



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de  
Descentralización



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

# Política Nacional Multisectorial de Descentralización



Entregable

**N.º 1**

Febrero  
**2024**



## Contenido

<b>1. Enunciado del problema público .....</b>	<b>5</b>
1.1. Antecedentes .....	5
1.2. Problema público.....	9
1.3. Diagnóstico general del problema público.....	9
<b>2. Delimitación del problema público .....</b>	<b>18</b>
2.1. Índice de Capacidad Estatal (ICE).....	18
<b>3. Marco conceptual.....</b>	<b>23</b>
<b>4. Modelo del problema público.....</b>	<b>26</b>
<b>5. Descripción del modelo del problema público .....</b>	<b>27</b>
5.1. Causas del problema público .....	27
5.2. Efectos del problema público .....	81
<b>6. Acrónimos.....</b>	<b>94</b>
<b>7. Bibliografía.....</b>	<b>96</b>
<b>8. Anexos .....</b>	<b>103</b>
Anexo N°1. Metodología para el diseño de la PNMD.....	103
Anexo N°2. Instancias y espacios de participación para la elaboración de la PNMD.....	103

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1</b> Proceso de transferencia de funciones sectoriales (2022).....	10
<b>Tabla 2</b> Funciones pendientes de transferir a los GORE a diciembre del 2022 en el marco de la LBD.....	11
<b>Tabla 3</b> Presupuesto por niveles de gobierno del 2007 al 2023 (millones de soles)	14
<b>Tabla 4</b> Componente del índice de capacidad estatal para la entrega de servicios.	19
<b>Tabla 5</b> Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos por departamento entre 2015-2021 y el promedio del lapso .....	21
<b>Tabla 6</b> Distribución espacial del índice .....	22
<b>Tabla 7</b> Definiciones operacionales del enunciado del problema público .....	23
<b>Tabla 8</b> Personal de las Municipalidades según régimen laboral (2019-2021) .....	32
<b>Tabla 9</b> Rango de calificación para el diagnóstico de conocimientos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos por nivel de gobierno .....	33
<b>Tabla 10</b> Principales instrumentos de planificación en la legislación peruana .....	37
<b>Tabla 11</b> Municipalidades que cuentan con equipos de oficina operativos 2022 .....	41
<b>Tabla 12</b> Primeras normas aprobadas en el marco de la descentralización .....	43
<b>Tabla 13</b> Porcentaje de avance de la ejecución presupuestal (2011-2021).....	57
<b>Tabla 14</b> Participación de los RDR en el PIM en los GL, 2017-2021 (en millones de soles).....	59
<b>Tabla 15</b> Ingreso de los gobiernos locales por fuente de financiamiento (2018 y 2021) .....	60
<b>Tabla 16</b> Mancomunidades regionales inscritas en la SD.....	67
<b>Tabla 17</b> Evolución del presupuesto para el desarrollo de la descentralización .....	80
<b>Tabla 18</b> Niveles del ICRP .....	87
<b>Tabla 19</b> Puntaje por departamento del ICRP.....	88
<b>Tabla 20</b> Niveles del IPSR .....	89
<b>Tabla 21</b> Puntaje por departamento del IPSR.....	89
<b>Tabla 22</b> Metodología empleada para los pasos 1 y 2 del diseño de la PNMD .....	103

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> Línea de tiempo del proceso de descentralización en el Perú: 1979-2022..	8
<b>Figura 2</b> Participación presupuestal del GN-GR-GL .....	14
<b>Figura 3</b> PIA y PIM de los gobiernos regionales (en millones de soles) .....	15
<b>Figura 4</b> Evolución del promedio nacional del ICE entre 2015-2021 .....	20
<b>Figura 5</b> Modelo del problema público .....	26
<b>Figura 6</b> Valoración de la gestión de autoridades del gobierno nacional, regional y local (2022-2023).....	30
<b>Figura 7</b> Nivel de confianza de la población sobre las gestiones de las autoridades en el semestre de enero a junio de 2023 p/ .....	31
<b>Figura 8</b> Puntuación media del diagnóstico de conocimientos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos por nivel de gobierno (2019) .....	34
<b>Figura 9</b> Equipos de cómputo según tipo de procesador a nivel municipal 2022 ....	40
<b>Figura 10</b> Municipalidades que cuentan con servicio de internet (2019-2022) .....	40
<b>Figura 11</b> Perú: Variación Porcentual PIA – PIM del Presupuesto Total por nivel de gobierno 2015-2022 .....	55
<b>Figura 12</b> Participación de los RDR en el PIM en los GR y GL, 2017-2021 (millones de soles).....	59
<b>Figura 13</b> Composición del PIM de los GR por fuentes de financiamiento (en millones de soles).....	61
<b>Figura 14</b> Índice de Efectividad de la Gobernanza del Perú desde el año 2002 al 2022 .....	63
<b>Figura 15</b> Estructura del Consejo de Coordinación Intergubernamental .....	66
<b>Figura 16</b> Grados de Participación Ciudadana .....	70
<b>Figura 17</b> Participación ciudadana en el Perú (2015-2017).....	71
<b>Figura 18</b> Tipo de participación ciudadana en el Perú (2017) .....	71
<b>Figura 19</b> Mapa de Distritos con menos de 500 habitantes.....	73
<b>Figura 20</b> Índice de GINI y Cantidad de Distritos que reciben el FONCOMUN .....	74
<b>Figura 21</b> Zonificación ecológica y económica por regiones.....	77
<b>Figura 22</b> Porcentaje de satisfacción de los peruanos por los servicios públicos....	82
<b>Figura 23</b> Porcentaje de hogares con acceso a 4 servicios básicos por departamento, 2022 .....	82
<b>Figura 24</b> Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2019 .....	83
<b>Figura 25</b> Índice de vulnerabilidad departamental, 2019-2021 .....	85
<b>Figura 26</b> Índice de competitividad regional vs. Índice de vulnerabilidad .....	86
<b>Figura 27</b> Modelo del Índice de Competitividad Regional del Perú (ICRP).....	87
<b>Figura 28</b> Modelo de Índice del Progreso Social del Perú.....	89
<b>Figura 29</b> Cruce entre Índice de Competitividad y el Índice de Progreso Social.....	91
<b>Figura 30</b> Índice de Desarrollo Humano 2003-2019 .....	92

# 1. Enunciado del problema público

## 1.1 Antecedentes

### ○ Periodo 1979-1989

Este periodo se inicia, luego de doce años de gobierno militar, en un contexto de retorno a la democracia, donde se toman medidas para desconcentrar el poder y se avanza en el proceso de regionalización. En esa línea, la Constitución de 1979 establece que el Perú tiene un gobierno descentralizado; asimismo, introduce en el capítulo XII del Título IV lineamientos sobre descentralización, gobiernos regionales y gobiernos locales y también se hace referencia al proceso de regionalización en el país. Con ello, esa Constitución otorga un rango constitucional a un nivel de gobierno nuevo y diferenciado del nivel central: los gobiernos regionales (Hundskopf, 2016).

En el año 1980, se celebraron elecciones municipales provinciales y distritales, y en el año 1981 se restablecieron las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) cuyo objetivo era programar y ejecutar la inversión pública de carácter departamental (Ley N.º 23339) hasta la conformación de regiones. Otro hecho clave en este periodo, ocurrió en el año 1984 al aprobarse el Plan Nacional de Regionalización (PNR)<sup>1</sup>, con la finalidad de constituir regiones y gobiernos regionales para lograr el desarrollo del país; también, se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)<sup>2</sup>. Asimismo, en 1985 la reforma tributaria creó los impuestos locales, como el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se obtenía del 1 % del valor de las ventas a nivel nacional (Aráoz y Urrunaga, 1996).

En 1987, se promulga la Ley N.º 24650 - Ley de Bases de la Regionalización para dar inicio al proceso de regionalización en el país, estableciendo qué es el gobierno regional, sus competencias, organización y funcionamiento. De igual modo, se determinó el proceso de elección de los órganos de gobierno: Asamblea Regional, el Consejo Regional y Presidencia del Consejo. Finalmente, en 1989 y 1990 se llevaron a cabo las elecciones de estas autoridades y se conformaron doce regiones en un contexto político social caracterizado por la crisis económica y el terrorismo.

### ○ Periodo 1990-2000

En este periodo, los avances logrados en la década anterior se truncaron durante el gobierno del expresidente Alberto Fujimori. El proceso de regionalización se detuvo y las regiones recientemente conformadas pasaron a ser Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que dependían del Gobierno Nacional. En 1998, con la Ley N.º 26992 - Ley Marco de Descentralización, se derogó la legislación del proceso de regionalización y se instalaron las regiones sobre la base de los departamentos. Como resultado, se evidenció en el país una fragilidad en los cambios estructurales emprendidos para mejorar la organización del Estado y de los territorios.

---

<sup>1</sup> Ley N.º 23878.

<sup>2</sup> Ley N.º 23853.



○ **Periodo 2001-2010**

En el año 2002, se sientan las bases del actual proceso de descentralización, con la emisión de las siguientes normativas que contribuyen a su diseño y estructuración.

- Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional que determina que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. También indica que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales<sup>3</sup>.
- Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) que en su artículo 3 determina que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.
- Ley N.º 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOR), que establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales.
- Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, que promueve la participación ciudadana, recoge las aspiraciones y necesidades de la sociedad, garantiza la transparencia y rendición de cuentas y prioriza proyectos locales.
- Se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND) adscrito a la PCM.

Asimismo, en el año 2003, se emitieron normativas claves en materia de descentralización:

- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) la cual establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.
- D.L. N.º 955, Descentralización Fiscal, que es la normativa más importante vinculada al proceso de descentralización fiscal. Presenta objetivos, principios y etapas del proceso.

En el año 2005, se lleva a cabo el referéndum para la creación de macrorregiones, el cual era clave para la descentralización fiscal, para el establecimiento de un financiamiento público descentralizado; sin embargo, la votación fue negativa. De esta manera, la autonomía fiscal, principalmente de los gobiernos regionales, mantiene su dependencia de los recursos ordinarios y determinados transferidos desde el Gobierno Nacional.

---

<sup>3</sup> Artículo 188 de la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional.



En el año 2007, durante el gobierno de Alan García, se toman diferentes medidas conocidas como el “shock descentralizador”, en el que empieza un proceso de transferencias de competencias y funciones a los gobiernos regionales sin respetar la ruta planteada en la Ley N.º 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobada en el 2004, y su reglamento. Ese mismo año, el CND se incorpora a la PCM, convirtiéndose en la Secretaría de Descentralización, constituyendo un órgano de línea.

Asimismo, se publica la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que tiene como objetivo establecer los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional, las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

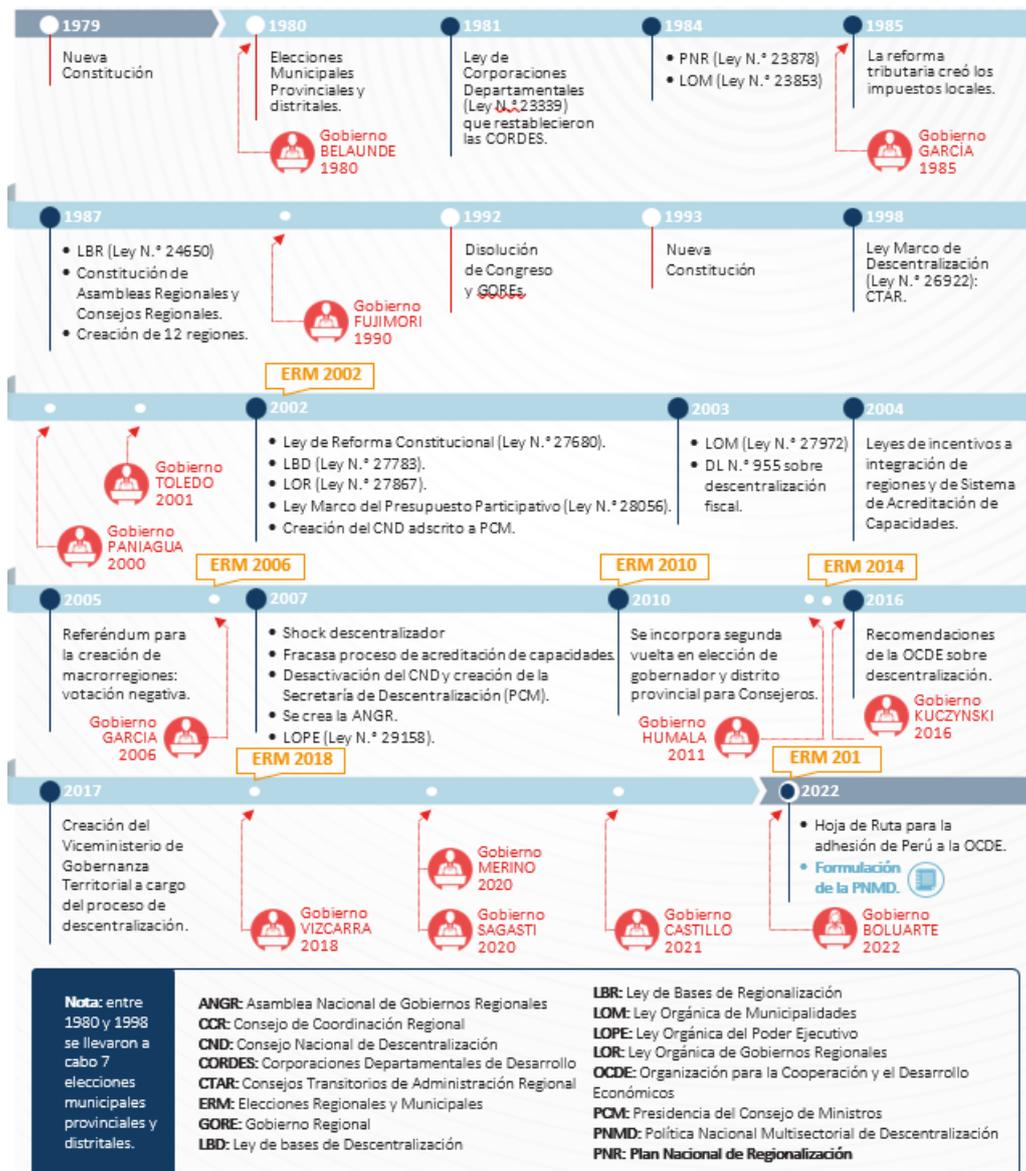
- **Periodo 2011-2022**

Entre el año 2011 y el 2022, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emitió informes al gobierno peruano respecto a diferentes temas sobre el desarrollo del país, como la implementación de una descentralización efectiva aunada a una gobernanza multinivel.

El año 2017, se crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial, responsable de las materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y gestión social, demarcación y organización territorial, y gestión del riesgo de desastres. En ese marco, la Secretaría de Descentralización se incorpora al Viceministerio de Gobernanza Territorial.

**Figura 1**

Línea de tiempo del proceso de descentralización en el Perú: 1979-2022.



Fuente. Adaptado de Dosek et al., 2022; IEP, 2022; PCM, 2022.

○ **Lecciones aprendidas**

El proceso de descentralización en el Perú, en los diferentes periodos, genera aprendizajes importantes, los cuales están basados en los avances, pero también en los retrocesos registrados. Por ello, es sustancial mencionar algunas lecciones aprendidas, como, por ejemplo:

- Necesidad de coordinación efectiva: Se evidencia la importancia de una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno que garantice la implementación eficaz del proceso de descentralización (CEPLAN, 2023; PCM, 2016).
- Promover la gobernanza multinivel: Sistema que implica la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, ha surgido como un elemento crucial que contribuye para una descentralización efectiva (OCDE, 2016).

- Garantizar la continuidad y consistencia: Se ha observado que la falta de continuidad en las políticas y la inconsistencia en la implementación de las reformas han obstaculizado el avance efectivo de la descentralización (Dosek et al., 2021).
- Relevancia de la participación ciudadana: La participación activa de la ciudadanía en los procesos de descentralización, incluyendo el presupuesto participativo, entre otros mecanismos, ha demostrado ser fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza local y el desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2021; Glave y Ballón, 2021).
- Importancia de la planificación a largo plazo: En la formulación e implementación de la PNMD se considera un hito clave que marca la ruta del proceso de descentralización hacia el 2030. Esto resalta la importancia de una visión a largo plazo para el éxito de la descentralización (OCDE, 2016).
- Necesidad de recursos financieros adecuados: La asignación de recursos financieros adecuados a los gobiernos regionales y locales ha sido identificada como un factor crítico para garantizar su capacidad de cumplir con su rol en el proceso, asumiendo las nuevas responsabilidades y competencias (Banco Mundial, 2021; OCDE, 2016).
- Sostenibilidad en el fortalecimiento de la capacidad institucional: Esfuerzos permanentes para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales, incluyendo la capacitación y el apoyo técnico para mejorar la gestión y la planificación territorial (CEPLAN, 2023; Dosek et al., 2021; PCM, 2016).

## 1.2 Problema público

La Política Nacional Multisectorial de Descentralización elaborada sobre la base de la Guía de Políticas Nacionales<sup>4</sup>, plantea como problema público el siguiente enunciado:

**“Limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio”**

## 1.3 Diagnóstico general del problema público

El proceso de descentralización actual (iniciado el 2002), tuvo un contexto político social favorable para su avance; sin embargo, muy rápidamente fue perdiendo fuerza. Por ello, los estudios y balances realizados sobre el indicado proceso de descentralización presentan un balance negativo; se habla de un retroceso, fracaso, estancamiento, inercia e incluso de una recentralización; de una forma aligerada se puede hablar de una limitada descentralización. (OCDE, 2016; Acuerdo Nacional, 2016; Dosek et al., 2022; IEP 2022; Desco, 2023).

A continuación, se presenta información que explica por qué es limitada la descentralización, tomando en cuenta sus tres dimensiones: administrativa, fiscal y política.

<sup>4</sup> Aprobada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 0030-2023/CEPLAN/PDC.

## i. Descentralización administrativa

Esta dimensión de la descentralización comprende la transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, lo cual implica la administración y prestación de los servicios sociales como educación, salud, entre otros, y, evidentemente, requiere la transferencia de recursos fiscales para mantenerlos; si no, esta dimensión no tendría fundamento.

En el Perú, la normativa emitida en el año 2002 permitió avances en la dimensión administrativa; sin embargo, por diversos problemas evidenciados en el proceso, se generó duplicidad de competencias y funciones entre los niveles de gobierno (Acuerdo Nacional, 2016; Barco et al., 2021; Dosek, 2022; IEP, 2022; Informes de PCM; Neyra, 2017), lo cual persiste hasta la actualidad. Ello limita la eficiencia y efectividad en la entrega de los bienes y servicios a la población, de parte de los tres niveles de gobierno, entre otros efectos.

Asimismo, durante más de dos décadas que lleva implementándose el proceso, las funciones sectoriales han sido transferidas en un 94.3 % a los gobiernos regionales, según cifras del año 2022 como se muestra a detalle en la tabla 1.

