

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

El artículo 188 de la Constitución Política del Perú, modificado por Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, Ley N° 27680, establece que la descentralización es una política permanente del Estado de carácter obligatorio, a cuyo efecto el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, de acuerdo a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales e inclusive de los Gobiernos Regionales a los Gobiernos Locales.

A partir de ello, la Ley de Bases de Descentralización, Ley 27783, modificado por la Ley N° 31140, precisando el ámbito territorial de competencias de nivel regional en el departamento de Lima, desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

En mérito a dicho marco constitucional, el artículo 83 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; dispone la creación de las Comisiones Sectoriales de Transferencia, presididas por un Viceministro del sector correspondiente, las cuales deben presentar a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros los planes anuales de transferencia.

Luego de la recepción de los planes anuales de transferencia aprobados por los sectores, corresponde a la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros sistematizar y consolidar los planes de los sectores y elaborar una propuesta de “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021”, el mismo que debe ser aprobado mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros.

Ahora bien, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

En ese marco, cabe tener en cuenta que mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales definiéndose, para el caso particular de los ministerios con competencias compartidas, el establecimiento de modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano, que permitan identificar el bien o servicio a proveer y se determinen los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno en dicha provisión, coadyuvando así a reducir potenciales duplicidades de funciones (o vacíos) y a mejorar la articulación entre los niveles de gobierno, la rendición de cuentas y en general, la calidad en la provisión de los bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos.

Asimismo, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM-SD, se aprobaron los Lineamientos para la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios, estableciéndose que los Ministerios con competencias compartidas elaboran sus planes de transferencia anuales incorporando los avances en la programación, formulación e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios.

De esta manera, los Ministerios debían identificar el bien o servicio y a partir de ello, construir los modelos de provisión de bienes y servicios, para poder no solo definir los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno, sino también los principales problemas o puntos críticos que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio. Así, el modelo de provisión de bienes y servicios reemplaza a las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones al darse la necesidad de cambiar el enfoque existente para pasar de una mirada legal a uno que observe el proceso de producción de bienes y servicios bajo un esquema de cadena de valor que permita recoger y analizar etapas y responsabilidades de los tres niveles de gobierno. Ello, además, contribuye a superar no sólo los problemas de superposición de competencias y funciones que se presentan entre los niveles de gobierno con competencias compartidas, sino que permite asegurar la provisión de bienes y servicios en beneficio de la población. Un enfoque legal del proceso de transferencia de competencias y funciones se limita a evidenciar el problema de superposición de roles y duplicidad de esfuerzos, pero no asegurar la provisión del bien o servicio en sí mismo. En tal sentido, se requiere que el enfoque legal vaya acompañado de la visión de modelo de provisión de servicios, a fin de asegurar la provisión del bien o servicio por parte de cada nivel de gobierno, es decir, por parte de del gobierno nacional, los gobiernos regionales o los gobiernos locales.

En consideración de lo expuesto, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021, además de informar sobre el avance y los retos pendientes en materia de transferencia de competencias sectoriales ahora también debe comunicar los avances en la programación, formulación e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicio. Esto resulta sumamente importante y necesario para consolidar el proceso de descentralización.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ANUAL DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES 2021

De acuerdo al marco legal establecido, las Comisiones Sectoriales de Transferencia han presentado a la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros sus respectivos Planes Anuales de Transferencia, debidamente aprobados mediante las resoluciones ministeriales correspondientes.

A partir de ello, la Secretaría de Descentralización ha elaborado la propuesta de Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales, el mismo que debe ser aprobado mediante decreto supremo a más tardar el último día útil del mes de marzo.

En ese sentido, la Secretaría de Descentralización ha elaborado el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021”, sobre la base de los planes anuales sectoriales de transferencia que han sido presentados por dieciséis (16) Sectores del Gobierno Nacional, como son; Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de acuerdo a la normatividad vigente, y contiene una serie de acciones que desarrollarán dichos Sectores con la participación de los Gobiernos Regionales y Locales.

De este modo, como resultado del trabajo realizado por la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial, los dieciséis (16) sectores con competencias

compartidas aprobaron sus Planes Anuales de Transferencia, a través de una Resolución Ministerial. A partir de esta información, se tiene un total de 167 servicios identificados por los 16 sectores y 62 servicios priorizados por quince (15) sectores, a excepción del Ministerio de Educación – MINEDU. Para el caso del MINEDU, el sector ha priorizado dos (02) servicios, los mismos que han formalizado a la Secretaría de Descentralización mediante Oficio N° 00532-2021-MINEDU/SG, de fecha 15 de marzo 2021.

