia gestión pública. Ello enfatiza la naturaleza del cambio institucional como un elemento no condicionado al nivel de riqueza de un país o departamento.

5.1.1.9. Como corolario de lo anterior, puede evidenciarse que si bien al inicio del proceso los Presidentes Regionales hacían sentir su voz de protesta por la exigua cantidad de recursos humanos capacitados para poder gestionar la inversión en su departamento, dichos reclamos han dejado de tener eco en los medios, razón por la cual estos han disminuido sustancialmente en los últimos cinco años. El factor de “novedad” que inicialmente tenía cualquier reclamo de los Presidentes Regionales ha sido superado por noticias que tienen que ver con el Poder Ejecutivo, escándalos de corrupción o temas locales vinculados a hechos luctuosos.

5.1.1.10. La revisión de artículos periodísticos así como entrevistas a especialistas en el proceso permitiría concluir –preliminarmente- que es políticamente rentable seguir culpando a los sistemas administrativos nacionales (como el Sistema Nacional de Inversión Pública, por ejemplo) por los retrasos originados en la ejecución del presupuesto público. De esta forma se ocultaría parte del real problema identificado por esta investigación: la ausencia de recursos humanos adecuadamente formados y capacitados así como con la experiencia requerida en cada departamento del país. Culpar a los sistemas administrativos y obtener medidas de “flexibilización” no resuelve el problema de fondo respecto de la asignación de recursos humanos calificados para la gestión pública subnacional pero si brinda una solución inmediata y efectista a los problemas de ejecución del gobierno regional (hasta que exista una nueva “crisis”).

5.1.1.11. Los actores institucionales del proceso de descentralización peruano en la mayoría de casos se corresponden con organizaciones de la sociedad civil vinculadas al proceso o con líderes departamentales que estuvieron o actualmente detentan cargos de autoridad en el gobierno regional o local. Sin perjuicio de lo anterior, se ha identificado que esta categoría también comprende a determinadas personalidades que, aunque atípicas, son ampliamente percibidas por la propia población como influyentes en la opinión pública así como referente de opinión al tomar decisiones en el marco del proceso de descentralización. Muchos de ellos tienen posiciones favorables al proceso de descentralización, como concepto abstracto o modelo de desarrollo, pero son pocos aquellos que en realidad conocen la problemática y son conscientes de que es necesaria una solución integral a los problemas de los diferentes gobiernos regionales.

5.1.1.12. Lo anterior tiene como consecuencia que en el diseño de ciertas políticas nacionales o sectoriales, así como en parte de su implementación, deberán tenerse en cuenta tanto los principales actores identificados –denominados aquí como “típicos”– como aquellos que resultan “novedosos” o “poco esperados”. De esta manera podrán generarse incentivos que permitan incrementar las posibilidades de éxito para los actores institucionales encargados de implementar las políticas nacionales y sectoriales en espacios subnacionales.

5.1.1.13. Definitivamente la implementación de las políticas nacionales y sectoriales depende –y dependerá por cierto tiempo hasta que las condiciones actuales cambien– tanto del liderazgo como de la capacidad operacional (en los términos de Moore) para garantizar resultados concretos no solo en la población sino también en la opinión pública. Esta diferencia sustancial entre población y opinión pública resulta relevante para construir y aplicar el contexto autorizante del que habla también Moore: no solo se trata de generar (o pretender hacerlo) valor público sino también de que se cuenten con los elementos necesarios para que los actores institucionales implementen de forma exitosa las acciones de política pública a su cargo.

## **5.1.2. Recomendaciones de ajuste normativo**

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda como acciones necesarias que pudieran derivar o requerir de un ajuste normativo:

5.1.2.1. Efectuar un balance del proceso de descentralización en marcha desde su inicio a la fecha, revisando la proyección o planteamiento que se hizo del mismo en un inicio y el punto en el que se encuentra en este momento, considerando los objetivos del proceso contenidos en la Ley de Bases de la Descentralización.

5.1.2.2. Fortalecer la capacidad técnica del ente rector del proceso –actualmente la Secretaría de Descentralización–, identificando los principales elementos vinculados a sus ámbitos de competencia así como los recursos necesarios que podrían potenciar su actual capacidad de gestión respecto del mismo, considerando las reales capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar políticas públicas nacionales y sectoriales.

5.1.2.3. Otorgar relevancia y viabilidad real al Consejo de Coordinación Intergubernamental, como instancia que permita centralizar la discusión respecto del proceso de descentralización a nivel político, contribuyendo a perfilar a la Secretaría de Descentralización como órgano eminentemente técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros.

5.1.2.4. Identificar las principales instituciones informales que desvirtúan o dificultan el cambio del modelo de un Poder Ejecutivo ejecutor hacia uno regulador/rector de políticas nacionales y sectoriales. Lo anterior supone efectuar modificaciones normativas de nivel reglamentario, legal e incluso constitucional que posibiliten la creación de un perfil de Poder Ejecutivo vinculado a la formulación de políticas públicas.

## **5.2. Respeto de las políticas nacionales y sectoriales en el Perú**

### **5.2.1. Conclusiones**

El análisis realizado en la presente investigación permite concluir que:

5.2.1. Conforme se desarrolló en el capítulo respectivo, el marco jurídico peruano no dispone de una definición conceptual clara respecto de lo que se entiende por “política pública”, como noción que abarque aquellas de ámbito nacional, regional o local. Solo la Constitución contiene no menos de diez referencias a política pública pero sin entrar a detalles o proveer el marco mínimo para su determinación mediante normas de rango infraconstitucional.

5.2.2. En lugar de una definición omnicomprensiva, el legislador nacional ha optado por consignar algunas aproximaciones o inclusive nociones para identificar conceptualmente algunos tipos de políticas públicas, conforme lo dispone la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (mediante una definición del contenido de las políticas nacionales y sectoriales) o las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades (por medio de ciertas materias específicas y la coherencia del accionar subnacional con el marco jurídico nacional). Estas “definiciones múltiples” lo único que generan es la ausencia de condiciones elementales que permitan categorizar las principales áreas en las cuales se hace indispensable contar con una política pública clara, ya sea de nivel local, regional o nacional. Esta aparente indiferencia y “flexibilidad” del legislador nacional al referirse a esta materia resulta de numerosos problemas de interpretación e implementación conforme a las normas de desarrollo constitucional e infraconstitucional sobre la materia.

5.2.3. El proceso de formulación e implementación de políticas nacionales y sectoriales por parte del Poder Ejecutivo se encuentra escasamente regulado en el Perú. Lo anterior se sostiene debido a que si bien las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo otorgan algún margen de discrecionalidad para su aprobación, no establece en aquella norma ni en ninguna otra, procesos o procedimientos concretos que permitan vincular la rectoría que ostenta el Poder Ejecutivo con la realidad o necesidades territoriales. Consiguientemente no existe un enlace efectivo entre la demanda de políticas y la oferta que puede brindar el Poder Ejecutivo del gobierno nacional. Los gobiernos subnacionales, que estarían llamados a contribuir a suplir o eliminar este espacio “gris”, no cuentan con los incentivos adecuados ni suficientes para contribuir con el proceso de implementación de políticas nacionales y sectoriales.