**Tabla 1**  
Proceso de transferencia de funciones sectoriales (2022)

SECTOR	MATERIA	Art. LOGR	Funciones transferidas formalizadas con RM/SD (1)	Funciones transferidas formalizadas sin RM/SD (2)	Total funciones LOGR transferidas (1) + (2)	Porcentaje de Avance de Efectivización	Acreditadas (3)	En Proceso (4)	Funciones pendientes de efectivización (3+4)	Porcentaje Pendiente de Efectivización	META POR TRANSFERIR
											META 2007
MINAGRI	Agraria	Art. 51	350	64	414	99.5	0	2	2	0.5	416
MINCETUR	Comercio	Art. 55	68	57	125	96.2	0	5	5	3.8	130
	Turismo	Art. 63	389	78	467	99.8	0	1	1	0.2	468
	Artesanía	Art. 64	238	62	300	96.2	12	0	12	3.8	312
MINEDU	Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Deporte y Recreación	Art. 47	525	0	525	96.2	21	0	21	3.8	546
MINEM	Energía, Minas e Hidrocarburos	Art. 59	200	0	200	96.2	0	8	8	3.8	208
MIMP	Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades	Art. 60	208	0	208	100	0	0	0	0	208
	Población	Art. 50	156	0	156	100	0	0	0	0	156
PCM	Ambiental y Ordenamiento Territorial	Art. 53	250	0	250	96.2	3	7	10	3.8	260
	Defensa Civil (Función "d". Bomberos)	Art. 61	16	6	22	84.6	3	1	4	15.4	26
	Defensa Civil	Art. 61	78	0	78	100	0	0	0	0	78
MTC	Defensa Civil (Función "e")	Art. 61	0	0	0	0	0	26	26	100	26
PRODUCCIÓN	Industria	Art. 54	175	0	175	96.2	0	7	7	3.8	182
	Pesquera	Art. 52	200	0	200	76.9	0	60	60	23.1	260
MINSA	Salud	Art. 49	400	0	400	96.2	16	0	16	3.8	416
MINTRA / PRODUCE	Trabajo, Promoción del Empleo y la	Art. 48	100	0	100	96.2	4	0	4	3.8	104

SECTOR	MATERIA	Art. LOGR	Funciones transferidas formalizadas con RM/SD (1)	Funciones transferidas formalizadas sin RM/SD (2)	Total funciones LOGR transferidas (1) + (2)	Porcentaje de Avance de Efectivización	Acreditadas (3)	En Proceso (4)	Funciones pendientes de efectivización (3+4)	Porcentaje Pendiente de Efectivización	META POR TRANSFERIR	META 2007
	Pequeña y Microempresa											
MINTRA	Trabajo, Promoción del Empleo y la Pequeña y Microempresa	Art. 48	249	0	249	95.8	9	2	11	4.2	260	
PRODUCE	Mypes - Micro y Pequeña Empresa	Art. 48	97	0	97	93.3	3	4	7	6.7	104	
MTC	Transportes	Art. 56	200	0	200	96.2	0	8	8	3.8	208	
	Telecomunicaciones	Art. 57	125	0	125	96.2	0	5	5	3.8	130	
VIVIENDA	Vivienda y Saneamiento	Art. 58	198	0	197	94.7	1	10	10	5.3	208	
	COFOPRI - Función "n"	Art. 51	26	0	26	100	0	0	0	0	26	
	Administración y Adjudicación de Terreno del Estado	Art. 62	21	0	21	26.9	54	3	57	73.1	78	
<b>TOTALES</b>			<b>4,269</b>	<b>267</b>	<b>4,535</b>	<b>94.3</b>	<b>126</b>	<b>149</b>	<b>274</b>	<b>5.7</b>	<b>4,810</b>	

Fuente. Actualizado a diciembre de 2022. Adaptado de "Informe anual del proceso de descentralización 2022", por PCM, 2023.

Cabe indicar que este porcentaje de transferencia de funciones no ha sufrido grandes variaciones en los últimos años. Se tiene que el año 2022 no se efectivizó ninguna transferencia de funciones, pero sí hubo transferencia de infraestructura deportiva al gobierno regional de Apurímac, así como transferencia de desembarcaderos pesqueros artesanales al gobierno regional de Tacna (PCM, 2022). Pero aún continúa pendiente transferir 274 funciones a los gobiernos regionales, especialmente a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las materias vinculadas a desarrollo social e igualdad de oportunidades, población, defensa civil y saneamiento físico legal (COFOPRI) fueron transferidas en su totalidad. Sin embargo, en materia de administración y adjudicación de terrenos del Estado aún se tiene un nivel bajo de transferencia (26.9 %).

**Tabla 2**

Funciones pendientes de transferir a los GORE a diciembre del 2022 en el marco de la LBD

Sectores	Materias	N.º de funciones	GOBIERNOS REGIONALES
MIDAGRI	Agraria	2	Lima Metropolitana (e, q)
MINAM – PCM	Ambiental y ordenamiento territorial	10	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j)
MINCETUR	Comercio	5	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e)
	Turismo	1	Lima Metropolitana (k)
	Artesanía	12	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l)
MINEDU	Educación	21	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u)
MINEM	Energía, Minas e Hidrocarburos	8	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h)
PRODUCE	Pesquera	60	25 gobiernos regionales y Lima Metropolitana (g, j), Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, h, i)

Sectores	Materias	N.º de funciones	GOBIERNOS REGIONALES
	Industria	7	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g)
	MYPE (Art.º 48)	8	Lima (c, g, n, o), y Lima Metropolitana (c, g, n, o)
<b>MINSA</b>	Salud	16	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p)
<b>MTC</b>	Transportes	8	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h)
	Telecomunicaciones	5	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e)
	Defensa civil, función e”	26	25 gobiernos regionales y Lima Metropolitana
<b>MVCS</b>	Vivienda y saneamiento	10	2 gobiernos regionales: Amazonas y Arequipa (g), y Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h)
<b>MVCS-SBN</b>	Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado	57	19 gobiernos regionales: Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Ucayali; y Lima Metropolitana (a, b, c)
<b>MTPE</b>	Trabajo y promoción del empleo	14	Lima Metropolitana (a, b, d, e, f, h, i, j, k, l, m, p, q, r)
<b>MININTER</b>	Defensa civil - Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP)	4	Arequipa (d), Huánuco (d), Lima provincias (d) y Lima Metropolitana (d)
<b>TOTAL</b>			<b>274</b>

Fuente. Actualizado a diciembre de 2022. Adaptado de “Informe anual del proceso de descentralización 2022” (PCM, 2023).

Como se indicó, a pesar del avance en la transferencia de competencias y funciones durante estos años, las normas generaron duplicidad e inconsistencias en las competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, por lo que no queda claro quién es responsable de qué fase y/o función del proceso en la dotación de servicios a los ciudadanos (IEP, 2022).

Ni la Constitución Política del Perú, ni la Ley de Bases de la Descentralización, ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, definen las competencias compartidas del Poder Ejecutivo, solo remiten su identificación a las leyes de organización y funciones de los ministerios y a las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades, por lo que no se ha concluido con una delimitación detallada y, a la vez, sencilla y clara de competencias y funciones, donde se precisen también las atribuciones correspondientes a cada entidad y nivel de gobierno, en el marco de un sistema articulado del Estado que permita optimizar el accionar del mismo, promoviendo su agilidad en la atención de las demandas ciudadanas.

En ese sentido, las leyes de organización y funciones de los ministerios deberían conservar la naturaleza de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades; no contravenirlas, superarlas o desconocerlas. Sin embargo, se identifican inconsistencias entre las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades con las leyes de organización y funciones de los ministerios.

Al respecto, la PCM a través de la Secretaría de Gestión Pública cada año (2008-2011) solicitaba a los sectores que elaboren matrices para la delimitación de competencias y distribución de funciones, las cuales debían publicarse periódicamente a través del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales. Desafío



que quedó inconcluso, sin resultados palpables y positivos para constituir y optimizar la gestión descentralizada en la entrega de bienes y servicios. Posteriormente, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento de las políticas nacionales<sup>5</sup>, se inició el desarrollo de los modelos de provisión de bienes y servicios que deben establecer los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno en la provisión de los bienes y servicios públicos, en el marco de la implementación de las políticas nacionales que se aprueben.

En el caso de los modelos de servicios, desde el año 2021, la Secretaría de Descentralización de la PCM ha brindado asistencia técnica a todos los sectores para su formulación, pero solo el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) culminó con la formulación del modelo base de dos servicios públicos, aunque no se llegaron a formular e implementar los modelos de servicio ajustado que supone la coordinación con los actores subnacionales y su implementación y monitoreo en el territorio (PCM, 2021).

A ello se suma que la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales se implementó de manera apresurada con el shock descentralizador que se dio el año 2007, y sin asignar los recursos necesarios para el real ejercicio de los mismos, ya que la descentralización fiscal se condicionó al proceso de regionalización (Defensoría del Pueblo, 2011).

Cabe indicar que en el caso del gobierno municipal se han dado avances en cuanto a la transferencia de algunos fondos, programas y proyectos, pero no respecto a la transferencia de funciones, ya que no hay una ruta específica sobre cómo abordarlo (PCM, 2023).

Por otro lado, la transferencia de competencias y funciones coexiste con un gobierno nacional que aún tiene bajo su control programas presupuestales sobre los cuales los gobiernos regionales tienen poca injerencia, específicamente se indica que la metodología de formulación de programas presupuestales limita la autonomía de los gobiernos descentralizados, ya que no incorpora su perspectiva territorial (Acuerdo Nacional, 2016).

Asimismo, los nuevos programas sociales como el Programa Nacional de Alimentación “Qali Warma” o el Programa de Desarrollo Productivo “Agro Rural” se han creado de manera centralizada y tienen oficinas desconcentradas en las regiones, duplicando los esfuerzos de los gobiernos regionales (IEP, 2022).

## **ii. Descentralización fiscal**

La dimensión fiscal es donde se ha registrado menor avance debido a que estuvo condicionada al proceso de regionalización. La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales no fue acompañada de un cambio en la composición presupuestal y en las atribuciones de ingresos y gastos de los gobiernos regionales y locales.

Si bien se ha presentado un crecimiento en el presupuesto total de los gobiernos regionales y locales, esto se debe, en mayor medida, al crecimiento macroeconómico del país, que a un efecto de la descentralización fiscal. Según el MEF, entre el 2007 y 2023, el presupuesto público del Gobierno Nacional se incrementó en 215 %, el de los gobiernos regionales en 345% y el de los gobiernos locales en 290 %. En términos absolutos, esto implica que los

---

<sup>5</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM.

gobiernos regionales en 2007 tuvieron un presupuesto de S/ 14 mil millones y para el 2023 esta cifra se incrementó a S/ 55 mil millones. De igual manera, los gobiernos locales para el 2007 tuvieron un presupuesto de S/ 11 mil millones y para el 2023 esta cifra pasó a S/ 49 mil millones.

**Tabla 3**

Presupuesto por niveles de gobierno del 2007 al 2023 (millones de soles)

Niveles de gobierno	2007	2009	2011	2013	2015	2016	2017
Gobierno Nacional	46,031	54,752	68,653	74,257	96,739	97,568	107,509
Gobiernos Locales	11,128	23,736	24,842	34,088	28,925	31,397	34,975
Gobiernos Regionales	14,158	18,682	21,140	25,331	27,225	29,317	33,817
Total	71,318	97,170	114,635	133,677	152,889	158,282	176,301

Niveles de gobierno	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gobierno Nacional	111,755	113,392	133,021	137,636	134,801	144,964
Gobiernos Locales	37,892	35,642	42,736	45,009	52,639	49,484
Gobiernos Regionales	37,853	39,538	41,498	45,287	50,382	55,252
Total	187,501	188,572	217,254	227,932	237,822	249,700

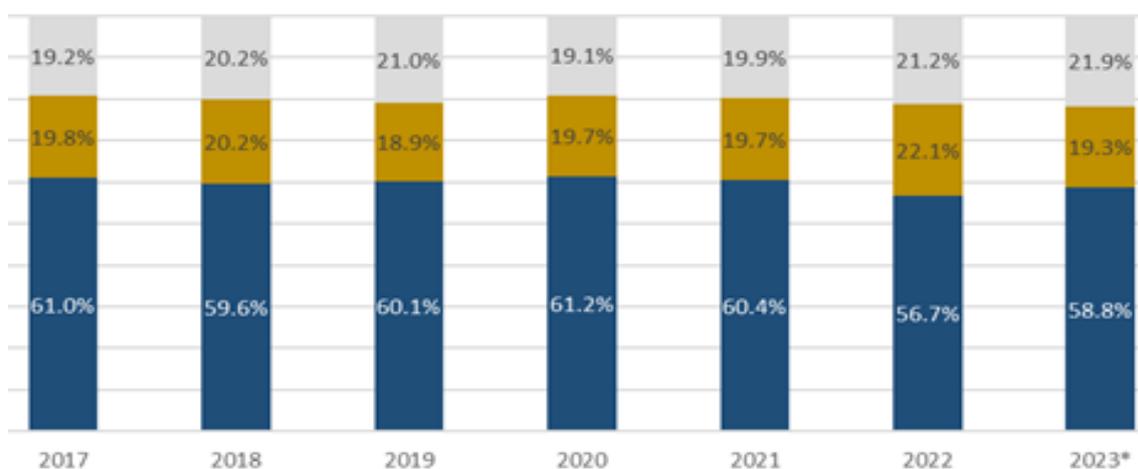
Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2021.

Asimismo, en los últimos años, la asignación del presupuesto por nivel de gobierno se ha mantenido constante. Así se mantuvo en 20 % para los gobiernos regionales, en 20 % para los gobiernos locales y en 60 % para el gobierno nacional en promedio, durante el 2017-2023, como se observa en la figura 2.

Según Dosek et al. (2022), en cuanto a la descentralización fiscal, se ha expuesto que ha sido una reforma caracterizada por varias limitaciones vinculadas con la responsabilidad que el Gobierno Nacional mantiene sobre gran parte de las competencias dentro de la gestión presupuestal y de ingresos en los gobiernos subnacionales.

**Figura 2**

Participación presupuestal del GN-GR-GL



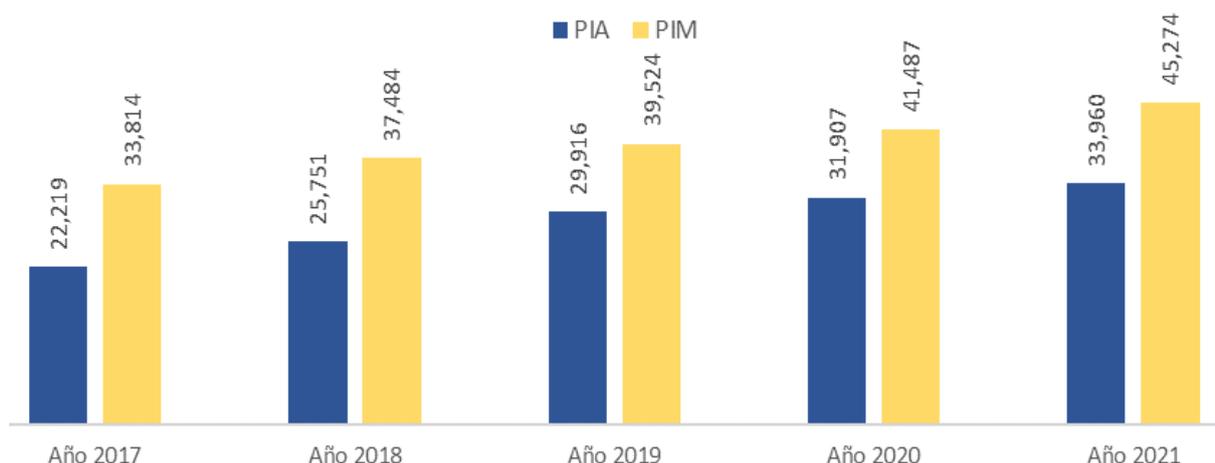
Fuente: A octubre de 2023. Datos tomados de "Consulta Amigable". MEF, 2023.

Asimismo, se identifica a la autonomía fiscal como un objetivo prioritario que no se ha logrado de manera óptima. Los gobiernos regionales y gobiernos locales siguen dependiendo de las transferencias del gobierno nacional (FONCOR y FONCOMUN), ya que no generan sus propios ingresos o la recaudación de ingresos tributarios es aún limitada.

En este contexto, otro de los retos de la dimensión fiscal es la volatilidad del PIM y el PIA, lo que dificulta la predictibilidad presupuestal, principalmente de los gobiernos locales. Así, por ejemplo, Castañeda (2022) sugiere que “...estas diferencias entre lo programado y lo realmente recaudado generan inversiones desesperadas, improvisadas, decisiones de última hora al recibir en el tercer o cuarto trimestre del año fondos mayores a lo que inicialmente se ha previsto”. Por lo tanto, esta volatilidad dificulta que pueda haber una correcta planificación como se observa en el siguiente gráfico, en el cual se identifica una variación de 11,314 millones de soles en el año 2021.

**Figura 3**

PIA y PIM de los gobiernos regionales (en millones de soles)



Fuente: Datos tomados de “Consulta Amigable”. MEF, 2021.

Además, la disparidad regional en materia fiscal por el canon y el boom de materias primas distorsionó el proceso de descentralización fiscal debido a que favoreció de manera desproporcionada a aquellos gobiernos subnacionales que cuentan con recursos naturales en su territorio sin contemplar las necesidades específicas que tuviesen (Rigolini y Loayza, 2016; OCDE, 2016; Blanco et al., 2017; Neyra, 2017). Es así que para el año 2011, el 64.7 % de las transferencias por canon, sobrecanon y regalías se concentró en solo 10 % de todos los gobiernos locales, contribuyendo de esta manera a una mayor desigualdad territorial.

Asimismo, la concentración de recursos no se traduce en inversiones de calidad, ya que los gobiernos descentralizados carecen de las capacidades para transformarlo en obras de infraestructura eficientes (Arellano-Yanguas, 2011).

Por otro lado, sobre la calidad y eficiencia del gasto público descentralizado, aún persisten las desigualdades regionales debido a que un mayor gasto público no necesariamente significa una correcta provisión de servicio, y esto se ejemplifica, según Dosek et al. (2022), en que los gobiernos subnacionales prioricen el gasto en infraestructura pública antes que en la provisión



de servicios públicos de calidad. Además, la Sociedad de Comercio Exterior, a raíz de los resultados de su reporte de eficacia del gasto público del año 2022, establece que está pendiente mejorar la inversión pública en salud, saneamiento y transportes en los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, en cuanto a la capacidad de los gobiernos regionales y gobiernos locales para gestionar y ejecutar las transferencias distribuidas desde el gobierno nacional, el estudio de la OCDE (2016), señala que “El diseño de transferencias de compensación no solo requiere tomar en cuenta las necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales sino también su capacidad para administrar dichas transferencias”, por lo que se alude a la incorporación de una visión que involucre el nivel de capacidades institucionales para optimizar la ejecución del gasto público.

### iii. Descentralización política

El proceso de descentralización se da en un contexto de transición a la democracia que promueve el fortalecimiento de la autonomía política de los gobiernos subnacionales y de la participación ciudadana. La Ley de Bases de la Descentralización define la autonomía política como “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.” Dicha ley también hace alusión a la importancia de la participación ciudadana y a la solidez tanto de los gobiernos regionales como de los gobiernos locales.

En cuanto al diagnóstico del avance de la descentralización en el ámbito político para lograr la autonomía política, el marco legal en materia de la descentralización no logró enmendar los problemas de representación y gobernabilidad (Tanaka, 2009). Por lo tanto, según Dosek (2022), los desafíos se encuentran en mejorar la representación política, la gobernabilidad y los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales.

Con respecto a la representación política, la creación de los gobiernos regionales, acompañada de la posibilidad de elegir sus respectivos gobernadores, significó un avance en la dimensión política en el marco del reinicio del proceso de descentralización. Como indica Johnny Zas Friz Burga, esto es relevante ya que, por primera vez, en 200 años de vida republicana, se ha logrado una continuidad de gobiernos regionales autónomos y elegidos democráticamente (Johnny Zas Friz, comunicación personal, 23 de enero de 2024).

Sin embargo, se identifica la carencia de un liderazgo político desde el gobierno nacional, así como de los gobiernos descentralizados, lo cual repercute negativamente en el curso del proceso de descentralización limitando las capacidades para lograr el desarrollo territorial (Dosek et al., 2022). Además, la precariedad, debilidad y atomización de los partidos políticos, impide una representatividad política óptima.