Cuadro N° 01
Sectores que aprueban Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021

N°	Sector	Servicios identificados	Servicios priorizados para el 2021	Documento de aprobación
1	Presidencia del Consejo de Ministros – PCM	3	1	RM 065-2021-PCM
2	Ministerio de Defensa – MINDEF	13	13	RM 097-2021-DE
3	Ministerio del Interior – MININTER	1	1	RM 0102-2021-IN
4	Ministerio de Educación – MINEDU	14	2	RM 121-2021-MINEDU Oficio N° 00532-2021-MINEDU/SG
5	Ministerio de Salud – MINSA	6	6	RM 302-2021-MINSA
6	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI	13	2	RM 045-2021-MIDAGRI
7	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE	25	3	RM 039-2021-TR
8	Ministerio de la Producción – PRODUCE	8	8	RM 00062-2021-PRODUCE
9	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	10	1	RM 031-2021-MINCETUR
10	Ministerio de Energía y Minas – MINEM	1	1	RM 050-2021-MINEM/DM
11	Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC	15	5	RM 219-2021-MTC/01
12	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS	3	1	RM 081-2021-VIVIENDA
13	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	19	2	RM 056-2021-MIMP
14	Ministerio del Ambiente - MINAM	10	5	RM 037-2021-MINAM
15	Ministerio de Cultura – MINCUL	25	10	RM-00048-2021-DM/MC
16	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS	1	1	RM 035-2021-MIDIS
Total		167	62	

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta identificación de bienes o servicios priorizados por los sectores, la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial, además de efectuar la sistematización y consolidación, asume el compromiso de acompañar y brindar la asistencia técnica necesaria para cumplir con los objetivos que en cada sector se han planteado en materia de transferencia de competencias sectoriales, lo cual incluye no sólo la transferencia en sí, sino un adecuado seguimiento al proceso de transferencia de competencias sectoriales y la necesaria determinación e implementación de modelos de bienes y servicios en aquellos casos donde se advierta competencias compartidas.

En efecto, con la finalidad de garantizar que cada uno de los sectores participe del proceso de implementación de modelos de bienes y servicios, la Secretaría de Descentralización brindará asistencia técnica para la elaboración del modelo base al primer servicio de la lista de servicios priorizados en los PAT aprobados por cada uno de los sectores. Sin perjuicio que los Sectores desarrollen cada uno de los servicios priorizados. De esta manera se garantizará que los sectores aprueben por lo menos un modelo base en el año 2021.

De ahí que se ha hecho necesario replantear el contenido de los Planes Anuales de Transferencias para que éstos reflejen no solo las transferencias de funciones, programas, fondos o proyectos pendientes de transferencia, sino también, los avances progresivos en la formulación e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios, dado que como entes rectores de las funciones transferidas deben garantizar una adecuada y equilibrada delimitación de roles y responsabilidades, buscando el beneficio de la ciudadanía.

Así, el Plan Anual de transferencia para el año 2021 tiene como eje central dos grandes elementos. El primero está referido a que cada ministerio con competencias compartidas reporte avances en la delimitación de los roles y responsabilidades, entre cada nivel de gobierno en cuanto a la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, bajo el entendido que la delimitación no consiste en una distribución teórica de las funciones transferidas, sino que se enfocan en una prestación efectiva de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

A partir de la mirada de la operación del servicio se podrá dimensionar problemáticas tales como la desarticulación programática de recursos presupuestales y planificación territorial, el deficiente diagnóstico de la oferta y demanda del servicio, limitadas capacidades y calidad de los recursos humanos, que impactan en las etapas de planificación y ejecución del servicio. Asimismo, se podrá tener mayor claridad de donde existe una superposición de competencias entre entidades del nivel regional y nacional y falta de normatividad que asegure la sostenibilidad de las intervenciones. De igual forma, se logrará una mayor efectividad en el uso de los recursos que las entidades asignan para la provisión de un servicio y se fortalecerá la articulación entre entidades de los tres niveles de gobierno en la implementación del servicio. De ahí que en un esfuerzo conjunto se podrá brindar un mejor, eficiente y oportuno servicio a la población sin duplicidades.

El segundo elemento tiene que ver con la incorporación de la programación y avances en transferencias de funciones, programas, fondos o proyectos que han quedado pendiente de transferencia, así como aquellas que pudieran resultar de ajustes normativos recientes que involucran la necesidad de transferencias hacia los gobiernos regionales y/o locales.

De otro lado, en tanto el proceso de identificación de modelos de provisión de bienes y servicios es progresivo y bajo un enfoque de mejora continua, se ha previsto que de manera excepcional, durante el primer semestre del año 2021 que los Ministerios con competencias compartidas quedan facultados para aprobar ajustes a la identificación y priorización de los modelos de provisión de bienes y servicios contenidos en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021. Para tal efecto, deberán aprobar una Resolución Ministerial con dicho fin.

Ello, implica que los Ministerios podrían reevaluar el proceso de identificación de bienes y servicios, a fin de constatar que el resultado de dicha identificación responde a los criterios previstos para ello, tales como, competencia compartida, servicios prestacionales, demanda ciudadana, entre otros; así como, también la posibilidad de revisar y reevaluar la decisión de priorizar uno o más servicios, a partir del cual se pueda construir el modelo base de prestación de dicho servicio, en la que se involucre la participación y se asigne roles a los gobiernos descentralizados.