5.2.4. Es importante destacar que la propia arquitectura constitucional respecto a la concepción del Estado peruano le ha otorgado competencias de diferente tipo a los niveles de gobierno nacional, regional y local. Dichas competencias constituyen el sustrato respecto al cual se debiera moldear la demanda de políticas públicas y la oferta de las mismas.

5.2.5. El desarrollo de la rectoría del Poder Ejecutivo debería permitirle redirigir los recursos que antes destinaba a la ejecución directa de acciones en espacios departamentales y locales hacia el establecimiento de políticas nacionales y sectoriales que permitirán establecer estándares o niveles determinados de atención por parte de los gobiernos regionales y locales. Este cambio en la concepción y el sentido de las normas dictadas por el Poder Ejecutivo requiere no solo el transcurso del tiempo para acumular experiencia sino también modificar una serie de instituciones informales que continúan atando al personal al servicio del Estado bajo una lógica de relación vertical entre los Ministerios, los gobiernos regionales y locales.

## **5.2.2. Recomendaciones de ajuste normativo**

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda como acciones necesarias que pudieran derivar o requerir de un ajuste normativo:

5.2.2.1. Dictar normas de alcance general (leyes o decretos supremos) que permitan modificar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo así como aprobar un Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades. En tales normas de alcance general se deberán desarrollar las instituciones formales para la formulación e implementación de políticas nacionales y

sectoriales así como evaluar el grado de cristalización de las principales instituciones informales que tienen injerencia en tal proceso. Las actuales normas solo contribuyen a generar un mayor nivel de conflicto dado que no se tiene claridad respecto a las competencias y funciones de cada uno de los estamentos de gobierno dentro del diseño constitucional peruano.

5.2.2.2. Establecer procesos y procedimientos específicos que permitan viabilizar la implementación de políticas nacionales o sectoriales en los gobiernos subnacionales, desde su formulación hasta su implementación posterior, considerando las disposiciones generales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Esto supone el reconocimiento de la existencia de problemas de implementación no solo de las políticas públicas sino del proceso de descentralización en sí mismo.

5.2.2.3. Revisar, evaluar y reformular las denominadas Matrices de Competencias que, entre niveles de gobierno, formuló la Secretaría de Descentralización de la PCM. Las citadas Matrices fueron un esfuerzo por reconocer la dinámica de las diferentes funciones inmersas en el proceso de descentralización pero busca suplir una necesidad imperiosa que no soluciona en absoluto: la ausencia de un marco normativo idóneo (claro, conciso, concreto) respecto a las funciones que debe realizar cada nivel de gobierno, especialmente el regional. Consecuentemente, se recomienda que en lugar de aprobar Matrices de Competencias, el Poder Ejecutivo emprenda un serio proceso de revisión de las normas en materia de descentralización a efectos que el Estado y sus ciudadanos cuenten con un marco jurídico que provea de seguridad y estabilidad en el ejercicio de la función pública, la provisión de servicios y la implementación de políticas públicas en el territorio.

5.2.2.4. Fortalecer las capacidades rectoras del Poder Ejecutivo nacional mediante la incorporación de profesionales con especialización y experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas en espacios locales y regionales (no solo en el gobierno nacional). Una de las falencias críticas del personal que tiene a cargo los procesos de formulación e implementación de políticas nacionales y sectoriales es su inexperiencia bien sea (i) al frente de un órgano realizando las funciones ejecutivas respectivas (autorización de gasto, por ejemplo); (ii) a cargo de la implementación real de políticas públicas en el nivel regional o local (es decir, experiencia en gobiernos regionales o locales). Esta inexperiencia se traduce en la formulación de marcos conceptuales alejados de la realidad y desenfocados de cualquier necesidad real existente en la población potencialmente beneficiada con las medidas a implementar.

5.2.2.5. De otro lado, se recomienda la contratación de expertos internacionales en la formulación de marcos conceptuales para los sistemas administrativos y principales políticas de ámbito nacional, las cuales requieren de prioritaria aplicación en el país. Esto último requiere –evidentemente– de la validación y participación de profesionales con experiencia en la gestión subnacional.

5.2.2.6. Se recomienda, finalmente, la inversión en acciones prospectivas, enmarcadas en la formulación de políticas públicas con vocación de permanencia o continuidad. A este entender, considerando el novel sistema administrativo de planeamiento estratégico puede ser una oportunidad importante para generar cambio institucional incremental empleando como herramienta el planeamiento prospectivo. No se refiere a un dirigismo estatal respecto a la producción o las fallidas recetas de Prebisch en la CEPAL sino a emplear los mismos mecanismos y herramientas que viene usando el sector privado hace décadas para fortalecer el crecimiento y desarrollo del país.

### **5.3. Respecto de la reducción del nivel de conflicto intergubernamental en la implementación de políticas nacionales y sectoriales**

#### **5.3.1. Conclusiones**

El análisis realizado en la presente investigación permite concluir que:

5.3.1. La implementación de políticas nacionales y sectoriales con bajo nivel de conflicto intergubernamental requiere de tres elementos principales, que interactúan como parte del marco institucional del proceso de descentralización: (i) una clara delimitación de competencias entre niveles de gobierno; (ii) mecanismos que permitan alinear los intereses intergubernamentales; y, (iii) soporte de la sociedad civil organizada.

5.3.2. Con relación a la delimitación de competencias entre niveles de gobierno, la definición clara de los ámbitos de competencia, roles, funciones y mecanismos de intervención complementarios o concurrentes, son parte del marco institucional formal del proceso de descentralización. Dicho marco define aquello que corresponde hacer a cada nivel de gobierno y las fórmulas que permitan cumplir los mandatos constitucionales y legales que corresponden. Es aquí, como hemos comentado, donde se encuentran numerosas fallas y vacíos normativos que es indispensable abordar de manera sistemática y urgente, dada la prioridad que representa este tipo de modificaciones para la consolidación de un escenario de desarrollo integral y sostenible del territorio.

5.3.3. De otro lado, es necesario contar con una serie de mecanismos que generen incentivos que orienten la acción del Estado en su conjunto, independientemente del nivel de gobierno involucrado. Considerando ello, resulta sumamente importante la determinación adecuada de las políticas nacionales y sectoriales, considerando que tanto su proceso de formulación como de implementación deben responder a criterios técnica y políticamente viables, a fin de reducir los niveles de conflicto intergubernamental. En esta misma línea, los incentivos generados por la política pública a implementar deberán permitir identificar fácilmente al destinatario de la misma, los procesos, tiempos y reglas claras –en general- para acceder a tales incentivos. Asimismo, estos incentivos requieren considerar la disímil realidad regional y local del país, teniendo en cuenta factores tan diversos como el Índice de Competitividad Regional, el Índice de Desarrollo Humano, los resultados de los Censos, entre otros.

5.3.4. Adicionalmente, uno de los hallazgos que no fue evidente anticipar en la etapa de planeamiento de esta investigación, fue que la implementación de las políticas nacionales y sectoriales en el nivel regional requiere de forma necesaria contar con el soporte de la sociedad civil organizada. En un contexto de debilidad en el sistema de partidos políticos, el espacio ocupado por la sociedad civil resulta sumamente importante. A este entender, el fortalecimiento de los procesos participativos y la articulación de intereses locales en torno a determinadas temáticas percibidas como “sensibles” por ciertos grupos de interés contribuye significativamente a garantizar la sostenibilidad y adecuada implementación de las políticas públicas en espacios regionales. En este mismo marco, las encuestas realizadas y el trabajo de campo ejecutado permiten evidenciar el mayor peso específico que ostentan dichas organizaciones con relación a los partidos políticos nacionales u otras formas de participación (salvo aquellas violentas) dado que su índice de efectividad es percibido como alto por el grueso de la población.