A nivel del sistema político subnacional, Dosek (2022) identifica cuatro fenómenos generales: i) precariedad organizativa; ii) frágil enraizamiento de los partidos nacionales y movimientos regionales; iii) altos niveles de fragmentación y volatilidad de la competencia política, y iv) poca inclusión de minorías y poblaciones discriminadas en las listas o fórmulas candidatas.



En un escenario así, la coordinación entre autoridades de partidos políticos y movimientos regionales resulta difícil. Si bien los problemas y objetivos de los territorios deberían marcar el norte de las diferentes gestiones, lo que ha ocurrido los últimos 30 años es la dificultad de articular y coordinar proyectos en común entre unidades administrativas (CEPLAN, 2023).

Finalmente, en el balance respecto a la participación ciudadana, se encuentra que el marco normativo no considera la diversidad del país en aspectos geográficos, culturales, económicos o sociales; y a su vez, tampoco contribuye con la articulación de los procesos de gestión regional y local con los sectores. (Díaz Palacios, 2009, p. 22). Además, se identifica que los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL) y los Presupuestos Participativos (PP), no consiguieron consensos vinculantes para el desarrollo territorial, ni logros importantes en cuanto a la relevancia de la participación ciudadana en temas de los gobiernos descentralizados (Tanaka, 2009; Zas Friz, 2010; Remy, 2011; McNulty y Guerra García, 2019).

## 2. Delimitación del problema público

La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral y armónico mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, como lo señala la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y es considerada una de las reformas del Estado más importantes que se ha impulsado en nuestro país durante el siglo XXI (Dosek et al., 2022; IEP, 2022).

La descentralización no es un fin en sí mismo, sino que busca el desarrollo integral del país; su objetivo es que las entidades públicas más cercanas a la población provean de los bienes y servicios requeridos, los cuales deben ser de calidad y pertinentes (OCDE, 2016; PCM, 2022). Esto implica una gestión eficiente y eficaz por parte de los tres niveles de gobierno y demanda una actuación articulada y coordinada entre ellos.

Por otro lado, es clave mencionar que, durante el actual proceso de descentralización iniciado en los años 2000, se realizaron dos encuestas de corte nacional que evidencian que la descentralización tiene un lugar especial en la opinión pública. Así, entre los principales resultados de la encuesta desarrollada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en el año 2001, se identifica que el 73 % de peruanos mayores de 18 años se consideraban descentralistas. Asimismo, la definición de descentralización se encontraba principalmente alineada a promover el igual desarrollo en todos los departamentos (47.3 %) y la transferencia de poder de decisión (20.0 %). Finalmente, el documento concluye que la descentralización es vista como una reforma indispensable para mejorar el nivel de bienestar de la población.

La segunda encuesta fue realizada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en el año 2012, y entre sus principales resultados se encuentra que el 60.6 % de peruanos mayores de 18 años estaban a favor de la descentralización. Asimismo, los conceptos de desarrollo igualitario entre departamentos y la transferencia de poder se encuentran entre las definiciones más importantes al entender de la población con un 37.3 % y 19.5 % respectivamente.

### 2.1. Índice de Capacidad Estatal (ICE)

Para dimensionar el contexto de entrega de bienes y servicios se utilizará el índice de capacidad estatal para la entrega de servicios que elaboró el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) con la finalidad de medir la efectividad del Estado para proveer productos a la población a nivel territorial. De esta manera, dentro de la cadena de valor, este índice no mide lo que potencialmente puede hacer el Estado (insumos y procesos) sino lo que en realidad provee; es decir, productos (CEPLAN, 2022).

Este índice busca identificar la capacidad del Estado para brindar servicios útiles que afiancen el bienestar de las personas, que reduzcan la vulnerabilidad de las personas y que busquen la competitividad económica del país. En ese marco, está compuesto por los siguientes servicios prestacionales: servicio de atención primaria de salud (SAP), servicio de educación regular (SER), servicio de seguridad pública (SSP) y los servicios básicos para la vivienda (SBV); cada uno de estos componentes tiene sus propios indicadores.

**Tabla 4**

Componente del índice de capacidad estatal para la entrega de servicios

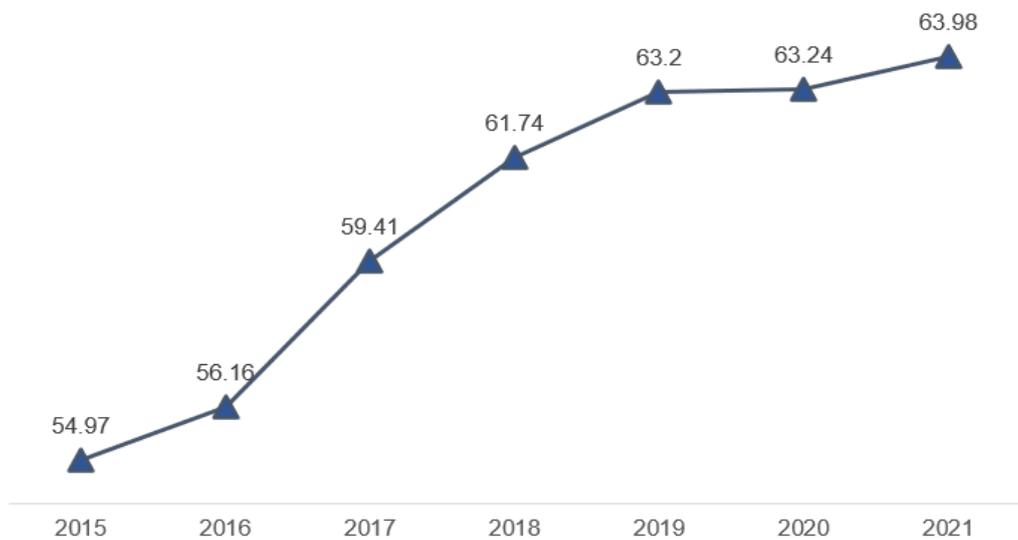
Dimensión	Servicio	Descripción
<b>Administrativa o de gestión</b>	Servicio de atención primaria de salud (SAP)	Habilidad para brindar servicios de salud a la población, a fin de asegurar un ciclo de vida libre de dificultades o afecciones médicas.
	Servicio de educación regular (SER)	Habilidad para brindar servicios de educación a la población, a fin de asegurar el logro de competencias básicas y, por tanto, superar necesidades básicas de aprendizaje.
	Servicio de seguridad pública (SSP)	Habilidad para brindar seguridad y protección a la población frente a actos criminales, con el objeto de lograr el orden público.
	Servicios básicos para la vivienda (SBV)	Habilidad para brindar la conexión de los servicios básicos dirigidos a la vivienda y la supervisión sobre su entrega ininterrumpida en el tiempo, lo que asegura una vida saludable y la mejora de las capacidades del individuo.

Fuente: Adaptado de Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo (p. 35), tomado por CEPLAN, 2023.

De acuerdo a este índice, que va del 0 al 100, donde 0 representa el menor nivel y 100 el mayor nivel, el promedio para Perú entre los años 2015 y 2021 es de 60,39. Si se hace un corte en este periodo, la evidencia indica entre el año 2015 y el año 2018 el comportamiento del índice es de mayor incremento, mientras que entre el año 2019 y el año 2021 el crecimiento es lento, aunque sostenido (CEPLAN 2022).

#### Figura 4

Evolución del promedio nacional del ICE entre 2015-2021



Fuente: Adaptado de *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo* (p. 27), tomado por CEPLAN, 2023.

Este índice encuentra variaciones a nivel territorial y si se compara el promedio del índice en el periodo 2015 -2021, se puede generar el siguiente ranking donde los primeros cinco puestos son alcanzados por Tacna (75,77), Moquegua (73,15), Huancavelica (72,08), Arequipa (71,66) y Áncash (69,65), y los últimos cinco puestos lo ocupan los departamentos de Cajamarca (55,69), Amazonas (53,35), Tumbes (57,78), Lambayeque (59,06) e Ica (59,20) (CEPLAN, 2022).

**Tabla 5**

Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos por departamento entre 2015-2021 y el promedio del lapso.

Departamento			Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos 2015-2021							
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
Número de orden	Sigla de región	Nombre de la región								
1	TAC	Tacna	76,10	75,97	70,13	76,41	77,84	78,20	75,72	75,77
2	MOQ	Moquegua	71,44	67,81	69,80	75,11	80,81	74,28	72,79	73,15
3	HUV	Huancavelica	74,98	67,29	68,93	67,75	75,18	73,70	76,76	72,08
4	ARE	Arequipa	66,57	70,01	73,84	74,21	75,77	71,00	70,23	71,66
5	ANC	Áncash	65,37	66,54	66,60	72,93	72,92	72,63	70,22	69,60
6	CUS	Cusco	62,49	62,91	66,95	66,35	72,58	70,78	77,25	68,47
7	APU	Apurímac	61,31	57,47	65,21	67,42	67,45	72,46	75,17	66,64
8	LMM	Lima Metropolitana	57,67	62,52	68,91	68,55	71,36	67,38	67,77	66,31
9	AYA	Ayacucho	60,84	62,09	61,54	66,69	66,01	65,97	68,43	64,51
10	CAL	Callao	52,63	56,75	64,91	65,84	67,81	69,85	68,63	63,77
11	PAS	Pasco	60,15	57,43	65,59	62,97	61,69	69,01	69,32	63,74
12	SAM	San Martín	49,26	58,90	65,19	66,84	64,99	66,79	66,62	62,65
13	HUC	Huánuco	57,87	58,75	59,75	66,88	66,07	63,10	63,66	62,30
14	LIM	Lima Provincias	57,87	55,47	57,92	64,91	63,89	63,60	66,76	61,49
15	JUN	Junín	51,56	60,47	61,21	62,70	63,95	66,15	62,91	61,28
16	LAL	La Libertad	53,72	57,63	58,23	65,54	64,53	64,04	64,17	61,12
17	ICA	Ica	51,62	53,15	57,14	63,24	66,14	60,03	63,07	59,20
18	LAM	Lambayeque	51,13	55,07	58,19	59,56	62,34	62,59	64,55	59,06
19	TUM	Tumbes	50,81	54,41	59,77	55,95	55,24	61,58	66,72	57,78
20	AMA	Amazonas	52,60	50,43	56,28	55,69	60,81	63,28	62,40	57,36
21	CAJ	Cajamarca	49,19	50,84	56,67	53,79	59,55	58,46	61,31	55,69
22	MDD	Madre de Dios	51,88	52,93	55,89	55,15	52,41	54,60	54,58	53,92
23	PIU	Piura	47,51	46,98	50,02	50,81	42,93	52,82	55,76	49,55
24	PUN	Puno	33,35	40,39	45,11	44,64	51,14	51,42	53,22	45,61
25	UCA	Ucayali	35,96	27,38	36,15	43,57	47,23	40,94	35,83	38,15
26	LOR	Loreto	25,35	30,53	24,84	31,84	32,63	29,57	29,66	29,20
<b>Índice nacional promedio</b>			<b>54,97</b>	<b>56,16</b>	<b>59,41</b>	<b>61,74</b>	<b>63,20</b>	<b>63,24</b>	<b>63,98</b>	<b>60,39</b>

Fuente: Adaptado de *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo* (p. 49), tomado por CEPLAN, 2023.

De acuerdo al análisis de distribución espacial de este índice, se aprecia que es más fuerte en la costa sur del país, en especial en los departamentos de Moquegua (88,62), Arequipa (88,86) y Tacna (70,66), y en la costa central del país, en especial Lima Metropolitana (96,83), la Provincia Constitucional del Callao (76,04) y el departamento de Áncash (78,99). Por otro lado, los más bajos puntajes se concentran en departamentos de la Amazonía como Loreto (29,20); Ucayali (38,15) y Madre de Dios (53,92); en Tumbes (53,78) y Piura (49,55) que pertenecen a la costa norte del país; y Puno (45,61) en la sierra sur (CEPLAN, 2022). Lo que evidencia una fuerte heterogeneidad de los territorios, e indirectamente una limitada acción del Estado, a través de sus diversas políticas, para revertir de manera sostenible dicha situación y activar las potencialidades de los territorios.

**Tabla 6**  
Distribución espacial del índice

N°	Puntaje	Departamentos
1	Muy bajo [29,2 – 57,4]	Loreto, Amazonas, Cajamarca, Piura, Ucayali, Madre de Dios, Puno.
2	Bajo [57,4 – 62,3]	Tumbes, Lambayeque, Huánuco, Junín, Ica.
3	Medio [62,3 – 66,6]	San Martín, Lima, Pasco, Ayacucho, Apurímac.
4	Alto [66,6 – 75,8]	Áncash, Huancavelica, Cusco, Arequipa, Moquegua, Tacna.

Fuente: Adaptado de *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo* (p. 54), tomado por CEPLAN, 2023.

### 3. Marco conceptual

El impulso del proceso de descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI se desarrolló sobre la base de algunas premisas, tales como la subsidiariedad, que implica que las decisiones deben tomarse a nivel regional o local siempre que sea posible, y a un nivel superior si el nivel local no puede gestionar dichas decisiones de manera efectiva y para ello se requiere que se le otorgue al nivel regional o local las competencias y recursos para hacerlo; la gradualidad, que significa una transferencia de competencias y recursos de manera progresiva y ordenada; la permanencia, que implica que el proceso se inició sin fecha de cierre; y la integralidad, que se refiere a la obligatoriedad de su cumplimiento por el íntegro del sector público, y no solo una parte (Azpur et.al, 2006).

El proceso de descentralización “permite mejorar el bienestar de las personas al acceder a los bienes y servicios que presta el Estado de la manera más eficaz, equitativa e informada” (Gonzales de Olarte, 2023, p.15). Sin embargo, enfrenta enormes retos para lograrlo por lo cual la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos presentó diversas recomendaciones al Perú que apuntan a asegurar una mejor entrega de servicios públicos (OCDE, 2016).

Existen diferentes enfoques para abordar la descentralización en el país; sin embargo, en el presente documento se hace referencia a la descentralización como un proceso mediante el cual se pasa de un sistema centralizado a un sistema descentralizado de gobierno (Banco Mundial, 2010).

De esta manera se entiende el proceso de descentralización al conjunto de reformas que buscan transferir funciones, recursos y poder desde un nivel superior (nacional) a los niveles subnacionales (Dosek et al., 2022). Dicho proceso presenta las siguientes tres dimensiones: descentralización administrativa, descentralización fiscal y descentralización política.

El siguiente cuadro sintetiza los conceptos clave que explican el enunciado del problema público a través de un ejercicio de operacionalización basado en la literatura especializada y normativa sobre la materia.

**Tabla 7**  
Definiciones operacionales del enunciado del problema público

Término	Definición operacional
<b>Descentralización administrativa</b>	Se refiere al conjunto de políticas que transfieren la gestión y prestación de servicios, considerados como de sectores sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda, a los gobiernos subnacionales. Esta dimensión puede significar que la delegación sea también de autoridad con capacidad de decisión en dichos temas. Ello implica que se deben transferir los recursos monetarios respectivos para el mantenimiento de dichos servicios (Dosek et al., 2022).

Término	Definición operacional
<b>Descentralización fiscal</b>	Definida como el conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos regionales y locales, las mismas que se pueden efectivizar mediante el incremento de las transferencias del gobierno nacional, o la creación de nuevos impuestos subnacionales, entre otras estrategias fiscales (Dosek et al., 2022).
<b>Descentralización política</b>	Referida al conjunto de reformas constitucionales y electorales para abrir o reactivar espacios de representación en los gobiernos regionales o locales, para que de esta manera se pueda delegar la autoridad política, y se puedan abrir procesos electorales en dichos gobiernos regionales y locales.
<b>Capacidad estatal</b>	La capacidad estatal es entendida como “el conjunto de habilidades organizacionales y de gestión que pueden poseer las organizaciones estatales para la entrega de servicios públicos dirigidos a la población que habita en el territorio” (CEPLAN, 2022, p. 20).
<b>Bienes y servicios</b>	Son “los productos que generan o prestan las entidades en cumplimiento de sus funciones sustantivas orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de las personas” (PCM, 2020, p. 3).

La siguiente figura caracteriza el esquema conceptual del proceso de descentralización y sus tres dimensiones.

**Figura 5**

Esquema conceptual de la descentralización



La siguiente gráfica describe cómo interviene el proceso de descentralización en la entrega de bienes y servicios a las personas, por parte de las entidades del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, teniendo como eje la cadena de valor, donde los primeros tres eslabones (insumos, actividades y productos) son gestionados desde las entidades del Estado, para lograr resultados e impacto en las personas, a través de cambios positivos y sostenibles en sus condiciones de vida.

**Figura 6**

Proceso de descentralización y la entrega de bienes y servicios



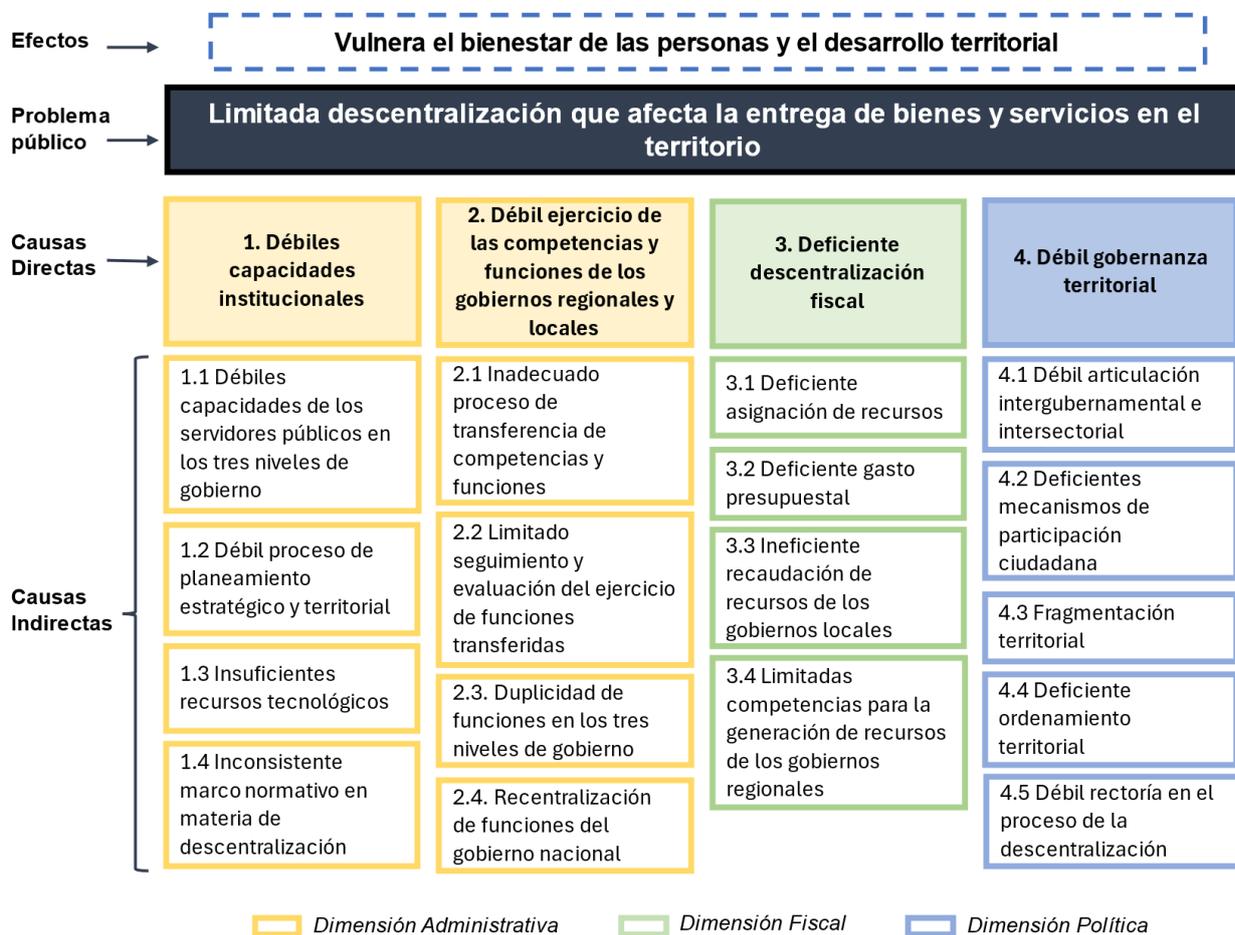
Los bienes y servicios conectan al Estado y a la población, y la manera en la cual están siendo entregados, es decir, la capacidad estatal para la entrega de servicios públicos está relacionada al proceso de descentralización, ya que, dentro de la cadena de valor de la entrega de bienes y servicios, los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) cumplen un rol en el marco de sus competencias y funciones y de acuerdo a los recursos con los que cuenta, especialmente los recursos humanos y económicos.