Asimismo, permitirá que cada Sector puede efectuar un mejor dimensionamiento de los servicios priorizados para el 2021, al advertir: (i) cuáles se encuentran siendo desarrollados en actividades de programas presupuestales; (ii) para cuáles de ellos se requerirá de una modificación en el programa presupuestal respectivo para su incorporación; y (iii) cuáles de ellos no se incorporarán a ningún programa presupuestal, en este último caso, debería precisarse el resultado esperado. Esto será materia de acompañamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, además de consignarse en los instrumentos y/o herramientas que apoyen el mencionado proceso de acompañamiento.

Por último, y con la finalidad de garantizar la continuar y consolidar los procesos de transferencia iniciados en años anteriores, se ha previsto una única disposición complementaria final en la que se establece que la ejecución de las acciones pendientes en los procesos de transferencia debe tener en cuenta la simplificación de los procedimientos, durante las etapas de Certificación, Acreditación y Efectivización, conforme a los Decretos Supremos N° 010-2007-PCM y N° 036-2007-PCM, la Directiva N° 001-2007-PCM/SD “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD, extendida por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 060-2008-PCM/SD, la Directiva N° 006-2007-PCM/SD, “Normas para la Efectivización del proceso de Transferencia del año 2007 de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales”, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD y precisada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 041-2008-PCM/SD, la Directiva N° 007-2007-PCM/SD, “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 al Régimen Especial de Lima Metropolitana de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia” aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 032-2007-PCM/SD, modificada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 399-2011-PCM/SD, la Directiva N°003-2008-PCM/SD, “Directiva para la Culminación e Implementación de la Transferencia de Funciones Sectoriales a los Gobiernos Regionales”, aprobada por Resolución de Secretaria de Descentralización N° 044-2008-PCM/SD; la Directiva N° 004-2009-PCM/SD, “Directiva para la Transferencia de Fondos, Programas, Proyectos, Empresas, Infraestructura y Otros Instrumentos asociados a las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, y la utilización de la Delegación de Competencias entre niveles de Gobierno, en el marco del Proceso de Descentralización”, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 059-2009-PCM/SD; y, todas aquellas normas vinculadas a la transferencia de fondos, programas, proyectos, empresas, infraestructuras y otros instrumentos asociados a las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, así como las que emita la Secretaría de Descentralización a efecto de culminar las acciones mencionadas.

Ello se justifica teniendo en consideración que los procesos de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales no han concluido, y algunos se han detenido en etapas iniciales y no se pudieron concluir por diversos motivos, pero se requieren retomar teniendo en consideración lo avanzado y no retrocediendo totalmente. A la fecha se ha alcanzado más del 90% de las funciones contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a los gobiernos regionales, pero no se ha llegado al 100%. Asimismo, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, existe un mayor reto de iniciar y concluir procesos de transferencia de competencias sectoriales. En ese sentido, entendiendo que estamos en procesos inconclusos, pero que no se puede retroceder a fin de llegar a alcanzar el 100% lo más pronto posible, se requiere dar reafirmar la continuidad de un conjunto de normas que, en su oportunidad, se emitieron para promover y ejecutar los procesos de transferencia de

competencias sectoriales, lo cual incluiría a la transferencia de fondos, programas, proyectos, empresas, infraestructuras, entre otros.

En consideración de lo expuesto, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021 presenta un nuevo enfoque de provisión de bienes y servicios, y su aprobación mediante decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros, es importante para la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, porque es un instrumento de gestión que le permitirá, en su calidad de ente rector que dirige y conduce el proceso de descentralización, articular con los Sectores del Gobierno Nacional las acciones que desarrollarán en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, durante el año 2021 para continuar y consolidar el proceso de descentralización.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta no genera costos adicionales al erario nacional. Por el contrario, genera beneficios al Estado y la sociedad, en general, con la puesta en vigencia de un Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales que incorpora la identificación y ejecución de modelos de provisión de bienes y servicios en beneficio de la población.

En efecto, la propuesta normativa busca, entre otros beneficios concretos, la reducción de potenciales supuestos de duplicidad de funciones, mejorar la articulación entre los niveles de gobierno, contribuir a fortalecer los procesos de rendición de cuentas por parte de las entidades del Estado; pero, sobre todo, contribuir a asegurar una prestación efectiva de bienes y servicios de calidad a la población.

En ese sentido, se precisa que la aplicación de las acciones establecidas en el presente Decreto Supremo y el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021, se financian con cargo al presupuesto institucional de las entidades de los Sectores con competencias compartidas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Ahora bien, la posibilidad que, de manera excepcional, durante el primer semestre del año 2021 los Ministerios con competencias compartidas puedan aprobar ajustes a la identificación de los modelos de provisión de bienes y servicios contenidos en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021 no implica mayor costo a los Sectores, toda vez que se trata de una medida facultativa y que lo que busca, sobre todo, en una lógica de mejora continua, es asegurar la mejor identificación de bien o servicio, a partir del cual se construiría un modelo de provisión que, en beneficio de la población, asegure calidad y eficiencia.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta incorpora a nuestra legislación un nuevo Decreto Supremo que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2021, pero no deroga ni modifica alguna otra norma de nuestro ordenamiento jurídico.