5.3.5. Es importante acotar que si bien es cierto que los tres elementos identificados no son los únicos que contribuyen a la implementación de políticas nacionales y sectoriales en el nivel regional (podría desarrollarse un largo debate sobre los condicionantes necesarios de esta temática), consideramos que aquellos identificados impactan de forma más significativa en la generación de valor público, dado que reducen el nivel de conflicto intergubernamental, conforme se ha sustentado a lo largo de la investigación.

5.3.6. Esta reducción del nivel de conflicto intergubernamental resulta importante si se toma en cuenta que los gobiernos regionales a la fecha continúan desarrollando acciones que no solo se alejan del marco previsto o planificado por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional (a través de sus Ministerios u Organismos Públicos) sino que algunas de sus acciones entran en abierta y franca contravención a las disposiciones normativa aprobadas por el Poder Ejecutivo o –inclusive- por el Poder Legislativo.

5.3.7. Debe señalarse, además, que la escasa delimitación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno agrava aún más el conflicto existente entre uno y otro, considerando la necesidad de fortalecer los cuadros técnicos de los gobiernos regionales y locales a fin que no solo comprendan la realidad regional sino que se encuentren en capacidad técnica y política de implementar las políticas nacionales sin buscar una innecesaria conflictividad intergubernamental.

### **5.3.2. Recomendaciones de ajuste normativo**

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda como acciones necesarias que pudieran derivar o requerir de un ajuste normativo:

5.3.2.1. Establecer la obligatoriedad de que todas las políticas nacionales y sectoriales que se formulen contengan formas de mitigar los riesgos asociados a los errores de diseño del proceso de descentralización (a la par de trabajar medidas legislativas para combatir este problema), complementarias al modelo elegido (modificando a su vez el marco reglamentario necesario para adecuarse a la realidad) y fallas de implementación (fortaleciendo los recursos humanos y la capacidad técnica de los gobiernos regionales y locales que permita implementar tales políticas).

5.3.2.2. Delimitar exhaustivamente las competencias exclusivas, compartidas y delegables por cada nivel de gobierno así como aquellas funciones que las entidades públicas deberán ejercer en el marco del proceso de descentralización, a fin de viabilizar la posterior implementación de políticas nacionales y sectoriales con bajo nivel de conflicto intergubernamental. Esta importantísima labor deberá balancear la necesidad de explicitud del marco normativo sobre la materia con los niveles autonomía con que cuentan los gobiernos regionales y locales.

5.3.2.3. Incorporar como parte del proceso de formulación de políticas públicas una fase o etapa inicial en la cual se realice un mapa de actores institucionales que tienen injerencia respecto del proceso, a fin de evaluar las estrategias e incentivos necesarios para minimizar el riesgo de reversión o implementación incompleta de las políticas nacionales y sectoriales aprobadas por el Poder Ejecutivo y cuya implementación corresponda a los gobiernos regionales y locales o a instancias desconcentradas.

5.3.2.4. Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento que integre metodologías, herramientas, procesos y mecanismos que permitan la medición de las políticas nacionales y sectoriales en los gobiernos regionales y locales. Tal sistema deberá incluir indicadores cuantitativos y cualitativos que posibiliten evaluar el valor público que genera una política nacional y sectorial implementada con bajo nivel de conflicto, en espacios regionales y locales. De esta forma se podrán emplear mayor cantidad de recursos destinados a aquellas políticas que tienen mayores oportunidades de generar impacto en la población de una respectiva circunscripción departamental o municipal.

5.3.2.5. Con el objetivo de implementar el sistema de monitoreo y seguimiento antedicho, es importante “anidar” dentro de un sistema administrativo que – transversalmente- debiera resultar de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno: el sistema administrativo de modernización de la gestión pública. En el marco de dicho sistema administrativo debiera centralizarse el seguimiento y monitoreo de la implementación de políticas públicas aprobadas por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional y recibir información respecto a las acciones de implementación que emprenden los gobiernos regionales y locales. Asimismo, sería relevante recabar información relacionada a las políticas regionales o locales que formulen y pretendan implementar los gobiernos subnacionales, de forma que se evite la generación de nuevos espacios de conflicto intergubernamental.

5.3.2.6. Finalmente, y a la luz de los resultados de la investigación realizada para el presente trabajo, se propone aprobar una norma de alcance general que promueva el cambio institucional incremental para solucionar la problemática encontrada en la implementación de políticas nacionales y sectoriales en los gobiernos regionales y locales. Este cambio institucional formal prevé –para empezar- la aprobación de una ley que posibilite implementar las recomendaciones formuladas a lo largo del presente acápite, teniendo en cuenta el desarrollo del presente trabajo de investigación.

5.3.2.7. A este entender, como Anexo N° 1 se encuentra adjunto al presente una propuesta de anteproyecto de ley que apruebe la “Ley que fortalece el proceso de descentralización y consolida la gestión territorial para la implementación de políticas nacionales y sectoriales”. Este anteproyecto –obviamente- requiere seguir los trámites parlamentarios respectivos ante el Congreso de la República para ser considerado a debate y eventual aprobación.

# BIBLIOGRAFÍA

ABUSADA, Roberto y otros (2000) “La reforma incompleta: rescatando los noventa”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IPE.

AHUMADA, Jaime (2002) “Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática”. EN: Revista Líder. Santiago de Chile: CEDER.

ALCÁNTARA, Manuel (2000) “Política”. En: Diccionario Electoral IIDH/CAPEL. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

ALSTON, Lee, EGGERTSSON, Thrainn y NORTH, Douglass (1996) “Empirical studies in institutional change” New York: Cambridge University Press.

AOKI, Masahiko (2001) “Toward a comparative institutional analysis” Cambridge, MA: MIT Press.

ARROYO, Juan e IRIGOYEN, Maria (2005) “Desafíos de la Democracia participativa local en la descentralización. Una lectura a partir de doce experiencias” Lima: CARE Perú y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.

ATRIA, Raúl (2006) “Políticas Sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia” Documento de Trabajo N° 6. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

AYALA, José (2005) “Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico” México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

BARDHAN, Pranab (2002) “Decentralization of Governance and Development”. EN: Journal of Economic Perspectives. Vol. 16. N° 4. pp. 185-205.

BIRD, Richard (1999) “Subnational Revenues”. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Valdivia (Chile).

BOISIER, Sergio (2005) “Decentralization of Governance and Development”. EN: Politika: Revista de Ciencias Sociales. N° 1. pp. 11-25.

BORJA, Jordi (1987) “Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local”. Santiago de Chile : ICI/FLACSO/CLACSO.

BRENNAN, Geoffrey (2000) “The reason of rules: constitutional political economy” Indianapolis, IN: Liberty Fund.

BROUSSEAU, Eric y GLACHANT, Jean-Michel (ed.) (2008) “New Institutional Economics: A Guidebook” Cambridge: Cambridge University Press.

BUCHANAN, James (2001) “Choice, contract, and constitutions” Indianapolis, IN: Liberty Fund

BUCHANAN, James (1999) “The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy” Indianapolis, IN: Liberty Fund.