## 4. Modelo del problema público

A través de la siguiente figura se muestra el modelo del problema público, el cual incluye la parte de efecto (rectángulo punteado), y causas directas e indirectas (rectángulos ubicados en la parte inferior al problema público) que están relacionadas con las dimensiones del proceso de descentralización: dimensión administrativa (color amarillo), dimensión fiscal (color verde), dimensión política (color azul). Cabe recalcar que las causas 4.1, 4.3, 4.4 y 4.5, si bien se vinculan a la dimensión política, también están relacionadas con la dimensión administrativa.

**Figura 7**

Modelo del problema público



## 5. Descripción del modelo del problema público

### 5.1 Causas del problema público

#### i. Causa Directa 1: Débiles capacidades institucionales

La crisis sanitaria del 2020 terminó por desnudar la precaria preparación y capacidad de gestión del Estado y de los gobiernos subnacionales para responder a los retos actuales. Administrativamente existe una fragmentación de las unidades subnacionales, con gobiernos débiles, capacidades limitadas, con competencias que carecen de capacidad y voluntad de articulación, lo que explica servicios públicos deficientes (Ballón, 2023).

Tomamos como referencia el marco conceptual aportado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que define a la capacidad como: "la habilidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, fijar y alcanzar objetivos de una manera sostenible." (PNUD, 2006). En un marco de gestión pública descentralizada, las capacidades institucionales están referidas al conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios que poseen las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que, en el ejercicio de un rol determinado, satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios (PCM, 2016).

Asimismo, Bifarello (1995) señala que las capacidades institucionales son necesarias para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces y eficientes. Estas pueden ser clasificadas en: i) capacidades indicadas, haciendo alusión a la disponibilidad y aplicación efectiva de recursos humanos, tecnológicos y materiales para gestionar la producción de valor público (Ospina, 2002; Rosas, 2008) y ii) capacidad como resultado de un proceso, refiriéndose a la habilidad para desempeñar funciones de una manera efectiva, eficiente y sostenible (Grindle & Hildebrand, 1995). Por otro lado, para Valenzuela (2014) la capacidad institucional está compuesta por la capacidad administrativa, que alude a las habilidades técnico-burocráticas del Estado que son requeridas para instrumentar objetivos y metas oficiales enfocándose en recursos humanos y a la organización, y la capacidad política, haciendo referencia a la interacción política enmarcada en reglas, y normas que establecen los actores del Estado.

Según un estudio del INEI (2022) sobre el Registro Nacional de Municipalidades 2019-2021, el número de municipalidades (provinciales y distritales) que formulan requerimientos de asistencias técnicas y capacitaciones, es bastante alto y se ha incrementado, pasando de 90.6 % a 98.2 % respecto a asistencia técnica, y de 95.6 % a 98.6 % en capacitaciones. Esto podría reflejar la limitada capacidad de los servidores públicos de los gobiernos locales, por las altas demandas de asistencia técnica y capacitación.

Por otro lado, es necesario señalar que el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales conlleva atender las demandas de asistencia técnica y capacitación de dichos gobiernos; sin embargo, es esencial tomar en cuenta la cabal implementación de la reforma del Servicio Civil, cuyo objetivo consiste precisamente en dotar de recursos humanos competentes a todas las entidades del Estado.



Por tanto, es un factor clave para que la descentralización sea efectiva que todas las entidades del Estado cuenten con recursos humanos competentes, lo cual implica la existencia de un cuerpo burocrático, profesional y meritocrático que ejecute las funciones transferidas y las políticas públicas en el territorio. Sin embargo, la reforma del servicio civil no tiene avances significativos al día de hoy, y el mayor rezago se observa en los gobiernos regionales y locales. Así, según SERVIR (2022), en la actualidad se tiene que 82 municipalidades provinciales (42%) y 149 municipalidades distritales (9 %) se encuentran dentro del tránsito a la Ley del Servicio Civil. Dicho proceso supone dos fases, que involucran, en primer lugar, el diagnóstico y revisión de la situación actual de los cargos, puestos, plazas y ocupantes en la entidad y, en segundo lugar, el análisis y propuesta de una estructura de puestos y posiciones acorde con lo dispuesto en su norma de creación, por lo que se puede concluir que el proceso de tránsito a la Ley del Servicio Civil de los gobiernos regionales y locales en el país se encuentra en una etapa temprana o básica.

Adicionalmente, este problema es agudizado por la alta rotación de personal, lo cual es explicado por la Secretaría de Gestión Pública, en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (PNMGP, 2022) que presenta la alta rotación de directivos y personal, como parte de los principales desafíos a asumir para la eficiente implementación de la Gestión del Rendimiento y que, a su vez, decantará en la mejora de las capacidades institucionales, a través de promover el incremento sostenido de las capacidades de los servidores del Estado.

Asimismo, a partir de un estudio realizado por CEPLAN (2022), se muestra que los problemas relacionados a las capacidades institucionales pueden tener un impacto negativo en la calidad, cantidad, accesibilidad y eficiencia de los bienes y servicios públicos que se entregan a los ciudadanos peruanos, y ello se refleja en el Índice de la Capacidad Estatal (ICE) para la entrega de servicios. Este índice a nivel nacional fue de 60.39 entre los años 2015-2017, demostrando que la capacidad en los gobiernos subnacionales no es óptima, y en comparación de años pasados esta no ha mejorado, manteniéndose estable a través del tiempo.

Desde una mirada territorial, con relación a la entrega de Servicios en materia de Seguridad Pública (SSP), se observa que los departamentos de Madre de Dios (29.53), Puno (30.61) y Piura (31.52) son los que presentan los indicadores más bajos. Por otro lado, para los Servicios de Atención Primaria de salud (SAP) los departamentos con puntos más bajos son los de Loreto (23.43), Ucayali (49.43) y Amazonas (55.03). De igual forma, para los Servicios de Educación Regular (SER) y Servicios Básicos para la Vivienda (SBV). Con lo cual se evidencia también la mayor incidencia en determinados territorios y zonas del país, del desequilibrio en la distribución de las capacidades institucionales. Por tanto, estos indicadores demuestran las limitaciones en cuanto a capacidades estatales de los gobiernos subnacionales para la prestación de servicios públicos en materia de seguridad, salud, educación y vivienda, demostrando valores muy bajos, con preponderancia en los departamentos de Piura, Puno, Ucayali y Loreto.

Con respecto a los procesos de desarrollo territorial, los gobiernos regionales y locales no cuentan con las condiciones para planificarlo, ni mucho menos dirigirlo; asimismo, el gobierno nacional en la actualidad no cuenta con los instrumentos y los mecanismos debidamente perfeccionados para apoyar y promover los mencionados procesos (PCM, 2022). No se trata sólo de una cuestión de recursos financieros, sino también de personal altamente capacitado



(Contraloría General de la República, 2014). En muchos casos, los planes de desarrollo regional no son elaborados por personal de su misma localidad, sino son preparados por consultores de planificación privados, o agentes del gobierno nacional que tienden a producir planes sin una visión local, carentes de sostenibilidad económica (IEP/CAF, 2017).

Las débiles capacidades de las entidades del Estado han sido identificadas como un factor que afecta el proceso de descentralización en el país y esto se refleja en la falta de desarrollo de capacidades necesarias para enfrentar satisfactoriamente los retos que impone el proceso de descentralización en favor de los ciudadanos y ciudadanas para mejorar sus condiciones de vida. Adicional a ello, no resulta suficiente el fortalecimiento de las competencias de las personas al servicio del Estado, sino también una dotación de infraestructura, recursos y logística suficiente que le sirva de soporte eficaz.

Finalmente, la debilidad institucional dificulta la capacidad de los gobiernos regionales y locales para cumplir con sus responsabilidades y brindar a la ciudadanía servicios de calidad, eficientes, oportunos y pertinentes, lo que a su vez afecta el logro de los objetivos de desarrollo integral y sostenible del país. Es necesario por tanto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos, la dotación de recursos, así como un marco normativo claro y preciso. Sin embargo, a la fecha, no se ha diseñado una estrategia acorde para contar con niveles adecuados de recursos para desarrollar las capacidades institucionales.

#### Esfuerzos realizados por el Estado en relación con las débiles capacidades institucionales

La descentralización ha tenido avances que han contribuido a fortalecer la autonomía y capacidad de gestión del Estado y de los gobiernos subnacionales. Algunos de estos esfuerzos fueron:

- Definición de las competencias de los tres niveles de gobierno en la LOGR, LOM y LOPE, lo que ha permitido en cierta medida una distribución más equitativa de responsabilidades y funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.
- Establecimiento de una estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.
- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), documento que marca la ruta que debe seguir el país para lograr un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado.
- La Política Nacional de Transformación Digital (PNTD), permitiendo que los servicios y la información estén disponibles digitalmente para todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica. Además, busca desarrollar servicios digitales en los tres niveles de gobierno, lo que puede facilitar la descentralización administrativa.
- Se han realizado esfuerzos para fortalecer la capacidad institucional para la gestión descentralizada de los gobiernos regionales y locales, incluyendo la capacitación técnica y administrativa para mejorar la gestión de recursos, prestación de servicios públicos y la planificación territorial.

Es importante mencionar que, a pesar de estos avances, la descentralización con relación a las capacidades institucionales aún enfrenta desafíos, como proceso clave para garantizar el acceso a más y mejores bienes y servicios públicos para todos los peruanos.

### Causa Indirecta 1.1: Débiles capacidades de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno

El déficit de capacidades de gestión es el reflejo de una descentralización que transfirió competencias y funciones, pero que no desarrolló capacidad de gestión (Baca et al., 2023); otro autor señala que una de las debilidades del proceso fue que no se han desarrollado las capacidades en los gobiernos regionales (Descso, 2023). Ciertamente, esta debilidad se evidencia en la reducida capacidad de actuar de los gobiernos y en la entrega de servicios.

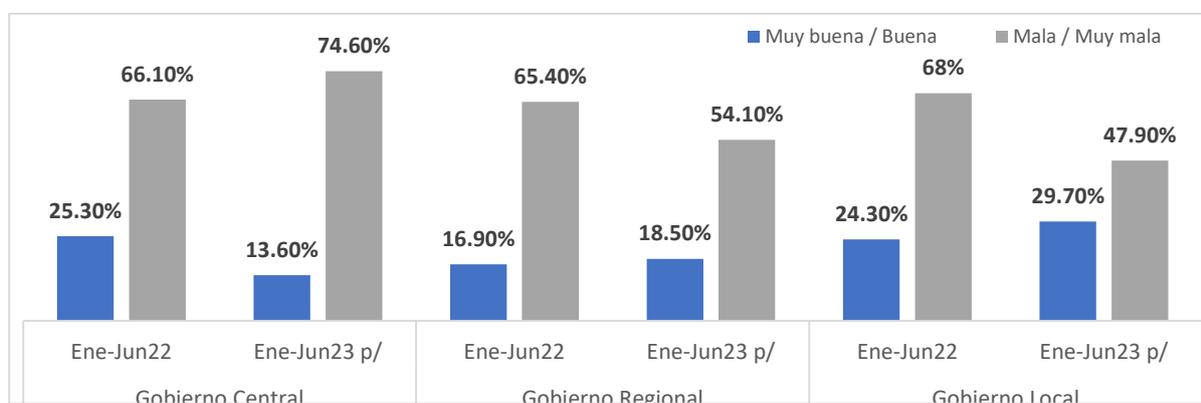
De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo de capacidades es “el proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible”.

Para el caso peruano, la débil capacidad de los servidores públicos se evidencia en la ineficiencia en la prestación de servicios públicos, como se ha señalado. Por consiguiente, la población percibe que las autoridades, funcionarios y servidores no tienen las capacidades necesarias para realizar una gestión local eficiente. En el caso de los gobiernos regionales, Datum presentó un estudio para conocer la percepción de la población respecto de la coyuntura política, económica y social del país, en la cual se revela que, en el 2022, el 71 % de ciudadanos de regiones considera que su gobernador no ha cumplido con la función de solucionar los problemas y necesidades de su región.

Asimismo, según el estudio de percepción ciudadana del INEI (2023), en relación con la capacidad y la eficacia de la dirección del gobierno y su acción en la administración pública, se presenta la figura 8 que corresponde a la valoración de la gestión de autoridades en los tres niveles de gobierno con respecto al primer semestre del 2023 y en comparación al mismo semestre del año anterior, en donde se evidencia que la gestión de las autoridades tiene muy baja valoración por parte de la población.

#### Figura 8

Valoración de la gestión de autoridades del gobierno nacional, regional y local (2022-2023)



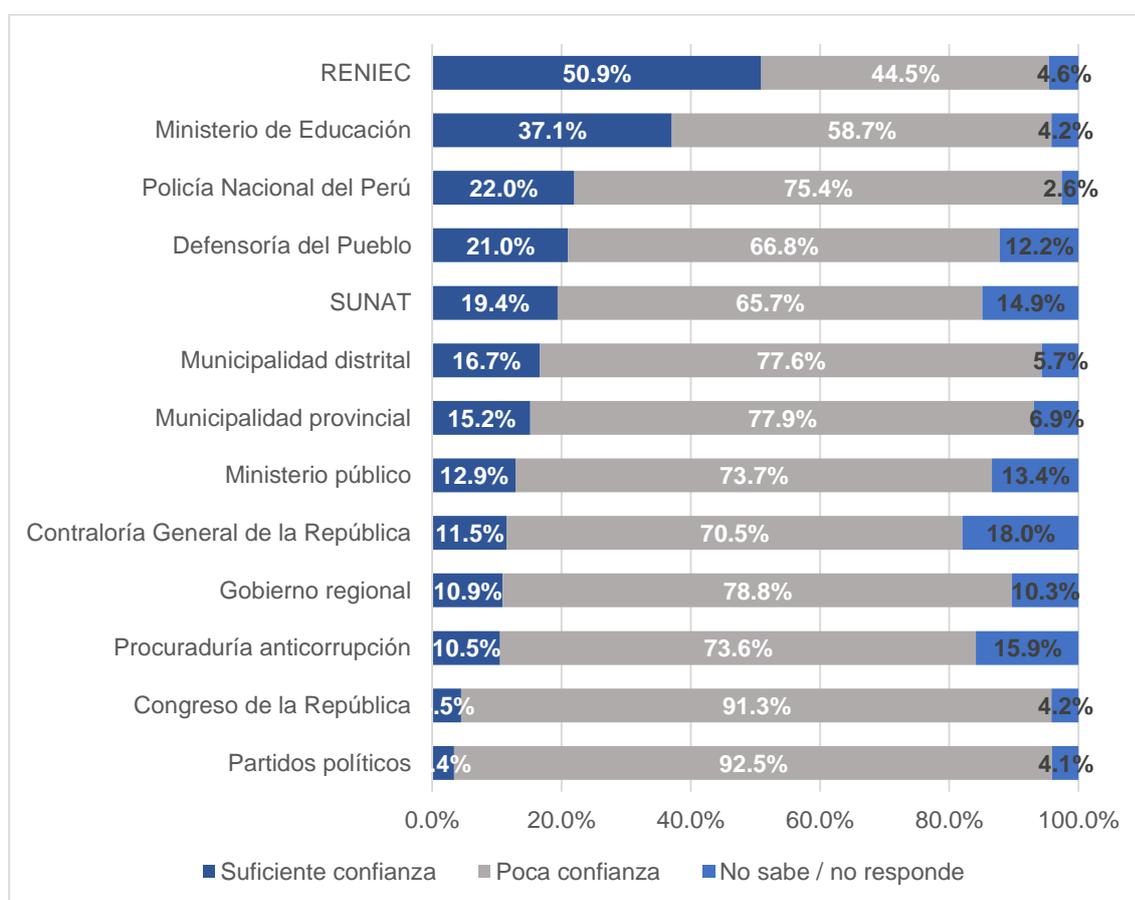
Fuente: p/: preliminar. Adaptado de “Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones”, por INEI, 2023.

Los resultados muestran que el 13.6 % de la población entrevistada considera que la gestión del gobierno nacional ha sido buena o muy buena, disminuyendo en 11.7 puntos porcentuales con respecto al mismo semestre del año anterior.

Además, se evidencia que el 18.5 % califica como buena o muy buena la gestión del gobierno regional, mientras que el gobierno local destaca situándose en 29.7 % de valoración positiva. Por otro lado, el nivel de confianza de la población también es un factor importante para medir la gestión de las autoridades. En ese sentido, según la figura 9 se demuestra que existe un bajo nivel de confianza de la población en las instituciones del Estado.

### Figura 9

Nivel de confianza de la población sobre las gestiones de las autoridades en el semestre de enero a junio de 2023 p/



7Fuente: Adaptado de “Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones”, por INEI, 2023.

Según el ranking de confianza realizado por INEI (2023), se sitúa al RENIEC como la única institución pública en la que más confía la población peruana con un 50.9 % de confianza, mientras que el resto de instituciones se ubican en la categoría de no confiables, es decir, su tasa de desconfianza excede a la de confianza.

Los partidos políticos serían la institución no confiable que lidera el ranking con una tasa de 92.5 % de desconfianza, seguido por el Congreso de la República, con 91.3 % y Procuraduría anticorrupción con 73.6 %. Con respecto a la gestión del Estado, el gobierno regional cuenta

con 78.8 % de tasa de desconfianza, mientras que la municipalidad provincial y distrital, con 77.9 % y 77.6 % respectivamente.

Una de las explicaciones de la débil capacidad estatal está asociada a la alta inestabilidad laboral, debido a que las personas pueden perder su trabajo al no contar con una vinculación laboral formal<sup>6</sup>. Sobre la base de lo expuesto, según el INEI (2021), a nivel de municipalidades provinciales y distritales, el 36.6 % de los servidores municipales son contratados en la modalidad de Locación de Servicios, el 26 % en el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), el 21.1 % en el Régimen Laboral del Decreto Legislativo N.º 728, y el 16.3 % corresponde al Decreto Legislativo N.º 276.

**Tabla 8**

Personal de las Municipalidades según régimen laboral (2019-2021)

Condición laboral	2019		2020		2021		Valor. % 2021/2019
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
<b>Total</b>	<b>218,873</b>	<b>100%</b>	<b>247,210</b>	<b>100 %</b>	<b>265,857</b>	<b>100 %</b>	<b>21.5</b>
Régimen Laboral del D.L. N.º 276	43,705	20.0%	43,809	17.7%	43,248	16.3%	-1
Régimen Laboral del D.L. N.º 728	44,748	20.4%	49,932	20.2%	56,235	21.2%	25.7
CAS	54,462	24.9%	72,374	29.3%	69,026	26.0%	26.7
Locación de servicios	75,958	34.7%	81,095	32.8%	97,348	36.6%	28.2

Fuente: Adaptado de "Registro nacional de Municipalidades 2019-2021", por INEI (2022).