BUCHANAN, James (1993) “Economía Constitucional” Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

BURKI, Shahid; PERRY, Guillermo E.; y DILLINGER, William (1999). “Más allá del centro: la descentralización del Estado”. Washington, DC: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe,

CÁCERES, Eduardo (2004) “Participación ciudadana desde un enfoque de derechos” En: La participación ciudadana en el presupuesto participativo: Cuadernos descentralistas 11. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

CARAVEDO, Baltazar “Descentralización y regiones: ¿cuáles pueden ser las bases para un nuevo pacto constitucional?” (1991). EN: Leceta, Humberto (ed.), “Descentralización y regionalización: cinco propuestas de reforma constitucional” Lima: Fundación Friederich Ebert.

CRABTREE, John (ed.) (2006) “Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980” Lima: PUCP, CIUP e IEP.

DEFENSORIA DEL PUEBLO (2004) “Criterios y recomendaciones para la rendición de cuentas en gobiernos locales”. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

DEFENSORIA DEL PUEBLO (2007) “Descentralización y Buen Gobierno” Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

----- (2005a) “Criterios y recomendaciones para la participación en la formulación del presupuesto de los gobiernos regionales y locales. Año Fiscal 2006”. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

----- (2005b) “Importancia del sistema de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales y para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales”. Lima: Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo.

DEL CASTILLO, Laureano y otros (2000) “Propuestas para el desarrollo rural” pp. 3-8 En: “Economía y Sociedad” Boletín de Opinión. N° 40 Lima: CIES.

DOIG, Sandra (2005) “Formulación de planes de competitividad regional. Experiencia de seis gobiernos regionales y PRODES”. Lima: PRODES.

DRINOT, Paulo (2006) “Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú” pp. 11-25. En: CRABTREE, Jhon (ed.) “Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980” Lima: PUCP, CIUP e IEP

DROBAK, John (1997) “The frontiers of the new institutional economics” San Diego, CA: Academic Press.

EGGERTSSON, Thráinn (1999) “Economic behavior and institutions” New York: Cambridge University Press.

EYZAGUIRRE, Hugo (ed.) (2007) “Instituciones y Desarrollo. La reforma institucional. La experiencia Chilena” Lima: UPC.

FALLETI, Tulia (2010) “Decentralization and subnational politics in Latin America” New York: Cambridge University Press.

FINOT, Iván (1998) “Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico”. Santiago de Chile: ILPES.

FINOT, Iván. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. En: Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile

GAVIN, Kelly y torso (2002) “Creating public value. An analytical framework for public service reform” (consulta: 10 de agosto de 2009). ([www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public\\_value2.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf))

GONZALES, Fernando (2009) “Tema 10. Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico.” EN: “Documentación sobre Gerencia Pública del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.” Madrid: Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Casilla-La Mancha

GROMPONE, Romeo; HERNANDEZ, Raúl; HUBER, Ludwig (2008) “Ejercicio de gobierno local en los ámbito rurales: presupuesto, desarrollo e identidad” Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HALLWARD-DRIEMEIER, Mary, KHUN-JUSH, Gita y PRITCHETT, Lant (2010) “Deals versus Rules: Policy Implementation Uncertainty and Why Firms Hate It”. Working Paper 16001. National Bureau of Economic Research.

HUBER, Ludwig (coord.) (2003) “Centralismo y descentralización en Ayacucho” En: Ludwig Huber “Centralismo y descentralización en Ayacucho” Lima: IEP.

HUGHES, Owen (2003) “Public Management and Administration” 3º ed. New York: Palgrave MacMillan

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2005) “The Politics of Policies”. Washington DC: IADB.

JONES, Charles (1984). “An introduction to the study of public policy”. 3ª ed. Monterrey, California: Brooks/Cole.

KINGDOM, John (1995). “Agendas, alternatives, and Public Policies”. 2ª ed. New York: HarperCollins College.

KRAFT, Michael y FURLONG, Scout (2007) “Public Policy: politics, analysis, and alternatives”. 2ª ed. Washington, D.C.: CQ Press.

LAHERA, Eugenio (2008) “introducción a las Políticas Públicas” 2º ed. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica

LEYTON, Carlos y LOPEZ, José (2005) “Plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo 2004-2005. Avances y desafíos a tomar en cuenta.” Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam.

LONGO, Francisco (2002) “Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Banco Interamericano de Desarrollo: Barcelona.

LYNN, Laurence (1987) “Managing Public Policy”. Boston: Little, Brown.

MARKS, Siegfried (2003) “Promoción de inversiones descentralizadas: Marco normativo y programa de asistencia técnica” Documento Técnico 5. Lima: PRODES.

MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude (1992) “Las políticas públicas” Barcelona: Ariel.

MONGE, Carlos (2006) “La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática” pp. 53-70. En: CRABTREE, Jhon (ed.) “Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980” Lima: PUCP, CIUP e IEP.

MONTECINOS, Egon. (2005): "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática". Revista Eure, Santiago de Chile.

MOORE, Mark (1995) “Creating Public Value: strategic management in government” Cambridge MA: Harvard University Press.

MORON, Eduardo y SANBORN, Cynthia (2007) “Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

MURAKAMI, Yusuke (2007) “Perú en la era del Chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador” Lima: IEP y CIAS.

NICKSON, Ronald Andrew (1998). “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12. Caracas : CLAD

NORTH, Douglass (2006). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. 1ª ed. esp. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

NORTH, Douglass (2007). “Para entender el proceso de cambio económico”. Traducción al español. Bogotá: Editorial Norma S.A.

OLSON, Mancur (1969) “The principle of ‘fiscal equivalence’: the division of responsibilities among different levels of government”. EN: American Economic Review. Vol. 59. N° 2. Papers and Proceedings of the Eighty-first Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1969), pp. 479-487.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y POLLAROLO, Pierina (coord.) (2000) “Reforma del Estado: descentralización”. Lima: Instituto Apoyo.

PALACIOS, Rosa María y ROCA, Leonie (1999) “El desafío de la descentralización” Serie Estudios 1999-064. Lima: EPE.

PANFICHI, Aldo (2007) “Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones” Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

PANIAGUA, Valentín (1988) “Descentralización y regionalización” EN: Themis Revista de Derecho, segunda época, N° 11, Lima: Themis, p. 67

PAREDES, Luis (2008) “El desarrollo del proceso de Formulación de Políticas Públicas: una aproximación metodológica”. En: Revista Gestión Pública y Desarrollo, N° 17

PAREDES, Luis (2009) “Autonomía subnacional y políticas nacionales: ¿Yuxtaposición o superposición?”. En: Revista Gestión Pública y Desarrollo, N° 25

PAREDES, Luis (2010) “Instrumentos de Gestión Institucional para el Sector Público” Lima: Ediciones Caballero Bustamante.

PERÚ. Tribunal Constitucional (2010) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00017-2008-PI/TC.

PERÚ. Tribunal Constitucional (2004) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2945-2003-AA/TC.

PERÚ. Congreso de la República (2002) Ley N° 27680: Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

PERÚ. Congreso de la República (2002) Ley N° 27783: Ley de Bases de la Descentralización.

PERÚ. Congreso de la República (2002) Ley N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

PERÚ. Congreso de la República (2003) Ley N° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.

PERÚ. Congreso de la República (2007) Ley N° 29158: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

PERÚ. Presidencia del Consejo de Ministros (2004) Decreto Supremo N° 043-2004-PCM: lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro para Asignación de Personal - CAP de las Entidades de la Administración Pública.