En el análisis a profundidad de la tabla N°8, se puede apreciar que existe un incremento de trabajadores municipales contratados en la modalidad de locación de servicios con respecto al periodo 2019-2021, pasando de 75,958 a 97,348. Este aumento es relevante para efectos del desarrollo de capacidades, ya que los servidores civiles o trabajadores que no tienen un régimen de contratación, es decir aquellos que no se encuentran en planilla, no son considerados en los documentos de gestión como es el Plan de Desarrollo de Personas (PDP), y esto influye de manera directa en la atención de los servicios. Ya que, si tenemos personal que rota constantemente en el Estado, los procesos se ralentizan y adicionalmente, debido a las características de la contratación de los funcionarios públicos, la poca estabilidad termina entorpeciendo la gestión de los servicios que reciben los ciudadanos.

Al respecto, un estudio realizado por SERVIR da a conocer que, en el año 2018, solo 146 de las 362 entidades obligadas a presentar PDP lo hicieron, es decir, el 40 % de entidades a nivel nacional cumplieron con elaborar dicho documento. Sin embargo, de este universo, 28 entidades (19 %) no ejecutaron inversión en capacitación, lo que genera una brecha de conocimientos en los servidores públicos al no respetar la programación establecida en dicho documento de gestión. De igual forma, la brecha se incrementa cuando se ejecuta inversión

<sup>6</sup> En el caso peruano tenemos 4 regímenes de contratación DL 276, DL 728, Especial de Contratación Administrativa de Servicios CAS y Locación de servicios; siendo este último el menos formal debido a que los trabajadores no cuentan con ningún tipo de beneficios.

en la capacitación sin una programación establecida; es decir, se ejecutan acciones de capacitación sin una adecuada evaluación previa de las necesidades de la entidad y de los servidores civiles con relación a sus funciones a cargo.

En síntesis, durante el 2018, el 58.5 % de entidades no ejecutó inversiones en capacitación, razón por la cual las brechas de capacidades cada vez son más grandes en los servidores civiles en los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, los gobiernos locales señalan que gran parte de este problema es debido a la alta rotación en los puestos de trabajo y la baja escala salarial, lo que no permitiría la especialización de los trabajadores y trabajadoras (Tueros, 2023). De igual forma, los gobiernos regionales expresan que no pueden captar a funcionarios más capacitados, principalmente por el nivel de remuneraciones, afirmando que la mayor cantidad de especialistas prefieren trabajar en el gobierno nacional, debido a que ganan entre dos a tres veces más que un funcionario(a) del gobierno regional o local (Pisconte, 2023).

Otra evidencia de las bajas capacidades de los servidores públicos son las pruebas que evalúan el nivel de conocimiento de los servidores civiles sobre las diversas temáticas relacionadas a las funciones de sus puestos. Sobre este aspecto existe poca información sistematizada a nivel nacional; sin embargo, se cuenta con algunos estudios que han realizado diagnósticos de conocimientos en particular de algunos sistemas administrativos, como, por ejemplo, los diagnósticos realizados por SERVIR para los años 2014 y 2019, dirigidos a los gestores de las oficinas de contratación pública y recursos humanos respectivamente; diagnóstico que establece cuatro rangos de calificación tal y como se muestra en la tabla 9.

Es muy relevante conocer las capacidades de los funcionarios públicos en estas materias, o formas de aproximarnos a este entendimiento, en particular en temas de planeamiento, inversión pública y contrataciones.

**Tabla 9**

Rango de calificación para el diagnóstico de conocimientos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos por nivel de gobierno

Rango de calificación	Recomendaciones
86 % - 100 %	Su nivel de conocimiento es óptimo para la función / área de conocimiento evaluada.
71 % - 85 %	Se recomienda reforzar los conocimientos en la función / área de conocimiento evaluada.
51 % - 70 %	Requiere capacitación en la función / área de conocimiento evaluada.
0 % - 50 %	Requiere capacitación de manera prioritaria en la función / área de conocimiento evaluada.

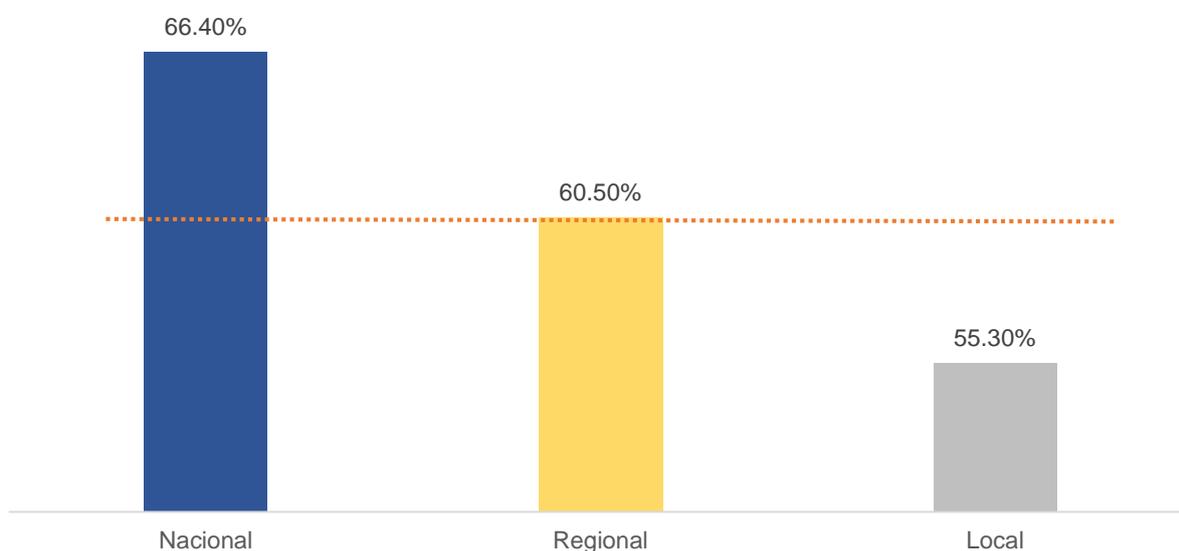
Fuente: Adaptado de “Resultados del diagnóstico de conocimientos con respecto al sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos – 2019”, por SERVIR, 2020.

Así podemos ver que los resultados del diagnóstico de conocimiento con respecto al sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos para el año 2019 arrojan que para el caso del nivel subnacional alcanzaron puntajes menores que el nivel nacional, cuya media es del 66.4 %. Asimismo, como se aprecia en la figura 10, el nivel de gobierno regional alcanzó el 60.5 % mientras que el nivel de gobierno local alcanzó el puntaje más bajo, con 55.3 %.

Tomando en cuenta los rangos de calificación establecidos, se expone que los tres niveles de gobierno se encuentran en el tercer rango de calificación (entre 51 % y 70 %), por lo cual, los gestores de las oficinas de recursos humanos requieren capacitación en las funciones que tienen a cargo y sobre lo cual han sido evaluados en el diagnóstico para mejorar su desempeño y los objetivos de las entidades en las que laboran.

### Figura 10

Puntuación media del diagnóstico de conocimientos del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos por nivel de gobierno (2019)



Fuente: Adaptado de “Resultados del diagnóstico de conocimientos con respecto al sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos – 2019”, por SERVIR, 2020.

Por otro lado, los resultados del diagnóstico realizado también por SERVIR a 6,158 funcionarios en el año 2014 con respecto al Sistema Administrativo de Contratación Pública, presentan cifras con mayor gravedad. Se identificó que el 78 % (4,803) participaron en las evaluaciones realizadas tomando como referencia el perfil del puesto. De este total, el 57 % pertenece al nivel de gobierno nacional y el 43 % al nivel subnacional. Los resultados en este último nivel de gobierno muestran que el 30 % obtuvo puntaje desaprobatorio y requiere de “capacitación prioritaria en la función”, situación que lo convertiría en un personal desacreditado para el puesto (OSCE. Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú: 2016).

Es preciso remarcar que una descentralización efectiva pasa por disponer de autoridades, funcionarios y servidores que tengan una suficiente capacidad de gestión. Hay varias herramientas de gestión que promueven las capacidades de los funcionarios y servidores, como el Plan de Desarrollo de Personas. Como afirma Repetto (2004), ya ha quedado claro que no puede haber descentralización exitosa en el campo social si no se redefine el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que



debe tener para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios. Mientras que no se cuente con servidores públicos con capacidades técnicas y de gestión para ejercer un gobierno eficaz, no se podrá brindar a la ciudadanía bienes y servicios oportunos, eficientes y de calidad.

### **Causa Indirecta 1.2: Débil proceso de planeamiento estratégico y territorial**

En la gestión pública, la planificación estratégica fue concebida como un instrumento que permite a las instituciones planificar los objetivos y la asignación de recursos para lograr organizar un esfuerzo colectivo, a fin de alcanzar metas y objetivos de consenso nacional, regional o local (CEPAL, 2003). Este concepto ha experimentado muchos cambios metodológicos y de enfoque, lo que no contribuye a su consolidación. En la actualidad, el planeamiento estratégico es visto como una herramienta utilizada en la formulación de planes de desarrollo regional y local con criterios participativos que consideran las potencialidades y las debilidades del territorio, para lo cual se plantean lineamientos estratégicos para el desarrollo y la competitividad de las regiones y localidades (Rendón Cusi, 2022).

Es preciso mencionar que el proceso de planeamiento en Perú, ha recorrido una trayectoria sinuosa y su evolución se dividió en cuatro periodos: incipiente (1920-1960), apogeo (1960-1980), crisis (1980-2000) y reinicio (2000-Actualidad) caracterizados por la intervención de distintos tipos y modelos de planificación (Rendón Cusi, 2022).

El periodo de “apogeo” se considera el más fructífero para la planificación regional, ya que la fundación del Instituto Nacional de Planificación (INP) le permitió contar con el apoyo estatal (Rendón Cusi, 2022), pero a partir de la extinción del INP, se perdió el rumbo de la planificación y, por consiguiente, se afectó la adecuada gestión y fiscalización de las inversiones públicas en el marco de un plan (Chiarella y Yakabi, 2016).

Durante el periodo de “reinicio”, entre los años 2000-2010, se realizaron importantes avances en cuanto a la promulgación de normativas, por lo cual se denomina a este periodo como un “reinicio” de la planificación. Por otro lado, desde el 2011 a la actualidad, la planificación sectorial impulsada por los ministerios se ha impuesto frente a los demás enfoques de la planificación (territorial, estratégica y ambiental). Si bien en los primeros años del periodo de “reinicio” se emprendieron planes estratégicos de desarrollo concertado, estas fueron experiencias de carácter no vinculante y completamente desligadas de los diferentes niveles de gobierno.

En el marco de la planificación estratégica, se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)<sup>7</sup> denominado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”, formulado por CEPLAN (Chiarella y Yakabi, 2016). Años más tarde, en el 2022, se aprobó el PEDN al 2050<sup>8</sup> teniendo en su cuarto objetivo nacional como acción estratégica mejorar el proceso de descentralización<sup>9</sup> (CEPLAN, 2023).

Hay varios expertos que consideran que el planeamiento gubernamental no llega a adquirir el dimensionamiento y eficacia necesarios, al respecto se puede señalar apreciaciones respecto

---

<sup>7</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 054-2011-PCM.

<sup>8</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 095-2022-PCM y actualizado con Decreto Supremo N.º 103-2023-PCM.

<sup>9</sup> “Mejorar el proceso de descentralización del país, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales, transferencia efectiva de funciones, de recursos y la institucionalización de mecanismos que aseguren la competitividad y consoliden espacios de articulación público-privado”.



al PEDN considerando que carece de claridad tanto en la prospectiva como en las estrategias. Es decir, la formulación del instrumento se percibe más como un objetivo en sí mismo, en lugar de un medio para alcanzar el bienestar ciudadano (Rendón Cusi, 2022). Además, se han identificado numerosos errores conceptuales y de enfoque, así como indicadores y metas que adolecen de deficiencias. Todo esto se suma a la falta de un enfoque territorial en la planificación (Chiarella y Yakabi, 2016; Fernández-Maldonado, 2019).

Durante los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala, se mantuvieron políticas de doble acción estatal, ya que por un lado promovieron la planificación y, por el otro, la obstaculizaron por medio de la dispersión de competencias institucionales y el centralismo para la toma de decisiones estratégicas en torno a la planificación territorial peruana.

Los autores Chiarella y Yakabi (2016), indican que algunos problemas en la planificación estratégica del país se deben a que a CEPLAN no se le asignaron las responsabilidades, competencias y recursos necesarios para su gestión. Fernández-Maldonado (2019) argumenta que los planes formulados no pueden implementarse, dado que la decisión sobre los recursos recae en el MEF. Actualmente, CEPLAN, como entidad rectora en materia de planificación, carece de autonomía y competencias, y además dispone de recursos limitados para su gestión (Chiarella, 2010).

La planificación estratégica, territorial y ambiental se ha venido desarrollando de forma desarticulada; CEPLAN, como institución responsable de la planificación nacional, no ha podido consolidarse como una instancia articuladora y motora del proceso de planificación. Esto nos lleva a concluir que existen dudas razonables respecto al futuro del proceso de planificación en el Perú, ya que hay una gran necesidad de contar con planes, y existe un poderoso sector reticente que ve en la planificación un medio de control por parte del Estado (Rendón Cusi, 2022).

Por su parte, CEPLAN promovió la planificación estratégica a través del Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI) y los planes sectoriales. A pesar de que CEPLAN ha trabajado para fortalecer la planificación estratégica, esta no ha estado articulada con los planes territoriales y ambientales. Además, los conflictos políticos y de corrupción de los últimos años han dejado los temas relacionados con la planificación en un segundo plano. Las políticas emprendidas en los anteriores gobiernos se han descontinuado y la opinión de CEPLAN ha perdido peso en las decisiones políticas (Rendón Cusi, 2022).

Según Fernández Maldonado (2019), la formación profesional en planificación en el Perú es prácticamente inexistente. Esto se debe a que la mayoría de los profesionales de la planificación en el Perú son arquitectos, cuya formación no incluye cursos sobre planificación y urbanización, ciencias sociales y métodos científicos e ignora el contexto urbano peruano, marcado por un fuerte nivel de informalidad urbana. Como resultado, el Perú se encuentra dentro del grupo de países del sur con sistemas de educación en planificación subdesarrollados.

Los planes estratégicos de desarrollo concertado llevan siendo formulados desde inicios del presente siglo por parte de los gobiernos regionales y locales; sin embargo, estos planes no han servido de guía para delinear las políticas públicas y son hasta ahora instrumentos de exiguo impacto debido a factores como el centralismo, los problemas políticos, los obstáculos

jurídico-administrativos y la escasa dotación de recursos para la ejecución de los procesos (Rendón Cusi, 2022).

Como se puede observar en la tabla 10, a nivel local, las provincias y distritos deben contar con el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Y a nivel regional, se tiene el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) propio de las 25 regiones del país (contando a Lima provincias y Callao) con un horizonte de ocho años. Este último, debería tener en cuenta el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) elaborados por cada ministerio (OCDE, 2016).

El PDRC debe formularse con la participación de los municipios y la sociedad civil, y “en armonía” con los planes de desarrollo local. Sin embargo, la legislación no menciona los procedimientos necesarios para asegurar la conformidad (Castro-Pozo, 2007).

**Tabla 10**

Principales instrumentos de planificación en la legislación peruana

Planificación	Nivel Regional	Nivel Local	
		Provincias	Distritos
<b>Planeamiento estratégico</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)	Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)	Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)
<b>Planeamiento Operativo</b>	Presupuesto participativo (PP)	Presupuesto participativo (PP)	Presupuesto participativo (PP)
<b>Planeamiento territorial</b>		Plan de Acondicionamiento Territorial	Plan Urbano Distrital (PUD)
		Plan de Desarrollo Urbano (PDU)	

Fuente: Adaptado de “Unboxing the Black Box of Peruvian Planning”, por Fernández-Maldonado, 2019.

La legislación exige un gran número de planes e instrumentos para cada sector, cuya falta de integración e incluso contradicción da lugar a una “espantosa cacofonía” de instrumentos, lo que constituye un despilfarro de recursos (Dourojeanni, 2016).

El marco legal para la planificación está seriamente limitado debido a su fragmentación en los tres niveles de gobierno, cada uno con sus propias leyes y regulaciones. Existe una gran cantidad de disposiciones legales que a menudo se contradicen y se superponen (OCDE, 2016). La falta de definición de términos, especificación de procedimientos y normas legales para nuevos mecanismos de planificación complica aún más la situación (Dourojeanni, 2016). Además, las múltiples ordenanzas emitidas por diferentes gobiernos locales en la misma área metropolitana añaden más complejidad. Las políticas sectoriales se diseñan principalmente de arriba hacia abajo, limitando la coordinación vertical y horizontal (Fernández-Maldonado, 2019).



Los planes de desarrollo regional, los planes urbanos y los planes locales se formulan de forma independiente, sin ajustarse a los niveles superiores de planificación por ausencia de visiones territoriales integradas o enfoques estratégicos. Los municipios provinciales suelen tomar decisiones de planificación sin consultar a los distritos involucrados (Riofrío, 2010). Además, las inversiones públicas se aprueban en un sistema que no exige que los proyectos estén incluidos en un plan, propuesta o proyecto urbano de mayor alcance (OCDE, 2016).

En 2017, solo 23 de las 196 provincias tenían un Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) aprobado y solo 233 de los 1874 distritos habían adoptado un plan de desarrollo urbano. Un estudio de 30 ciudades peruanas reveló que solo siete de ellas contaban con todos los instrumentos requeridos por la legislación urbanística, mientras que cinco ciudades no tenían ninguno (Fernández-Maldonado, 2019). Algunos planes de desarrollo se preparan solo para cumplir con los requisitos legales mínimos y carecen de priorización, presupuestos y mecanismos de control y evaluación (Villarán, 2004; PEI, 2017).

A pesar de que los gobiernos locales se encargan de la mayoría de las tareas de planificación, la cultura política centralizada y autoritaria permite que las decisiones importantes sean impuestas por políticos de alto rango. A menudo alteran los objetivos de planificación, y crean mecanismos y ordenanzas de planificación según su criterio (Dourojeanni, 2016). En muchos casos, estas decisiones favorecen a intereses comerciales y a los propios políticos, quienes deciden individualmente sobre proyectos de infraestructura importantes con el objetivo de ser recordados por estos proyectos o para obtener beneficios políticos inmediatos (Fernández-Maldonado, 2019).

Actualmente, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico<sup>10</sup> (SINAPLAN) cuya finalidad es coordinar y visibilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover el desarrollo armónico y sostenido del país, mantiene fuertes problemas y limitaciones que impiden que este tenga la debida incidencia en la gestión pública, así como en la toma de decisiones para reflejar las prioridades territoriales y facilitar el logro de los resultados que demanda el territorio para su desarrollo. Un ejemplo de ello es que el planeamiento estratégico en el sector público y particularmente en los gobiernos subnacionales, no se vincula con el desarrollo sostenible del territorio y, por lo tanto, constituye un problema que afecta el proceso de descentralización.

Lizárraga Bobbio (2017) describe la desvinculación entre el planeamiento estratégico y el conocimiento del territorio. Señala el desorden en la gestión del territorio debido a las diferentes interpretaciones del concepto de ordenamiento territorial. Además, menciona que las perspectivas sectoriales a menudo contradicen la naturaleza intersectorial e intergubernamental que debería caracterizar el proceso de ordenamiento. También resalta la débil o casi inexistente conexión entre los planes de desarrollo territorial y urbano de las ciudades y centros poblados con sus respectivos planes de desarrollo concertado.

El desafío actual es superar la dispersión normativa y la burocracia administrativa, buscando una gestión de información vertical y horizontal, fortaleciendo una entidad con capacidad de articulación y decisión estratégica. La planificación territorial debe implementarse a nivel regional, articulándose verticalmente a nivel nacional y local, y horizontalmente con los sectores y organismos que operan en los ámbitos regionales.

---

<sup>10</sup> Conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales (CEPAL, 2022).



El planeamiento estratégico, influenciado por la nueva gestión pública, es un instrumento que permite a las instituciones definir objetivos y asignar recursos para coordinar un esfuerzo colectivo. Sin embargo, sin un enfoque estratégico, los planes concertados a menudo no logran resultados tangibles que estén reflejados en la gestión y la entrega de servicios a la población. Con base en lo expuesto, la limitada capacidad de articulación y planificación territorial de los gobiernos locales y regionales tiene un impacto directo tanto en la ejecución de políticas públicas como en el proceso de descentralización.

### **Causa Indirecta 1.3: Insuficientes recursos tecnológicos**

Considerando que la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las instituciones para responder a las necesidades de la población, es importante que instituciones como los gobiernos locales, gobiernos regionales y sectores ministeriales cuenten con acceso a tecnología moderna y se encuentren dotados de equipos tecnológicos y plataformas digitales que permitan lograr el cumplimiento de las metas y objetivos de las entidades públicas.

Utilizar tecnologías digitales ya no es solo una opción, se ha demostrado que su aprovechamiento permite mejores condiciones de vida al ciudadano entregando servicios públicos de manera eficiente, transparente y segura (Muñoz et al., 2019; Gaido, 2020; Cañe, 2021). Respecto a ello, según un estudio de E-Gobierno<sup>11</sup>, de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, el Perú se ubica en el puesto 59 de 193 economías, obteniendo un Índice de desarrollo en E-Gobierno<sup>12</sup> (EGDI) de 0,7524 por encima de la media general (Naciones Unidas, 2022). Y en relación con los avances de migración de las instituciones públicas peruanas a gov.pe, la Secretaría de Gobierno y Transformación (SGTD, 2023) muestra en su reporte que solo el 28.24 % de los gobiernos locales hicieron la migración, mientras que los gobiernos regionales y ministerios tuvieron un avance de 69.23 % y 100 % respectivamente.

Por otro lado, la SGTD en su reporte del avance de los gobiernos locales y regionales para convertirse en un territorio digital confiable, muestra que a la fecha ninguna institución ha presentado al 100 % su documentación actualizada. A pesar de que no hay información exacta de las instituciones que cuentan con el reconocimiento internacional ISO 18091:2019 “Gestión Digital en el Gobierno Local”, algunos municipios provinciales del Perú, como Condorcanqui, Huamanga, Jaén y Tumbes, han recibido este reconocimiento internacional ISO.

Según el Registro Nacional de Municipalidades 2022, realizado por INEI (2023), nos evidencia que a nivel municipal existen equipos informáticos que deben ser reemplazados por nuevos o de nueva generación, que permitan realizar un trabajo eficiente utilizando las herramientas y procesos de la transformación digital. En ese sentido, podemos observar que al menos el 36% del total de equipos deben ser reemplazados. Este porcentaje hace referencia a aquellos equipos cuyos procesadores son, por ejemplo, Core i3, Core Duo/ Core 2 Duo<sup>13</sup> y otros cuyas características técnicas limitan el rendimiento de los equipos de cómputo y hacen más tedioso el trabajo administrativo.

---

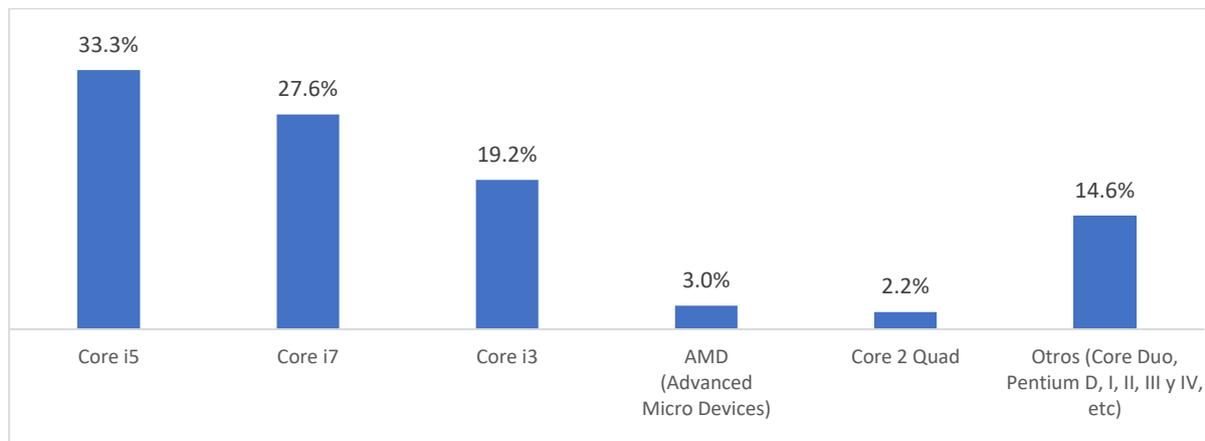
<sup>11</sup> Gobierno electrónico, la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los diferentes ámbitos que conforman la gestión pública.

<sup>12</sup> Este indicador comprende 3 dimensiones: servicios en línea, infraestructura de las telecomunicaciones y capital humano.

<sup>13</sup> Esos procesadores brindan un rendimiento para actividades comunes y de uso básico, mientras que los Core i5, i7 y AMD son ideales para tareas múltiples y trabajos (Intel, 2023).

**Figura 11**

Equipos de cómputo según tipo de procesador a nivel municipal 2022



Fuente: Datos tomados de RENAMU 2022, por INEI, 2023.

Otro componente para la transformación digital en gobiernos regionales y locales es el acceso a internet en las entidades de estos niveles de gobierno. Si bien en este componente existe un incremento, tenemos que hasta el 2022, a nivel local 76 municipalidades no cuentan con acceso a internet. Esta cantidad viene representando el 4.06 % de municipalidades a nivel nacional ubicadas en su mayoría en los departamentos de Huancavelica (12), Áncash (11), Lima<sup>14</sup> (11), Puno (8), Ayacucho (7), entre otros (INEI, 2023). Adicional a ello, el 17.2 % de las municipalidades todavía dependen de la conexión a internet satelital, la cual puede ser menos efectiva en días nublados y ofrecer un acceso a internet limitado. Para el trabajo administrativo, la fibra óptica es el tipo de internet recomendado por ser extremadamente eficiente, confiable y rápido. Sin embargo, solo el 34.6 % de las municipalidades cuentan con este tipo de conexión a internet (INEI, 2023).

**Figura 12**

Municipalidades que cuentan con servicio de internet (2019-2022)



Fuente: Datos tomados de RENAMU 2022, por INEI, 2023.

<sup>14</sup> Las municipalidades que no cuentan con el servicio de internet en el departamento de Lima, están ubicadas en las provincias de Cajatambo, Canta, Huarochirí y Yauyos.

Otro recurso tecnológico importante son los equipos de oficina pues son esenciales para el funcionamiento eficiente de las municipalidades y sus capacidades estatales, ya que facilitan la prestación de servicios adicionales, ayudan a que los trabajos se desarrollen sin problemas y de forma constante. Asimismo, estos son de gran importancia para mejorar el monitoreo, la prevención y la comunicación en la gestión de riesgos y desastres naturales.

Según el RENAMU, hasta el año pasado, 8 municipalidades distritales<sup>15</sup> informaron que no cuentan con equipos de oficina operativos (fotocopiadora, escáner, impresora básica, impresora multifuncional, proyector multimedia, entre otras). En la tabla 11 se muestra la cantidad de municipalidades que cuentan con “ninguna”, “al menos 1” y “de 2 a más” equipos de oficina operativos para el año 2022.

**Tabla 11**  
Municipalidades que cuentan con equipos de oficina operativos 2022

Equipo de oficina	Ninguna (0)	Al menos 1	De 2 a más
Fotocopiadora	596	618	660
Escáner	1216	307	351
Impresora básica	586	179	1109
Impresora multifuncional	98	126	1650
Proyector multimedia	413	880	581

Fuente: Datos tomados de RENAMU 2022, por INEI, 2023.

La información nos evidencia que 596 municipalidades no cuentan con ninguna fotocopiadora, representando el 31.80 % de estas y, respecto al proyector multimedia (herramienta usada para presentaciones, reuniones, desarrollar conceptos complejos, facilitar la comprensión, entre otras tareas), se muestra que el 22 % de municipalidades no cuentan con ninguna, y que solo el 47 % cuentan con al menos una para el uso de todo el municipio.

La falta de equipos de oficina operativos en las municipalidades puede tener varias consecuencias negativas como, por ejemplo:

- Ineficiencia administrativa: Gestión ineficiente, ya que los procesos administrativos pueden ser más lentos y menos precisos.
- Falta de control: Dificultad en el control interno y supervisión, lo que puede llevar a problemas de gestión y posibles irregularidades.
- Falta de competitividad: Dificultades para mantenerse competitivas. Esto puede afectar su capacidad para atraer y retener negocios, lo que a su vez puede tener un impacto en la economía local.
- Impacto en la transparencia: Dificultad para la transparencia y la rendición de cuentas. Esto puede hacer más difícil para los ciudadanos acceder a la información sobre las actividades de la municipalidad.

Por otro lado, sobre la gestión documental de forma digital se tiene que para el nivel local sólo el 21 % de municipalidades disponen de una mesa de partes digital y el 12 % ha desplegado

<sup>15</sup> Estas municipalidades distritales son: Cotaparaco, Quechualla, Cayna, San Francisco, Leonor Ordóñez, Coviriali, Caminaca y Pinto Recodo.



el modelo de gestión documental. La implementación de la gestión documental digital en los gobiernos locales es un paso importante hacia una administración pública más eficiente y transparente.

Otra razón por la cual el uso de las TIC es clave para fortalecer las capacidades de los servidores públicos es que estas herramientas pueden mejorar la coordinación interinstitucional y la colaboración en línea. Las plataformas de comunicación y colaboración en línea pueden permitir a los servidores públicos trabajar juntos en proyectos y compartir información de manera más eficiente, lo que puede mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

En resumen, aunque algunas instituciones públicas están utilizando eficazmente los recursos tecnológicos, todavía existen desafíos significativos en términos de acceso y uso efectivo de estas tecnologías. Aunque se han realizado esfuerzos para la digitalización de los servicios públicos en el Perú, aún hay mucho por hacer. Es muy importante seguir trabajando para garantizar que todas las instituciones públicas tengan los recursos tecnológicos necesarios para realizar sus funciones de manera eficiente y efectiva y, en consecuencia, esta impacte en los servicios públicos que ofrecen.

#### **Causa Indirecta 1.4: Inconsistente marco normativo en materia de descentralización**

El marco normativo que guía el proceso de descentralización en el país establece los principios así como las competencias exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno. Esto se aprecia en el literal f) del artículo 4 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece que la descentralización se sustenta y rige, entre otros, por el principio de subsidiariedad, en virtud del cual las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

En ese orden de ideas, la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el numeral 10 de su artículo 8, prescribe que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones. Continuando con el mismo razonamiento, la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, prescribe en su artículo V que la estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. Asimismo, en el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

La descentralización fue iniciada por los políticos con un discurso que apelaba más a las reivindicaciones provincianas que a la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado, lo que

luego fue matizado por técnicos que introdujeron la preocupación por la disciplina fiscal y la mejora de los servicios al ciudadano (Contraloría General de la República, 2014).

El diseño del proceso “se hizo caminando a ciegas, con gran cantidad y diversidad normativa; la construcción de la descentralización tiene retazos de lo pedido por cada actor, no acuerdos efectivos” (Ballón, 2013). Es decir, el diseño se fue construyendo en el camino sobre las ideas que iban prevaleciendo, no se evidencia en el proceso de descentralización una preocupación por adecuaciones del diseño del proceso ni de la debida implementación para asegurar que la descentralización sea efectiva.

Así tenemos que, para Campana Ocampo (2017), una de las dificultades que afronta el diseño de la descentralización es que estuvo ausente el enfoque territorial, pues la atención se concentró en lo político y administrativo. Por su parte Guerrero (2013) menciona que los principales errores en el diseño fueron la imposición de fusiones de departamentos en regiones y la excesiva velocidad del proceso de transferencia. Tal como se ha señalado previamente, uno de los factores que afecta la capacidad institucional son las leyes, las normas y las reglas de juego; ello, debido a que establecen las condiciones del posible accionar de las diversas instituciones involucradas en el proceso en cuestión; producción normativa que acompaña, define y fortalece el diseño del proceso de descentralización.

Para Campana Ocampo (2017) no existen políticas, normas e instrumentos que establezcan políticas y estrategias de planificación y gestión territorial en el ámbito nacional. Las intervenciones en el territorio se hacen de manera desordenada, sectorial y, por tanto, desde un marco institucional poco claro.

Según el diseño normativo e institucional, los gobiernos regionales y locales incrementarían sus niveles de autonomía gradualmente. Esto se debía lograr a través del desarrollo y el cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización dispuestas por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783. Sin embargo, el carácter consecutivo de las citadas etapas fue modificado, convirtiéndolas en paralelas y ya no en consecutivas (Friz – Burga, 2010). En la tabla 12, se muestran las primeras normas aprobadas para hacer efectivo el proceso de descentralización:

**Tabla 12**

Primeras normas aprobadas en el marco de la descentralización

<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley de Reforma Constitucional.</li><li>• Ley de Elecciones Regionales.</li><li>• Ley de Bases de la Descentralización.</li><li>• Ley de Demarcación y Organización Territorial.</li><li>• Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</li><li>• Ley Marco de la Modernización del Estado.</li></ul>
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley Orgánica de Municipalidades.</li><li>• Ley Marco del Presupuesto Participativo.</li><li>• Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.</li></ul>



<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto Legislativo N.º 955: Descentralización Fiscal.</li><li>• Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.</li><li>• Ley de incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.</li></ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</li></ul>






La Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional, que se aprobó y promulgó el 6 de marzo del 2002, definió la descentralización, la división territorial y modificó el artículo 190 de la Constitución en la cual se dispone la creación de regiones. El artículo 191 de dicha ley, se refiere a la autonomía y organización de los gobiernos regionales. En cuanto a ello, la norma constitucional establece que los gobiernos regionales tienen “autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Sin embargo, los siguientes artículos regulan la organización y funciones de las municipalidades, de manera muy similar a los gobiernos regionales. Son formuladas con frases casi idénticas a las utilizadas en el caso de los gobiernos regionales, inclusive en el caso de la regulación de actividades económicas, generando confusión.

Adicional a ello, la reforma constitucional no fue específica en cuanto a los recursos de los gobiernos regionales. El artículo 193 hace referencia a la creación de un fondo de compensación regional, que tiene carácter redistributivo, y deja para la legislación la definición sobre los tributos y otros ingresos que pueden recibir los gobiernos regionales.

Luego, fue aprobada por el Congreso el 26 de junio la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Posterior a ello, la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (julio 2002), la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (noviembre 2002) y la Ley N.º 27972, Ley de Orgánica de Municipalidades en el 2003. Como se ha podido observar, en los primeros años no existía una Ley que estableciera los roles del Gobierno Nacional, es así que recién en diciembre de 2007 se publica la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), completando así el paquete de normas básicas que debían guiar el proceso de descentralización.

En materia de transferencia de competencias y bajo el principio de gradualidad para el proceso de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización estableció una serie de etapas para la transferencia ordenada. La tercera etapa se refiere a la transferencia de las funciones hacia los gobiernos regionales en los sectores productivos mediante el PAT, y en la cuarta etapa, se daría la transferencia de competencias en materia de Salud y Educación. Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N.º 27902, estableció que a partir del 1 de enero de 2004 se iniciaba la transferencia de competencias sectoriales, incluyendo Educación y Salud (Contraloría General de la República, 2014). En consecuencia, esta última Ley modificó las etapas del proceso de descentralización, tratando a la tercera y cuarta etapa como paralelas y no consecutivas (Defensoría del Pueblo, 2009). Por ello, subsiste la intervención sectorial del Estado, pero sin articulación entre sectores y niveles de gobierno, ni vinculación con las características y necesidades del territorio (Campana Ocampo, 2017).

No obstante, se advierte que existe un conjunto de normas legales expedidas con posterioridad a la promulgación Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que regulan el funcionamiento de entidades del Poder Ejecutivo, aprueban políticas nacionales o



sectoriales y asignan funciones a los ministerios del Gobierno Nacional, entre otras que no guardan coherencia con la descentralización en el país, debido a que no mantienen la consistencia debida con sus principios, objetivos, etapas, asignación de competencias y, sobre todo, con la debida prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. En efecto, la coexistencia de normas, algunas de ellas contenidas en las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios, genera una colisión normativa que, a su vez, produce inconsistencias que debilitan el proceso de descentralización en el país debido a la confusión sobre las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, superposiciones y duplicidad.

Ejemplo de lo mencionado podemos observar en la provisión de los siguientes servicios públicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2022-MIDIS:

- Servicio de cuidado y atención integral para niñas y niños de 6 a 36 meses que requieren de cuidado extra familiar por ausencia de un adulto competente para su atención en el ámbito del hogar.
- Alimentación escolar permanente a estudiantes de instituciones educativas públicas.
- Complementación alimentaria permanente para personas en situación de vulnerabilidad.
- Atención especializada oportuna en salud dirigida a las personas adultas mayores.

Como se puede aseverar del análisis normativo, la provisión de los servicios públicos indicados a modo de ejemplo, se encuentra centralizada en entidades del Poder Ejecutivo, sean ministerios o programas adscritos a los mismos. Si bien las funciones asumidas responden a un marco legal aprobado, es decir a las Leyes de Organización y Funciones o las que hacen sus veces, las mismas deben ser asumidas por los gobiernos subnacionales a fin de evitar duplicidad de funciones y que dicha inconsistencia normativa genere la vulneración de principios básicos, como el de subsidiaridad, y el debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado.

Con similar razonamiento legal al antes mencionado, podemos afirmar que otros servicios públicos que se brindan desde el gobierno nacional a la población y que se encuentran regulados por normas sectoriales no consideran que ciertas competencias y funciones corresponden ser ejercidas por los niveles subnacionales del gobierno. Se pone como ejemplo, en el sector educación, al servicio de educación especializada a través de los Colegios de Alto Rendimiento, o al licenciamiento de institutos y escuelas de educación superior, que son provistos por el Ministerio de Educación, no obstante contar con el marco normativo que faculta a los gobiernos subnacionales a brindar estos servicios.

Adicionalmente a ello, los gobiernos descentralizados, particularmente los gobiernos regionales, cuentan con muy pocos instrumentos para territorializar las políticas sectoriales del Gobierno nacional debido al bloqueo que este ejerce sobre el proceso de descentralización al no establecer competencias claras y precisas en los tres niveles de gobierno y los sectores. Esto ha ido de la mano de limitaciones al ejercicio del ordenamiento territorial, así como de la persistente lógica sectorial y centralista con la que actúan el Gobierno nacional y sus diversos sectores (Campana Ocampo, 2017). En síntesis, se tienen herramientas de ordenamiento sectorial que no dialogan entre sí, o intervenciones de los sectores en el territorio que se realizan sin coherencia o que duplican esfuerzos.

## ii. Causa Directa 2: Débil ejercicio de las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales

La transferencia de competencias supone el traslado de responsabilidades del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y gobiernos locales (provinciales y distritales) siguiendo determinados requisitos y procedimientos, con el objetivo de permitir a la población el acceso a la toma de decisiones y la gestión de los bienes y servicios que presta el Estado (USAID, 2011, p. 9). Sin embargo, para que la autonomía sea efectiva; es decir, haya un efectivo ejercicio de las funciones transferidas, es necesario que los gobiernos regionales y locales tengan suficientes recursos financieros y humanos para llevar a cabo sus funciones, y la provisión de servicios asociados a las mismas.