PERÚ. Presidencia del Consejo de Ministros (2006) Decreto Supremo N° 043-2006-PCM: Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública.

PERÚ. Presidencia del Consejo de Ministros (2007) Decreto Supremo N° 027-2007-PCM: Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

PERÚ. Presidencia del Consejo de Ministros (2008) Decreto Legislativo N° 1023: Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

PERÚ. Ministerio de Economía y Finanzas (2008) Decreto Supremo N° 068-2008-EF: Clasificador Funcional del Sector Público.

PEASE, Henry y PEIRANO, Giofianni (ed.) (2008) “Reforma del Estado peruano” Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

PLANAS, Pedro (1998) “La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998)” Lima: Municipalidad de Lima Metropolitana.

PORTOCARRERO, Felipe; SANBORN, Cynthia; CUEVA, Hanny; MILLÁN, Armando (2002) “Más allá del individualismo. El tercer sector en el Perú” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PRITCHETT, Lant (2004) “The Impact of Policy Reforms on Performance and Growth: What Have We Learned from the 1990s?” pp. 249 – 270. En: Gobind, Nankani (ed.).

Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Washington D.C.: The World Bank.

PRITCHETT, Lant (2008) "Reform is Like a Box of Chocolates: An Interpretive Essay on Understanding the Pleasant and Unpleasant Surprises of Policy Reform". Borrador sujeto a revisión. Cambridge, Massachusetts: Harvard University/Kennedy School of Government.

PRODES (2010) "ABC de la Descentralización" Lima: PRODES.

PUTT, Allen y SPRINGER, Fred (1989) "Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations". Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

QUADE, Edward S. (1982) "Analysis of Public Decisions". 2º ed. New York: Elsevier.

REMY, María Isabel (2005) "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú" Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

RITTER, Patricia (2005) "Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina" Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

RIVERA SERNA, Raúl. "Las Juntas Departamentales durante el primer Gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra". EN: "boletín de la Biblioteca Nacional", tercer y cuarto trimestres de 1964, N° 31 y -32 pp. 3-18

ROJAS, Fernando (2000) "The Political Context of Decentralization in Latin America Accounting for the particular demands of decentralization in the region". EN: Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: The World Bank

RONDINELLI, Dennis; MCCULLOUGH, James ; y, JOHNSON, Ronald (1989) "Analysing decentralization policies in developing countries : a political-economy framework" En: Development and change - Oxford. Vol. 20. N° 1. Oxford: Institute of Social Studies.

RUBIO, Correa (2006) "El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional" Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

SILVA, Iván (2003) "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". Santiago de Chile: ILPES.

STROMQUIST, Nelly (2006) “La construcción del género en las políticas públicas: perspectivas comparadas desde América Latina”. Lima: IEP.

TANAKA, Martín (2007) “La participación ciudadana y el sistema representativo”. Lima: USAID y PRODES.

TELLO, Mario (2008) “Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones” Lima: CENTRUM Católica.

TSEBELIS, George (2006) “Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas” México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

UGARTE, Mayen (2006) “Apuntes para apoyar el proceso de descentralización” Lima: Fundación Honrad Adenauer y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

UGARTE, Mayen. (2007) “Propuesta de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo –LOPE” Lima: Programa de Modernización y Descentralización del Estado.

WIESNER, Eduardo (1997) “La efectividad de las políticas públicas en Colombia –Un análisis neoinstitucional-” Bogota: Tercer Mundo Editores.

WILLIAMSON, Oliver E. (1998) “The Economic Institutions of Capitalism” New York: The Free Press.

WISE, Carol (2005) “Reinventando el Estado: Estrategia económica y cambio institucional en el Perú” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny (1998) “La descentralización ficticia: Perú 1821-1998” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny (2001) “El sueño obcecado: la descentralización política en la América andina” Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny (2004) “El actual proceso peruano de descentralización: balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional” Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

# **ANEXO**

## **Ley que fortalece el proceso de descentralización y consolida la gestión territorial para la implementación de políticas nacionales y sectoriales**

### **Capítulo I**

#### **Disposiciones Generales**

##### **Artículo 1.- Objeto**

1.1. La presente Ley tiene como objeto fortalecer el proceso de descentralización de la República, considerando los principios constitucionales vinculados al proceso y las necesidades de los diferentes Departamentos del país.

1.2. Establézcase como prioridad la definición de estrategias y acciones que contribuyan a la gestión territorial integral de los diferentes departamentos, provincias y distritos del país, considerando criterios de gestión, economías de escala y otros afines.

##### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

2.1. La presente Ley es de aplicación a todo el territorio nacional, a todos los gobiernos regionales y locales, sus organismos públicos, empresas, entidades, programas, proyectos y cualquier otra instancia de los mismos.

2.2. Asimismo, la presente ley es aplicable al gobierno nacional, sus entidades públicas y cualquier otra instancia señalada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

2.3. La presente ley es aplicable a todas las entidades contenidas en el artículo 1° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

##### **Artículo 3. – Políticas Públicas**

3.1. Para efectos de la presente ley política pública se define como cualquier curso de acción articulado y orientado a generar valor público mediante el logro de un objetivo público, inscrito en un marco institucional concreto, y que admite la interacción de una multiplicidad de actores tanto en su diseño como en su implementación.

3.2. Las políticas públicas se clasifican en función a los siguientes criterios:

3.2.1. Por sus relaciones de coordinación:

- Políticas multisectoriales, como aquella política cuyo objetivo apunta a lograr resultados en más de un sector.
- Políticas intersectoriales, aquellas que son responsabilidad de un Ministerio siendo que la citada política requiere de la participación de otros sectores para alcanzar los objetivos previstos o generar sinergias que potencien su alcance o actividad.

3.2.2. Por el ámbito territorial:

- Políticas nacionales, si el objetivo público que se busca alcanzar tiene un ámbito de aplicación que comprende a entidades del Estado sin hacer diferencias respecto de su ubicación o jurisdicción dentro del territorio nacional.
- Políticas subnacionales, si el objetivo público que se busca alcanzar tiene un ámbito de aplicación circunscrito solo a una delimitación definida o definible del territorio nacional (Ej. un departamento). Las políticas subnacionales se dividen en: regionales y locales, dependiendo si el ámbito geográfico de aplicación corresponde a un espacio en el cual tiene jurisdicción un gobierno regional o uno municipal. Las políticas subnacionales locales se subdividen en provinciales y distritales.

3.2.3. Por el tipo de funciones involucradas:

- Políticas nacionales, si compromete la acción de diferentes niveles de gobierno y entidades estatales dentro de estos para alcanzar objetivos públicos definidos previamente.
- Políticas sectoriales, entendidas como un subconjunto de políticas nacionales que afectan una actividad económica y social específica pública o privada.

3.2.4. Por la naturaleza de su formulación:

- Políticas de Estado, definidas por una representación de los principales actores dentro del marco institucional peruano, reunidos en el Acuerdo Nacional. Corresponde al máximo nivel de agregación en el Perú y debiera contener el horizonte de largo plazo que oriente a las diferentes políticas públicas que de este se desprendan.
- Política General de Gobierno, definida por la organización política que logre que la ciudadanía elija a su candidato presidencial como Presidente de la República, con asistencia de los Ministros reunidos en Consejo. Comprende a la agregación de todas políticas nacionales definidas por un gobierno en particular.