De esta manera, si bien se han presentado avances en el proceso de transferencias de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales, al tener que el 94.3 % de competencias y funciones ya han sido transferidas, este proceso se desarrolló de manera inadecuada, acelerándose el proceso con el shock descentralizador en el año 2007, cuando los gobiernos regionales no tenían las capacidades ni recursos para asumir esta nueva responsabilidad, factores que repercuten en el débil ejercicio de las competencias y funciones transferidas.

Salvo el plan que implementó la Secretaría de Descentralización de la PCM durante el periodo 2012-2013, no se cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación del ejercicio de funciones transferidas que permita saber el estado actual de las mismas (Defensoría del Pueblo 2011, Acuerdo Nacional 2016, PCM 2023).

Finalmente, a estos problemas se suma la duplicidad de funciones en cuanto a las competencias compartidas, debido a un mal diseño en las normativas que sentaron las bases del proceso de descentralización en el año 2002, pero también porque no está claro, dentro de la cadena de valor en la entrega de bienes y servicios, qué le compete a cada nivel de gobierno.

Se han hecho esfuerzos para responder a este problema, como la elaboración de matrices que delimitan competencias y funciones entre los sectores y los gobiernos subnacionales; y, posteriormente, este trabajo fue reemplazado por la elaboración de modelos de bienes y servicios que buscan determinar roles y responsabilidades a cada nivel de gobierno. Sin embargo, en ambos casos no se han logrado suficientes avances, solo se ha evidenciado la duplicidad de funciones que existe, así como la recentralización de varias competencias y funciones.

### Esfuerzos realizados por el Estado en relación con el débil ejercicio de las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales

La descentralización ha tenido avances que han contribuido en cierta medida en la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales. Algunos de estos esfuerzos fueron:

- El intento de implementar un proceso de regionalización en 1989, así como la aprobación de la primera Ley de Bases de la Descentralización en 1992 y la Ley Marco de la Descentralización en 1998. Estos esfuerzos sentaron las bases para el proceso

de descentralización que se inició en 2002, con la transferencia de funciones, personal y bienes a los gobiernos regionales, así como la creación de los CTAR.

- Transferencia de funciones y competencias: Se ha transferido un 94.3 % de las competencias y funciones, fondos, programas, proyectos y activos previstos a ser transferidos a los Gobiernos Regionales y Locales.
- La Ley Orgánica de Municipalidades, regula la organización, funcionamiento y competencias de las municipalidades, estableciendo las bases para la descentralización administrativa a nivel local.
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableció el marco normativo para la organización y funcionamiento de los gobiernos regionales, definiendo sus competencias y responsabilidades en el marco del proceso de descentralización.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableció los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la descentralización.
- Creación de un Sistema de Acreditación para certificar las capacidades de los gobiernos regionales antes de transferirles las competencias, orientado a garantizar que cuenten con las capacidades necesarias para asumir nuevas responsabilidades.

Es importante mencionar que, a pesar de estos avances, la descentralización en la dimensión administrativa aún enfrenta desafíos. Sin embargo, sigue siendo un proceso clave para garantizar el acceso a más y mejores bienes y servicios públicos para todos los peruanos.

### **Causa Indirecta 2.1: Inadecuado proceso de transferencia de funciones**

El artículo 4 de la Ley N.º 27783 establece los principios generales del proceso de descentralización, en los cuales el mismo se sustenta y se rige. Siendo que:

- Es permanente: Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.
- Es dinámica: Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macrorregiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.
- Es gradual: El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

Asimismo, desde su promulgación, la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, estableció cuatro etapas del proceso de descentralización:

- Primera etapa: instalación y organización de los gobiernos regionales y locales.

- Segunda etapa: consolidación del Proceso de Regionalización.
- Tercera etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales.
- Cuarta etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.

En ese sentido, el inadecuado proceso de transferencia surgió cuando las etapas tercera y cuarta no se implementaron de manera consecutiva, impidiendo la total transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales. Este proceso trajo como consecuencia que, en aquellas competencias compartidas, se desarrolle de manera ineficiente o incompleta, como se advierte en varios sectores.

El proceso de descentralización que se inició el año 2002 planteó una ruta de transferencia de competencias y funciones que no se cumplió de manera adecuada, ya que el año 2007 se produjo el conocido “shock descentralizador” que aceleró el proceso de transferencias, pero los gobiernos regionales no estuvieron preparados. No solo no tuvieron los recursos necesarios (humanos, presupuestales y logísticos) para cumplir adecuadamente las funciones transferidas, sino que tampoco contaron con la asistencia técnica requerida para asumir estas nuevas responsabilidades (Defensoría del Pueblo 2011, p. 96).

En la actualidad, lo que está ocurriendo en algunos casos es un proceso de recentralización, es decir, algunas competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales han sido recentralizadas. Por ejemplo, se identifican los siguientes casos: i. de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), ii. la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), iii. los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); iv. los programas nacionales, entre otros casos (PCM 2023, p. 149).

### **Causa Indirecta 2.2: Limitado seguimiento y evaluación del ejercicio de funciones transferidas**

Otro de los inconvenientes es que no ha habido un proceso sostenido y eficiente de seguimiento y evaluación sobre el proceso de transferencia de competencias y funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales (PCM, 2023).

Actualmente, a través del “Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales”, que emite anualmente la Secretaría de Descentralización, se da seguimiento al proceso de transferencia de funciones de los sectores, pero no al estado de las funciones transferidas.

Cabe indicar que el año 2012, a través de la Resolución Ministerial N.º 335-2012-PCM, se contó una experiencia de seguimiento y evaluación al ejercicio de funciones transferidas, se encargó a la Secretaría de Descentralización de la PCM la implementación del “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos”, pero este no tuvo continuidad.

El informe de la Defensoría del Pueblo resalta que, si bien los propios sectores dan seguimiento a las funciones transferidas, es necesario que la Secretaría de Descentralización implemente un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación que permita contar con



información consolidada sobre la gestión de los gobiernos regionales y las acciones realizadas por cada ministerio para contribuir a su mejoramiento (Defensoría del Pueblo 2011, p. 84), lo cual es comprensible tratándose de un proceso complejo, que requiere de un análisis y comprobación de que se está avanzando, y que las medidas implementadas, así como las herramientas y capacidades institucionales existentes, son las suficientes y necesarias para ello.

En general, algunas propuestas apuntan no solo a dar seguimiento y evaluación de las funciones transferidas sino a todo el proceso de descentralización que implica la articulación intergubernamental, los recursos transferidos, y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales (Acuerdo Nacional 2016, p. 72).

Todo ello implica que la Secretaría de Descentralización disponga de los instrumentos y sistemas apropiados, así como de un equipo técnico específico para dar seguimiento y evaluación del ejercicio de las funciones transferidas, el cual debe estar articulado al seguimiento que realizan los sectores.

### **Causa Indirecta 2.3: Duplicidad de funciones en los tres niveles de gobierno**

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política, el Estado garantiza la plena vigencia de los derechos humanos, protege a la población de las amenazas contra su seguridad y promueve el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. El estudio de dichas funciones permite afirmar que el Estado tiene el deber de administrar los recursos, planificar y ejecutar políticas públicas, regular las actividades económicas y promover el desarrollo social. En resumen, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que se satisfagan las necesidades básicas de la población y que se promueva el desarrollo sostenible del país.

El bienestar general pretendido depende, en buena parte, de la eficiente y oportuna provisión de servicios públicos a la población. Para ello, asimismo, las competencias y funciones de cada uno de los niveles de gobierno deben estar debidamente diferenciadas en el ordenamiento jurídico que las regula. Lo indicado permite no solo una buena administración y ejecución del presupuesto nacional sino mayores niveles de satisfacción ciudadana.

Uno de los problemas en el proceso de transferencias de competencias y funciones, es la duplicidad y superposición de funciones. Diferentes estudios indican que el proceso de diseño de las normativas ha generado esta confusión en cuanto a las competencias compartidas (Acuerdo Nacional, 2016; Neyra, 2017; Barco et al., 2021; Dosek, 2022; IEP 2022; Informes de PCM).

La expedición de normas que regulan funciones o, incluso, actividades a desarrollar por parte de las entidades del Gobierno Nacional, debería respetar el principio de subsidiaridad, en virtud del cual la prestación de bienes y servicios debe ser ejecutada por los niveles de gobierno más cercanos a la población, con lo cual se asegura su oportunidad y eficacia. No obstante ello, se evidencia en la actualidad la coexistencia de normas que regulan funciones, intervenciones, prestaciones de servicios, entre otras, que son ejercidas o brindadas por más de un nivel de gobierno. Esa duplicidad normativa, si bien se genera por las inconsistencias existentes, se explican mejor al momento de establecer las cadenas de valor en la provisión



de bienes y servicios; es decir, la inconsistencia normativa, como causa indirecta, se explica solo en la existencia de normas que en su conjunto no guardan simetría con los principios, objetivos y finalidad del proceso de descentralización; mientras que la duplicidad de funciones en los niveles de gobierno, si bien, por el principio de legalidad, surgen por las normas legales, su génesis se explica más bien por la concepción del Estado, en cuanto cumple su deber de satisfacer las necesidades de la población.

Del análisis normativo de las principales leyes promulgadas con las que se inició el proceso de descentralización, se observa que la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece que los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. En cuanto a los gobiernos locales, la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que los mismos representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Aunado a lo indicado, el artículo V de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, prescribe que las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones. Este mismo concepto es recogido por el numeral 10 del artículo 8 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

No obstante, tal como se indicó líneas arriba, la coexistencia de normas ha generado duplicidad de funciones, las cuales se evidencian con mayor grado en sectores como Desarrollo e Inclusión Social, cuyo ente rector el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene adscrito programas sociales que brindan servicios que deben ser provistos por los gobiernos subnacionales debido a que cuentan con el marco legal que los faculta para ello. Ejemplo de lo indicado son el servicio de cuidado de niños y niñas hasta los 36 meses que brinda el Programa Nacional Cuna Más y el servicio de alimentación escolar que brinda el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

En este punto es importante recordar que la ejecución de programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza es una función que tienen tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales, tal como lo indican el literal a) del artículo 35 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, así como el artículo 73 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que prescribe que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del mencionado Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes: 2.4 Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos, y 6.1 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.

En este sentido, se evidencia que otro problema está vinculado con la confusa identificación de la cadena de valor en la entrega de bienes y servicios que le corresponde hacer a cada nivel de gobierno. Por ello, desde la Secretaría de Descentralización se propuso la elaboración de los modelos de provisión de bienes y servicios, con el objetivo de que los ministerios con competencias compartidas determinen los roles y responsabilidades de cada nivel de



gobierno, a través de establecer e implementar, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, los modelos de provisión de bienes y servicios<sup>16</sup>.

El año 2020 se aprobaron lineamientos para la formulación de los mismos y el año 2021 se aprobó una Guía metodológica con pautas y orientaciones específicas para formular estos modelos. De esta manera, de acuerdo al informe de la PCM (2021:32), durante el 2021 se realizó asistencia técnica a 16 sectores para la formulación de los modelos de provisión de bienes y servicios, pero solo el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) culminó con la formulación del modelo base de dos servicios. El año 2022 no se aprobaron modelos base de bienes y servicios, solamente el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) llegó a la etapa final de la formulación de los modelos base de dos (02) servicios priorizados (PCM 2023).

#### **Causa Indirecta 2.4: Recentralización de funciones del Gobierno Nacional**

La descentralización en el Perú ha sido un proceso complejo que ha experimentado diversos cambios a lo largo del tiempo. En este sentido, para comprender este fenómeno es importante tomar en cuenta el contexto histórico, político y económico del país, debido a que en las últimas décadas han ocurrido transformaciones significativas en su estructura de gobierno y la relación entre el poder central y las entidades de gobiernos regionales y locales.

La recentralización es un concepto que se refiere al proceso mediante el cual un Gobierno Nacional fortalece su autoridad y control sobre las decisiones y recursos que originalmente estaban descentralizados hacia entidades subnacionales, gobiernos regionales y municipalidades. Este fenómeno implica la concentración administrativa y financiera en el nivel nacional de gobierno, en detrimento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

A 20 años del proceso de descentralización se observa que los sectores y las tecnocracias que los acompañan han optado por recentralizar muchas de las competencias y funciones que les fueron transferidas a los gobiernos regionales y locales. Según Propuesta Ciudadana (2015) uno de los argumentos que se esgrimen con frecuencia están vinculados con que en los gobiernos subnacionales no existen las suficientes capacidades de gestión para brindar servicios de calidad. Sumado a ello, la baja ejecución presupuestal de los gobiernos regionales permite que este tipo de argumentos cobre mayor importancia. Tueros (2023) señala que el proceso de transferencia fue acelerado, no determinó la capacidad de gestión con la que contaban los gobiernos regionales antes de que reciban y ejerzan las funciones a ser transferidas. De la misma forma, el traspaso de responsabilidades a las regiones no fue acompañado de recursos presupuestales y, por ende, no generó intereses de los gobiernos regionales de asumir y gestionar dichas funciones.

Un ejemplo sobre la transferencia de funciones y la capacidad de gestión de los gobiernos regionales es desarrollado por Tueros (2023), quien explica que en materia agraria

---

<sup>16</sup> Ver Decreto Supremo N.º 029-2018-PC y Lineamientos para la elaboración de los modelos de bienes y servicios, aprobado a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 011-2020-PCM/SD.



correspondiente a la gestión de recursos forestales y de fauna silvestre, las funciones<sup>17</sup> e<sup>18</sup> y q<sup>19</sup> de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N.º 27867, las regiones de Huánuco y Ucayali han tenido varios retos al implementar sus funciones y esto ha generado que la transferencia no haya representado un impacto positivo y significativo en la gestión de los recursos forestales. Debido a que la pérdida de bosques sigue siendo un problema que continúa, creció durante y después del proceso de descentralización.

En ese sentido la recentralización se manifestó de diversas maneras. Así, por ejemplo, en términos administrativos se procedió a reafirmar las funciones y responsabilidades del Gobierno Nacional a expensas de los gobiernos regionales y locales. Esto se tradujo en toma de decisiones de manera unilateral en áreas como trabajo, desarrollo e inclusión social, transporte, entre otros. A partir del 2011 la tendencia a la recentralización del gasto público y la inversión ha sido mucho más evidente. Según DESCO (2023) el Gobierno Nacional pasó de manejar el 68 % del presupuesto total el 2012 al 75.3 % el 2016, recortando especialmente los recursos de las municipalidades. La disminución del canon para los gobiernos regionales y locales, producto de la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos, así como la decisión política del Gobierno de retener en el nivel central gran parte de los incrementos en el presupuesto durante su periodo, explicaban la tendencia. Dicha recentralización estuvo acompañada por el bloqueo de cualquier posibilidad de descentralización fiscal y la recentralización de las intervenciones del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que ya habían sido transferidas a los gobiernos locales para retornar luego al Gobierno Nacional como parte del rol asignado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), así como por la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) el año 2014. Así, por ejemplo, según la entrevista realizada, Johnny Zas Friz Burga (2024) señala que entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), SUNAFIL y ciertos programas de vivienda social han recentralizado las funciones transferidas.

En la misma línea en la Conferencia 1: La descentralización en el Perú para el Desarrollo Territorial (2021), Raúl Molina señala como ejemplos la creación de MIDIS que rediseña y centraliza a los programas sociales. Así, por ejemplo, el antiguo PRONAA fue convertido en un programa complementario donde se mantiene a las municipalidades, pero con mucho más poder de coordinación y supervisión por parte del MIDIS. Adicionalmente, una muestra de ello es que los recursos que se transfieren a los gobiernos locales son determinados por el MIDIS.

De la misma forma, según la entrevista a Vlado Castañeda (2024) la supervisión laboral que se había transferido a los gobiernos regionales se recentraliza y se crea la SUNAFIL del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), debido a una solicitud de los propios empresarios que observaban los costos de transacción que implicaba coordinar con muchos actores del Estado, por lo cual consideraron que era mejor la relación con un solo actor. Así también, Molina (2021) señala que se recortan las competencias de Zonificación Económica

---

<sup>17</sup> El autor señala que al año 2022 se declararon transferidas las funciones a 9 gobiernos regionales (San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes, Ayacucho y Huánuco). Y los restantes (15) son administrados por la Autoridad Regional Forestal y Fauna Silvestre (Cajamarca, Piura, Lambayeque, Áncash, Lima Sierra Central, Selva Central, Apurímac, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Cusco).

<sup>18</sup> Función e: Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales sobre su jurisdicción.

<sup>19</sup> Función q: Otorgar permisos y autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.



Ecológica y Ordenamiento Territorial que tenían los gobiernos regionales a través de normas del Ministerio de Ambiente – MINAM. Otro ejemplo se vincula con el problema de arrasamiento a la naturaleza en Madre de Dios, provocado por la minería ilegal de oro; por lo cual el Ministerio de Energía y Minas - MINEM recentraliza parte de las funciones de regulación y formalización de la pequeña minería que tenían los gobiernos regionales, en todos los casos sustentados por la incapacidad para ejercer dichas funciones.

Adicionalmente, en la entrevista realizada a Johnny Zas Friz Burga (2024), señala que el proceso de recentralización de funciones ha traído como consecuencia la sobrerregulación por parte del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, es así que se han generado muchos documentos normativos y técnicos que limitan la posibilidad de toma de decisiones.

Acerca de la sobrerregulación, el Grupo Propuesta Ciudadana (2021) sostiene que los sistemas administrativos que regulan los procesos de gestión en la administración pública limitan la innovación y la diversidad e imponen severas restricciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. En ese sentido, es una expresión de la negación del Estado multinivel que la descentralización teóricamente alienta.

De la misma manera, Molina (2021) explica que la rectoría en la LOPE es positiva, ya que reconoce en un Estado descentralizado, el nivel nacional como director de la orquesta, pero los ministerios han confundido este proceso con la obligación de regular hasta el último detalle lo que se hace en los gobiernos subnacionales. Por esa razón, las normas tienden a sobrerregular la forma en la que se operan las políticas públicas y dan muy poco margen de maniobra a los gobiernos regionales y locales para adecuar las políticas públicas a sus realidades. Esto genera una contradicción con la idea de la descentralización, que es adaptarse a las diferencias de los territorios.

Finalmente, la recentralización en Perú se ha manifestado a través de varios aspectos, incluida la toma de decisiones en proyectos clave, la gestión de recursos naturales, la dependencia financiera de las transferencias del Gobierno Nacional y la centralización en la formulación de políticas públicas y la fiscalización de ciertos servicios. Aunque la descentralización inicial buscaba fortalecer la autonomía de las regiones y promover un desarrollo más equitativo, los desafíos prácticos han llevado a una dinámica en la que el Gobierno Nacional mantiene un control sustancial sobre diversos aspectos de la administración del país.

### **iii. Causa Directa 3: Deficiente descentralización fiscal**

La descentralización fiscal es el conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos regionales y locales (Dosek et al., 2022) y comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público (Subdere, 2009). Es decir, puede ser entendida desde dos enfoques: el enfoque de gastos y el enfoque de ingresos.

El proceso de descentralización fiscal se inició con la idea de mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público y lograr que los niveles de gobierno se adapten a las necesidades específicas de los ciudadanos. Las leyes de descentralización del año 2002 y 2004 definieron una agenda de implementación gradual del proceso. Sin embargo, después de los resultados



del referéndum de 2005, el cual resultó en la negativa ciudadana para la creación de las regiones, el proceso avanzó poco y siguió un enfoque más ad-hoc y menos planificado que el que se había diseñado inicialmente (BID, 2008). Actualmente podemos decir que el sistema asimétrico de descentralización en el Perú genera inequidades e ineficiencias en los servicios públicos (Banco Mundial, 2016).