#### **Artículo 4.- Consejo de Coordinación Intergubernamental**

4.1. El Consejo de Coordinación Intergubernamental es un espacio de concertación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. La función del consejo es permitir generar niveles de coordinación y –eventualmente- consenso respecto a las principales materias y problemáticas del país, considerando a los gobiernos subnacionales como actores clave del proceso de descentralización.

4.2. Todos los gobiernos regionales y locales deben estar representados en el Consejo de Coordinación Intergubernamental, conforme a los mecanismos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

4.3. El Presidente del Consejo de Ministros preside y convoca el Consejo de Coordinación Intergubernamental, como mínimo una vez cada trimestre. La periodicidad, representación y actores participantes del citado Consejo será establecido en el Reglamento de la presente Ley.

4.4. A las sesiones del Consejo de Coordinación Intergubernamental asisten obligatoriamente los Ministros de Producción, Economía y Finanzas, Educación, Salud, Agricultura, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, y Comercio Exterior y Turismo. Los demás Ministros podrán asistir si son convocados por el Presidente del Consejo de Ministros.

4.5. Cuando el Presidente de la República asista a las sesiones del Consejo, presidirá las mismas.

#### **Artículo 5.- Rol del Poder Ejecutivo en el proceso de descentralización**

5.1. El Poder Ejecutivo es responsable de la conducción del proceso de descentralización, promoviendo la efectiva participación de los representantes de los gobiernos regionales y locales en la supervisión del proceso.

5.2. El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la ejecución del ciclo de políticas públicas en todo el territorio nacional, únicamente respecto a las políticas nacionales y sectoriales que apruebe en el marco de la presente ley y las normas sobre la materia.

## **Capítulo II**

### **Autoridad Nacional de la Descentralización**

#### **Artículo 6.- Autoridad Nacional de la Descentralización**

6.1. Créase la Autoridad Nacional de la Descentralización (la Autoridad) como entidad pública del Poder Ejecutivo adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. La Autoridad Nacional de la Descentralización es un organismo técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros.

6.2. La Autoridad Nacional de la Descentralización cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa. Constituye un Pliego Presupuestal.

#### **Artículo 7.- Domicilio legal y sede principal**

La Autoridad Nacional de la Descentralización tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, pudiendo establecer dependencias en cualquier lugar del territorio nacional, mediante Resolución de su titular.

#### **Artículo 8.- Funciones de la Autoridad Nacional de la Descentralización**

8.1. La Autoridad Nacional de la Descentralización tiene como función garantizar la implementación progresiva del proceso de descentralización, como política de Estado y mandato constitucional, permitiendo que el desarrollo territorial de los diferentes departamentos del país se realice de forma armónica y atendiendo a las necesidades de cada población.

8.2. De igual forma, es responsable de la supervisión, monitoreo, gestión y control del ciclo de políticas públicas aprobadas por el Poder Ejecutivo, considerando las necesidades y prioridades regionales y locales.

8.3. Corresponde a la Autoridad Nacional de la Descentralización la representación del Poder Ejecutivo en aquellos asuntos que requieran la participación del gobierno nacional en los gobiernos regionales y locales. Dicha representación podrá darse a través de las diferentes oficinas o dependencias que apertura establezca la Autoridad Nacional de la Descentralización.

## **Artículo 9.- Fusión de instancias de gobierno**

9.1. Apruébese la fusión de la Autoridad Nacional de la Descentralización con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas; y, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

9.2. La fusión indicada se realiza bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiéndole a la Autoridad Nacional de la Descentralización, la calidad de entidad incorporante.

9.3. Toda referencia al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas; y, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR); o a las competencias, funciones y atribuciones que venían ejerciendo, se entenderá como hecha a la Autoridad Nacional de la Descentralización.

## **Artículo 10. – Ejercicio de la rectoría técnica.**

10.1. La Autoridad Nacional de la Descentralización se constituye en el ente rector de los sistemas administrativos de planeamiento estratégico, modernización de la gestión pública y gestión de los recursos humanos así como el sistema funcional de descentralización. La rectoría será ejercida a través de los órganos de segundo nivel organizacional que se constituyan conforme al Reglamento de Organización y Funciones.

10.2. Cada sistema administrativo o funcional a cargo de la Autoridad Nacional de la Descentralización será reglamentado mediante un Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Asimismo, cada uno de los indicados sistemas tendrá una Directiva General aprobada por órgano responsable de la rectoría de cada uno así como Guías Metodológicas, Formatos y demás herramientas necesarias para la adecuada operación de cada sistema, aprobadas conforme disponga la Directiva General respectiva.

10.3. La Autoridad Nacional de la Descentralización reconocerá, promoverá, premiará, coordinará y ejecutará iniciativas, proyectos de inversión pública, asociaciones público privadas, entre otros, desarrolladas por el sector público o privado que contribuyan al fortalecimiento del proceso de descentralización o de los sistemas bajo su ámbito de competencia.

10.4. La Autoridad Nacional de la Descentralización está autorizada a destinar recursos a la formulación de cualquier tipo de estudio, investigación, consultoría, asesoría, entre

otros, orientada al cumplimiento de su mandato y la implementación efectiva del proceso de descentralización y de los sistemas a su cargo. La determinación de los elementos que contribuyen al indicado mandato será determinada exclusiva y excluyentemente por la Autoridad, no pudiendo otra entidad irrogarse esta facultad.

## **Artículo 11. –Sistema de Monitoreo y Seguimiento**

11.1. Establézcase el sistema de monitoreo y seguimiento de la gestión (SIMSE) el mismo que será gestionado por la Autoridad Nacional de la Descentralización. El citado SIMSE deberá permitir realizar el seguimiento de la formulación, implementación, gestión y control de los procesos a cargo de la Autoridad.

11.2. Los gobiernos regionales y locales están obligados, bajo responsabilidad administrativa del Titular del Pliego y de los responsables de la oficinas de administración, planeamiento y presupuesto y el gerente general o gerente municipal – respectivamente- a brindar todas las facilidades y ejecutar las acciones enmarcadas en el SIMSE.

11.3. Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo que requieran formular, implementar o ejecutar políticas públicas deberán incorporar la información al SIMSE, conforme a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones complementarias necesarias.

## **Artículo 12. Estructura orgánica**

12.1. La estructura orgánica básica de la Autoridad Nacional de la Descentralización es la siguiente:

1. Alta Dirección
  - Consejo Directivo
  - Presidente Ejecutivo
  - Gerente General
2. Órgano de Control Institucional
3. Órgano de Defensa Jurídica
4. Órganos de Línea
5. Órganos de Asesoramiento y de Apoyo
6. Órganos desconcentrados

12.2. El Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional de la Descentralización será aprobado por Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros. El citado Reglamento podrá considerar unidades orgánicas en niveles organizacionales y jerárquicos que excedan de tres, emplear criterios de diseño, estructura y operación distintos a los previstos en el Decreto Supremo 043-2006-PCM y adecuar la estructura de sus unidades de organización en función a criterios de gestión.

### **Artículo 13.- Consejo Directivo**

13.1. El Consejo Directivo está conformado por cinco miembros:

- El Presidente Ejecutivo, en representación del Presidente de la República y designado por Resolución Suprema, quien lo preside y tiene voto dirimente en caso de empate.
- Un representante de los Gobiernos Regionales, elegido por los Presidentes Regionales por un periodo bianual y formalizado mediante Resolución Ministerial de la PCM.
- Un representante de los Gobiernos Locales, elegido por los Alcaldes por un periodo bianual y formalizado mediante Resolución Ministerial de la PCM.
- Un representante del Presidente del Consejo de Ministros, designado por Resolución Ministerial de la PCM.
- Un representante del Ministro de Economía y Finanzas, designado por Resolución Ministerial de la PCM.

13.2. Los integrantes del Consejo Directivo representarán a las instituciones o colectivos que los eligieron o designaron y no actuarán en función a intereses particulares.

13.3. El Consejo Directivo de la Autoridad tiene las funciones siguientes:

- a) Aprobar los informes de la gestión de la institución.
- b) Aprobar la política general de la institución.
- c) Disponer la intervención administrativa de los gobiernos regionales y gobiernos locales, en casos excepcionales.
- d) Aprobar su reglamento de funcionamiento.
- e) Otras que señale el Reglamento.

13.4 Si alguno de los miembros del Consejo Directivo tiene interés en conflicto, directo o indirecto, en determinado asunto materia de la sesión, deberá manifestarlo y abstenerse de participar en la deliberación y resolución de conformidad con lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

#### **Artículo 14.- Vacancia de los miembros del Consejo Directivo**

14.1. Los miembros del consejo directivo vacan por grave incapacidad física permanente, fallecimiento o renuncia aceptada por el Presidente del Consejo de Ministros. También vaca el cargo por incurrir en alguno de los impedimentos establecidos en el artículo 10 de la presente Ley.

14.2. Si se produjera la vacancia del Presidente Ejecutivo, y en tanto no se designe a su sucesor, las funciones del cargo son ejercidas por el Gerente General, conforme lo establece el Reglamento de Organización y Funciones.

#### **Artículo 15.- Presidente Ejecutivo**

15.1. El Presidente Ejecutivo es designado por el Presidente de la República, con refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y a propuesta de este, por un período de cinco (5) años. Culminado su período, continuará en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El Presidente Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva y representa protocolarmente a la entidad ante instituciones públicas y privadas.

15.2. El Presidente Ejecutivo participa en las sesiones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto.

15.3. El ejercicio del cargo es remunerado y a dedicación exclusiva, con excepción de la docencia universitaria y las funciones de director de hasta dos entidades o empresas públicas.

15.4. Para ser designado Presidente Ejecutivo, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de reconocida solvencia moral, poseer competencia y experiencia profesional en gestión pública, administración, derecho, descentralización, y otros afines.

15.5. El Presidente Ejecutivo cesará en sus funciones:

- a) Cuando en el ejercicio de sus funciones, haya incurrido en falta grave de acuerdo a ley, debidamente comprobada y fundamentada.
- b) En caso se dicte contra él una sentencia firme condenatoria.
- c) Pérdida de confianza.

15.6. En tanto no se designe al sucesor, las funciones del cargo de Presidente Ejecutivo serán ejercidas por el Gerente General conforme establecerá el Reglamento de Organización y Funciones.

#### **Artículo 16.- Gerente General**

16.1. La máxima autoridad administrativa y titular del pliego presupuestario de la Autoridad Nacional de la Descentralización es el Gerente General.

16.2. El Gerente General asume las responsabilidades administrativas de la Autoridad Nacional de la Descentralización, de conformidad con las normas sobre la materia.

#### **Artículo 17. - Adecuación de instrumentos de gestión.**

17.1. La Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Economía y Finanzas deberá adecuar sus instrumentos de gestión de acuerdo a lo establecido por la presente Ley.

17.2. La Autoridad Nacional de la Descentralización está facultada para formular y aprobar sus respectivos instrumentos de gestión institucional, en el marco de las disposiciones aplicables sobre la materia. Tiene prioridad en la evaluación de las instancias competentes su proyecto de Reglamento de Organización y Funciones, su proyecto de Cuadro para Asignación de Personal y demás instrumentos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Autoridad Nacional de la Descentralización.

#### **Artículo 18.- Régimen laboral**

18.1. Son aplicables a la Autoridad y a sus trabajadores, las normas correspondientes al régimen laboral de la actividad privada.

18.2. Los trabajadores que provengan de las entidades o instancias fusionadas en un plazo no mayor de 15 días calendario desde culminada la fusión elegirán si se mantienen en el régimen laboral actual o pasan a ser parte del régimen laboral de la actividad privada. En caso no eligieran algún régimen luego del periodo señalado en el párrafo anterior, la Autoridad decidirá lo conveniente, sin lugar a reclamo posterior.

## **Artículo 19. - Transferencias presupuestarias.**

19.1. El presupuesto y los recursos asignados a las diferentes entidades o instancias fusionadas pasan a incorporar el presupuesto del Pliego Presupuestario de la Autoridad Nacional de la Descentralización.

19.2. Facúltase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas para que mediante Decreto Supremo se apruebe la transferencia de partidas que se origina como consecuencia de la aplicación de la presente ley. El proyecto deberá ser presentado al Consejo de Ministros en un plazo no mayor de 15 días calendario.

## **Artículo 20.- Recursos de la Autoridad**

20.1. Constituyen recursos de la Autoridad:

- a) Los montos que se le asignen conforme a la Ley Anual de Presupuesto
- b) El 0,5% de todos los tributos y aranceles, correspondientes a las importaciones, que recaude o administre la SUNAT y cuya recaudación sea ingreso del Tesoro Público.
- c) El 0,5% de todos los tributos que recaude o administre la SUNAT, excepto el Impuesto a las Transacciones Financieras.
- d) Los ingresos generados por los servicios que preste la Autoridad Nacional de la Descentralización, las publicaciones que realice y los eventos que organice.
- e) Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, cooperación internacional u otras.
- f) Los ingresos financieros que generen sus recursos.
- g) La renta generada por los depósitos de sus ingresos propios en el sistema financiero.

20.2. Los saldos de balance correspondientes a la diferencia entre los ingresos anuales de la Autoridad y los gastos devengados en el mismo período se podrán incorporar al presupuesto de la Autoridad del siguiente ejercicio, siguiendo el procedimiento previsto en el numeral 42.1 del artículo 42 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, no siendo aplicable el numeral 42.2 de dicho artículo.

## **Artículo 21.- Financiamientos con cargo al presupuesto de la Autoridad**

La Autoridad podrá financiar, con cargo a su propio presupuesto, la adquisición de bienes o la contratación de servicios que otras instituciones públicas pudieran requerir para desarrollar actividades directamente vinculadas con actividades propias o a cargo de la Autoridad.

## **Artículo 22.- Intervención administrativa**

22.1. En casos de grave alteración en la provisión de servicios o comprobada y reiterada vulneración de las disposiciones establecidas por los entes rectores de los sistemas administrativos –a excepción del sistema nacional de control- la Autoridad Nacional de la Descentralización está facultada para intervenir administrativamente los gobiernos regionales o locales respectivos.

22.2. Dicha intervención administrativa faculta a la Autoridad Nacional de la Descentralización a suspender en sus cargos a los funcionarios de los gobiernos regionales o locales que considere convenientes por un plazo máximo de 90 días calendario, prorrogables por única vez por 30 días calendario. Durante dicho plazo las instancias que determine la Autoridad Nacional de la Descentralización ejercerán las funciones que corresponden a los funcionarios suspendidos temporalmente.

22.3. Únicamente los Consejeros Regionales y Regidores no pueden suspenderse y deberán prestar colaboración a la Autoridad Nacional de la Descentralización en lo que sea solicitado.

22.4. En los casos que los consejeros regionales y regidores se encuentren involucrados en la situación que originó la intervención administrativa, la Autoridad Nacional de la Descentralización procederá a efectuar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, de ser el caso.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA.- Defensa Legal**

La Autoridad Nacional de la Descentralización será responsable frente a terceros por el daño causado por los funcionarios, apoderados judiciales y personal de la institución siempre que se haya producido como consecuencia del ejercicio de las funciones respectivas. La Autoridad Nacional de la Descentralización asumirá la defensa legal y la

eventual indemnización que se establezca en contra de dicho personal, en caso de reclamaciones, demandas y denuncias de toda índole.

Los honorarios profesionales y demás gastos que puedan originarse durante la defensa de los funcionarios, apoderados judiciales y personal de la Autoridad en las diversas acciones que contra ellos inicien terceros como consecuencia de su actuación en el marco del ejercicio regular de sus funciones o de los encargos conferidos por la institución, serán asumidos íntegramente por la Autoridad Nacional de la Descentralización, aún cuando los funcionarios, apoderados o personal dejen de prestar servicios en la institución.

En caso que mediante resoluciones consentidas se acredite que el daño causado es responsabilidad de los funcionarios, apoderados judiciales o personal de la Autoridad Nacional de la Descentralización, es derecho de ésta repetir contra los mismos, incluso en el caso de que hayan dejado de prestar servicios a la institución.

La Autoridad Nacional de la Descentralización, asimismo, asumirá los honorarios profesionales y demás gastos que puedan originarse durante la defensa de los funcionarios, apoderados judiciales y personal de la Autoridad, en contra de acciones enmarcadas, originadas o derivadas de actividades de control realizadas por la Contraloría General de la República, el órgano de control institucional, las comisiones especiales, las sociedades auditoras o cualquier otra instancia del sistema nacional de control.

En caso que mediante resoluciones consentidas se acredite que el daño causado o la conducta imputada no fue responsabilidad de los funcionarios, apoderados judiciales o personal de la Autoridad Nacional de la Descentralización, es derecho de la Autoridad o sus funcionarios, apoderados judiciales o personal denunciar o demandar contra las instituciones o personal que dieron lugar al inicio de los procedimientos administrativos o judiciales, incluso en el caso de que tales colaboradores hayan dejado de prestar servicios a la respectiva institución.

## **SEGUNDA.- Bonificaciones e incentivos**

Autorízase a la Autoridad a otorgar una bonificación adicional por trabajo en zona de frontera, pobreza extrema o riesgo de vida en función crítica, la cual no tiene carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable, y no constituye base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones de ningún tipo y que se otorgará solo en función del trabajo efectivamente realizado, conforme a los criterios a establecerse por Resolución de Gerencia General.

Adicionalmente, la Autoridad está facultada a otorgar un incentivo anual por desempeño a sus trabajadores en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales vinculadas a la implementación de políticas públicas, la aplicación de normas de los sistemas administrativos a su cargo por parte de los gobiernos regionales y locales, por la implementación de acciones estratégicas, entre otros aprobados mediante Resolución de Gerencia General.

Para la determinación de tales incentivos la Autoridad deberá considerar que el monto total a distribuir entre sus trabajadores no podrá exceder del equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales por trabajador. Estos incentivos no tienen carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable. Asimismo, no constituyen base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones de ningún tipo.

Mediante Resolución de Gerencia General se dictarán las normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, las cuales deberán regular, entre otros aspectos, la periodicidad, así como los parámetros de cumplimiento y distribución.

### **TERCERA.- Escala remunerativa**

En un plazo no mayor de quince (15) días calendario, el Presidente Ejecutivo de la Autoridad propondrá las escalas remunerativas de la Autoridad, las cuales se aprobarán por decreto supremo refrendando por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros.

La aprobación de las citadas escalas y los eventuales incrementos dentro de los rangos establecidos se encuentran exonerados de la aplicación de cualquier restricción o limitación que pudieran contener las normas presupuestales en materia de ingresos de personal en todos los ejercicios presupuestales correspondientes ni lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006.

### **CUARTA.- Desvinculación voluntaria**

Autorícese a la Autoridad a aprobar, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva, un programa de desvinculación voluntaria de sus trabajadores en el que se considere el otorgamiento de incentivos económicos. La Autoridad podrá otorgar incentivos económicos por un máximo de un (01) sueldo por año de servicio, hasta el tope de quince (15) sueldos.

Los trabajadores que se desvinculen de la Autoridad al amparo de la presente disposición no podrán reingresar a laborar a esta institución, bajo ninguna modalidad de contratación, en el plazo no menor de quince (15) años.

### **QUINTA.- Medidas adicionales aplicables**

Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva, la Autoridad aprueba sus propias medidas de austeridad y disciplina en el gasto, no siéndole aplicables las establecidas en las Leyes Anuales de Presupuesto u otros dispositivos. Adicionalmente, no se aplica

para el caso de la Autoridad el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006, excepto para las personas contratadas bajo el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, y las demás normas que al respecto se emitan con carácter general.

La Autoridad autorizará, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva, los viajes al exterior de sus funcionarios y servidores. Los viajes que efectúe el Presidente Ejecutivo serán autorizados mediante resolución expedida por el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Exonérese a la Autoridad Nacional de la Descentralización de la Ley de Contrataciones del Estado, su Reglamento y disposiciones que limiten su accionar. Para tales efectos, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Consejo de Ministros, se aprueban las modalidades y procesos de contratación especiales para la Autoridad Nacional de la Descentralización, cautelando el adecuado uso de recursos y los principios de economía, competencia y privilegio de controles posteriores.

#### **SEXTA.- Aplicación de la presente norma**

La presente ley, sus disposiciones reglamentarias y complementarias tiene aplicación preferente sobre otras disposiciones generales que pudieran limitar la ejecución o continuidad de la aplicación y vigencia de la presente Ley y sus normas reglamentarias o complementarias. En cualquier interpretación primará la especialidad de la presente norma versus otras de alcance general.

#### **SÉPTIMA.- Proceso de fusión**

Iniciéese el proceso de fusión de las entidades públicas, órganos y demás instancias a que se refiere la presente Ley. Para ello el Presidente del Consejo de Ministros emitirá una Resolución Ministerial designando la Comisión de Transferencia y disponiendo las medidas de inmediata ejecución que sean necesarias para que el proceso de transferencia culmine en un máximo de 30 días calendario contados desde la vigencia de la presente Ley.

El día siguiente al término del proceso de fusión, cesarán automáticamente en sus cargos todos los funcionarios y el personal de confianza de las entidades públicas, órganos y demás instancias fusionadas, sin necesidad de solicitud o acción adicional alguna.

El Presidente del Consejo de Ministros es responsable de expedir las normas complementarias y realizar las acciones necesarias que permitan garantizar el proceso de fusión.

## **OCTAVA.- Progresividad**

La Autoridad Nacional de la Descentralización iniciará sus operaciones respecto a todos los sistemas administrativos y funcionales a su cargo de manera progresiva, según lo establezca mediante Resolución el Presidente Ejecutivo.