Este proceso resulta determinante al momento de evaluar el problema público identificado, teniendo en cuenta que, por ejemplo, el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI en el 2015 encuentra cierto nivel de causalidad entre el proceso de descentralización fiscal y la entrega de servicios públicos, concluyendo que, bajo ciertas condiciones políticas e institucionales, la descentralización fiscal puede servir como herramienta para mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos.

### Esfuerzos realizados por el Estado en relación con la deficiente descentralización fiscal

La descentralización fiscal ha tenido avances que han contribuido en mejorar la asignación de recursos, así como a promover la inversión pública en los territorios. Algunos de estos esfuerzos fueron:

- Reforma tributaria en el año 1985, la cual creó los impuestos locales, como el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se obtenía del 1 % del valor de las ventas a nivel nacional.
- Introducción del Sistema Nacional de Inversión Pública en julio del 2000, con el fin de organizar y priorizar el gasto público en inversiones.
- Mayor participación de los gobiernos regionales y locales en el Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que ha contribuido a una mejor asignación de recursos y a la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado.
- Implementación de medidas para garantizar la estabilidad macroeconómica, como el principio de neutralidad fiscal y requisitos rigurosos para la transferencia de facultades fiscales a las regiones.
- Creación de leyes y decretos que han sentado las bases para el proceso de descentralización fiscal, como la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.
- Establecimiento de un marco legal que define las competencias y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales en materia fiscal, lo que brinda claridad y seguridad jurídica en el ejercicio de sus funciones.
- Se han implementado políticas y programas para promover la inversión pública en las regiones y municipios, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y fomentar el desarrollo económico local.
- Se ha permitido una importante transferencia de recursos fiscales del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Es importante mencionar que, a pesar de estos avances, el proceso de descentralización fiscal aún enfrenta desafíos. Sin embargo, sigue siendo un proceso clave para tener una mayor autonomía presupuestal y uso eficiente de los recursos públicos.

### Causa Indirecta 3.1: Deficiente asignación de recursos

La asignación de recursos se refiere a la distribución de fondos y recursos financieros entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local) en el país. La asignación de recursos en este contexto implica determinar cuánto dinero se asignará a cada nivel de gobierno, de acuerdo con sus responsabilidades y competencias.

Una forma de entenderlo es a través del Diamante de la Descentralización, elaborado por el Banco Mundial (2017), como herramienta para evaluar el avance de la descentralización fiscal en el Perú. Si bien se han transferido ciertas responsabilidades de gasto, el Gobierno Nacional sigue siendo el principal receptor del ingreso público, lo que resulta determinante a la hora de entender el nivel de dependencia de los gobiernos regionales y locales a las transferencias del Gobierno Nacional.

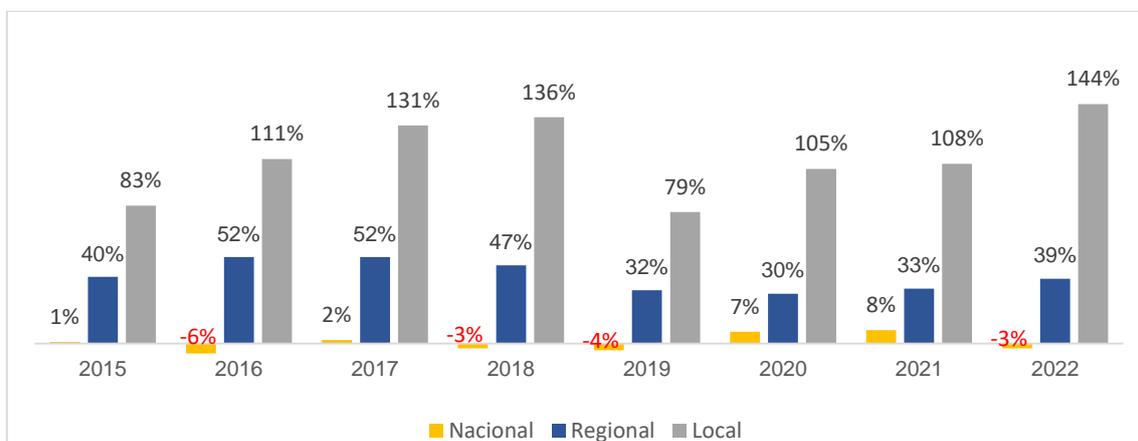
El objetivo de la asignación de recursos en un proceso de descentralización fiscal es lograr un equilibrio entre la autonomía de los gobiernos regionales y locales, y la coordinación efectiva de políticas y recursos a nivel nacional. Asimismo, se busca promover el desarrollo regional, garantizar la provisión de servicios básicos y promover la eficiencia en el gasto público.

A continuación, se enuncian las principales deficiencias en la asignación de recursos identificadas:

- Poca predictibilidad de los recursos de los gobiernos regionales y locales. Ello implica establecer criterios de transferencia de recursos, evitando apelar a la discrecionalidad. Ello se puede ver, por ejemplo, al revisar las cifras de PIA - PIM, en este caso se observa que, por ejemplo, en el 2022 la variación PIA - PIM resultó en 144 %; en el caso de los gobiernos regionales esta cifra se reduce a 39 %, mientras que en el Gobierno Nacional esa cifra se reduce a -3 %. Esta poca predictibilidad ocasionaría inconvenientes a la hora de planificar las intervenciones propias de las competencias de los gobiernos regionales y locales.

**Figura 13**

Perú: Variación Porcentual PIA – PIM del Presupuesto Total por nivel de gobierno 2015 – 2022



Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2022.

- La complejidad de la regla de distribución en tres etapas socava el esperado efecto igualador de las transferencias del FONCOMUN. La aplicación de la primera y segunda etapa podría hacer que dos distritos con poblaciones, necesidades, ruralidad y gestión municipal similares reciban diferentes transferencias de FONCOMUN solo por el hecho de estar ubicadas en provincias que, a nivel agregado, tienen condiciones socioeconómicas distintas (Banco Mundial, 2017).

La Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal 2010 ya advertía la necesidad de una modificación de la metodología de asignación de los recursos del FONCOMUN (Castañeda, 2022). En ese sentido, dicha comisión propone asignar pisos mínimos de ingreso del FONCOMUN sobre la base de una tipología de municipalidades, diferenciando el potencial de recaudación. Asimismo, comentan que el carácter compensatorio del FONCOMUN debe formalizarse sobre la base de las características del distrito y en función de la capacidad de los GL de financiar sus funciones con recursos propios, así como de las funciones y competencias que se van transfiriendo.

Finalmente, si bien es cierto que el FONCOMUN posee una naturaleza igualadora en términos de las finanzas locales, en un escenario donde se mantiene una desigualdad aún mayor de las transferencias provenientes de actividades extractivas (canon), se anula la capacidad de reducir desigualdades.

- Distribución inequitativa de los recursos provenientes del canon. Estos recursos se distribuyen según criterios de ámbito de influencia, es así como, para el 2021, 10 municipalidades concentraron el 24.5 % del total de canon transferido. Esta situación exacerbaría desequilibrios fiscales horizontales (Banco Mundial, 2017).

### **Causa Indirecta 3.2: Deficiente gasto presupuestal**

El deficiente gasto presupuestal debe ser entendido como la situación en donde una entidad de un nivel de gobierno no está ejecutando de manera adecuada los recursos que se le han sido asignados para el año fiscal.

Para entender la causa vinculada con el deficiente gasto presupuestal es importante conocer cómo ha sido la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales. Para ello se analizará la ejecución presupuestal desde el año 2011 al 2021.

En este sentido, podemos apreciar que existe una evolución de la ejecución presupuestal. Así, por ejemplo, tenemos al GORE Tacna que en el año 2011 tuvo una ejecución de 59.5 % o al GORE Callao que en el año 2019 tuvo una ejecución del 75.7% respecto al GORE Ucayali y al GORE San Martín, cuya ejecución ha estado por encima del 90 % de ejecución en los últimos años.

**Tabla 13**

Porcentaje de avance de la ejecución presupuestal (2011-2021)

Gobierno Regional	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Amazonas	77.7	95.4	92.6	88.9	80.8	95.3
Áncash	69.5	96.6	81.3	85.0	83.1	89.4
Apurímac	71.3	84.0	90.3	89.6	92.2	92.8
Arequipa	89.8	83.7	85.0	82.6	80.5	85.1
Ayacucho	80.8	91.7	92.7	84.3	83.8	88.5
Cajamarca	84.2	90.3	91.9	85.1	87.1	86.6
Cusco	86.1	81.6	89.3	87.7	85.2	94.9
Huancavelica	77.3	96.0	92.3	88.1	89.1	90.4
Huánuco	87.1	90.8	93.1	85.0	93.7	89.6
Ica	82.2	87.0	95.3	90.2	91.2	91.5
Junín	91.8	95.4	93.5	91.1	87.1	90.2
La Libertad	78.7	94.2	91.1	78.2	89.3	91.9
Lambayeque	92.8	88.6	89.2	88.4	91.1	95.7
Loreto	88.3	91.0	93.9	92.5	90.7	92.8
Madre de Dios	81.3	96.5	85.9	90.3	86.9	91.9
Moquegua	79.2	84.6	88.3	87.0	86.5	93.2
Pasco	72.0	85.1	89.3	78.8	83.5	82.7
Piura	84.4	93.7	90.8	76.7	68.7	87.3
Puno	74.0	90.9	91.9	89.2	90.2	88.0
San Martín	92.4	87.8	93.6	92.3	90.8	95.3
Tacna	59.5	86.4	89.4	83.5	84.0	90.7
Tumbes	77.3	88.5	85.8	92.3	79.7	83.3
Ucayali	92.6	91.6	91.1	94.0	94.7	91.7
Lima	87.6	96.5	95.1	88.9	87.2	94.6
Callao	87.7	94.4	93.3	86.1	75.7	87.3
MML	71.9	76.0	77.4	53.7	71.4	88.0

Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2021.

Para la presente causa indirecta, se ha realizado un análisis con mayor detalle sobre la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales entre los años 2011 al 2021.

Es importante resaltar que, entre 2018 y 2022, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a nivel general ha crecido en 34 %, siendo el crecimiento del PIM a los gobiernos regionales el más alto en términos de crecimiento acumulado (45.5 %) al pasar de 10.9 mil a 15.9 mil



millones de soles. Y que a pesar de este crecimiento los gobiernos regionales aún cuentan con dificultades para la ejecución de su presupuesto.

### Calidad y eficiencia de gasto público de los gobiernos locales

La Secretaría de Gestión Pública de la PCM define la eficiencia como la capacidad del Estado para generar mayor valor público a través del uso racional de los recursos para proveer a los ciudadanos de lo que necesiten (SGP, 2021). Si a este concepto de eficiencia le agregamos obtener resultados al menor coste posible, y con un estándar de calidad adecuado, se asemejaría al propuesto en la PNMGP al 2021.

En esa línea, diversos autores han intentado cuantificar la eficiencia del gasto público en términos de entender a los gobiernos locales como unidades productoras, es así como estas unidades logran ser eficientes, en términos relativos, si para producir un nivel similar de bienes y servicios requiere menos insumos. Para cuantificar esta eficiencia relativa existen diversas metodologías (FHD, DEA, etc.), principalmente no paramétricas, con más o menos supuestos por detrás, pero con una misma interpretación: se demuestra que una unidad es relativamente ineficiente si otra unidad utiliza un nivel menor de *inputs* para generar mayores o iguales *outputs*<sup>20</sup>.

Uno de los primeros estudios que cuantifican la eficiencia del gasto público es el de Herrera y Francke (2009), donde encuentran que, a nivel general, las municipalidades podrían alcanzar la misma provisión de bienes y servicios municipales con 57.6 % menos recursos. Para ello utilizaron como *input* el gasto municipal *per cápita* y como *output* un índice de desempeño municipal.

Muñoz (2010) extiende el trabajo de Francke y Herrera incorporando variables políticas y encuentra que los factores políticos influyen más los resultados de eficiencia municipal (principalmente en las municipalidades provinciales que distritales), así por ejemplo se encuentran diferencias en los resultados de gestión entre partidos políticos. El Banco Mundial (2010) observa que la eficiencia podría estar inversamente relacionada con el gasto público y esta eficiencia podría ser significativamente más baja en territorios ricos en recursos naturales. Asimismo, sugiere que “la descentralización de las responsabilidades de gasto no puede ser asociada a una mejor o más eficiente prestación de servicios, especialmente en el caso de Salud y Educación”.

Miranda (2021) identifica, a partir de un enfoque principalmente cualitativo, que el enfoque intercultural es uno de los principales factores que podrían determinar una mejor eficiencia del gasto en las municipalidades con mayor presencia de población indígena u originaria. El estudio de Castillo (2021) trata de cuantificar la calidad de la gestión pública para las municipalidades a través de la eficiencia y capacidad para ejecutar las políticas y provisión de servicios públicos a los ciudadanos por parte de las municipalidades; encontrando que, en el periodo 2012-2019, las municipalidades con menor calidad en 2012 fueron las que mayor brecha cerraron, por lo que existiría un proceso de convergencia entre regiones.

---

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, si tenemos 2 unidades productivas A y B, ambas con un presupuesto de 100, pero A logra obtener un resultado de 200 y B logra solo 100, diremos que B es ineficiente en términos de *outputs*.

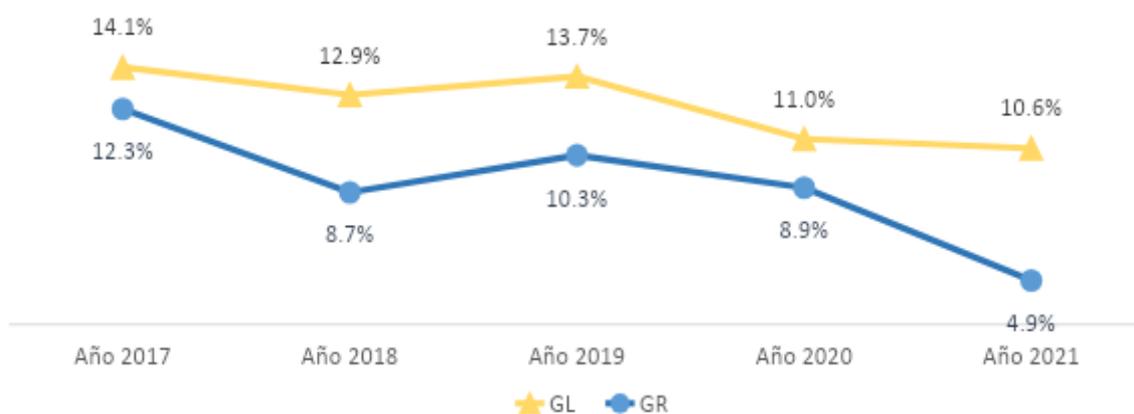
Una mirada general nos dice que la disponibilidad de mayores recursos no necesariamente implica una mayor eficiencia en el gasto público, por lo que una clasificación que recoja dicha heterogeneidad, con enfoque territorial, es clave a la hora de implementar diversas políticas en la gestión pública.

### Causa Indirecta 3.3: Ineficiente recaudación de recursos de los gobiernos locales

En los últimos años, la participación de los recursos directamente recaudados (RDR) respecto al presupuesto institucional modificado se ha ido reduciendo. Así, por ejemplo, en los gobiernos locales, para el 2017 el RDR fue de 4,101 millones de soles, lo que significó el 14.1% del PIM, y para el 2020, el RDR fue de 3,856 millones de soles, lo que significó un retroceso, principalmente ocasionado por la pandemia. Para el 2021, el RDR de los gobiernos locales ascendió a 4,433 millones de soles (ver figura 14 y tabla 14).

**Figura 14**

Participación de los RDR en el PIM en los GR y GL, 2017-2021 (millones de soles)



Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2021.

**Tabla 14**

Participación de los RDR en el PIM en los GL, 2017-2021 (en millones de soles)

Nivel de Gob.	Tipo	2017	2018	2019	2020	2021
GL	RDR	4,101.6	4,359.6	4,194.1	3,856.0	4,433.6
	PIM	29,127.6	33,802.1	30,619.1	34,944.3	41,981.2
	% GL	14.1 %	12.9 %	13.7 %	11.0 %	10.6 %

Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2021.

Para el 2018, los RDR de los gobiernos locales representaban, en promedio, el 12.9 % de los ingresos totales, y para el 2021 esta cifra se redujo a 10.6 %. Los mayores montos de fuente de financiamiento se encuentran en los recursos determinados (FONCOMUN, Impuestos

municipales y canon y sobrecanon) y recursos por operaciones oficiales de crédito (ROOC), tal como se puede apreciar en la tabla 15.

**Tabla 15**

Ingreso de los gobiernos locales por fuente de financiamiento (2018 y 2021)

Fuente de financiamiento	2018	2021	Var %
Monto en miles de millones	<b>33,802</b>	<b>41,981</b>	<b>24.2 %</b>
Recursos directamente recaudados	4,360	4,434	1.7 %
Recursos por operaciones oficiales de crédito	6,204	11,868	91.3 %
Donaciones y transferencias	1,672	1,829	9.4 %
Recursos determinados	21,567	23,851	10.6 %
Participación (%)	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	
Recursos directamente recaudados	12.9 %	10.6 %	
Recursos por operaciones oficiales de crédito	18.4 %	28.3 %	
Donaciones y transferencias	4.9 %	4.4 %	
Recursos determinados	63.8 %	56.8 %	

Fuente: Datos tomados de "Consulta Amigable", por MEF, 2021.

En el Informe de Análisis Prospectivo de CEPLAN, se recogen aportes de la población a la dimensión "Un Perú próspero". Aquí se destaca una temática referida al proceso de descentralización fiscal denominada "Recaudación fiscal y gasto público", la cual abarca el aumento de la base impositiva tributaria, reducción de la evasión tributaria y la estabilidad fiscal. Asimismo, Muñoz (2010) encuentra indicios de pereza fiscal asociados con las transferencias intergubernamentales, especialmente por las transferencias por FONCOMUN, donde encuentran que estas transferencias afectan negativamente la eficiencia municipal.

En este punto, lo que se necesitaría es impulsar el desarrollo de capacidades de recaudación tributaria de los gobiernos locales, entendiendo que en la actualidad esta se encuentra poco desarrollada y con un bajo esfuerzo fiscal, lo cual ha llevado a una baja cultura de pago, lo cual trae como consecuencia un bajo nivel de recaudación local (PND, 2012).

Es importante tomar en cuenta el Impuesto predial, ya que el MEF identificó como una problemática la baja recaudación del impuesto predial a nivel nacional, teniendo en consideración, por ejemplo, que para el 2015, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en Perú representaba el 0.2 % del PBI, mientras que en los países de la OCDE era en promedio 1.1 %. Se debe considerar que parte de la problemática de la baja recaudación y sinceramiento de los impuestos prediales de los gobiernos locales es, entre otros aspectos de capacitación y gestión, el no contar con un catastro actualizado.

Finalmente, en el “Pacto por un Perú descentralizado” se toma en consideración que se necesita un marco normativo complementario para la culminación del proceso de descentralización y en particular la descentralización fiscal, orientándola a la promoción de territorios competitivos. Asimismo, se considera una reforma tributaria para implementar la descentralización fiscal, con el fin de transitar de un modelo de domicilio fiscal (empresas que operan en las regiones y tributan en Lima) al modelo de mapa tributario (por sedes productivas).

### Causa Indirecta 3.4: Limitadas competencias para la generación de recursos de los gobiernos regionales

Las fuentes de financiamiento que componen el presupuesto de los gobiernos regionales son cinco, siendo la fuente vinculada a los Recursos Ordinarios (RO) la de mayor proporción en el presupuesto de este nivel de gobierno, ya que ocupa el 78.6 % de presupuesto en el año 2017, el 71.0 % en el 2018, el 75.4 % en el 2019, el 77.5 % en el 2020, el 67.2 % en el 2021 y el 67.4 % en el 2022.

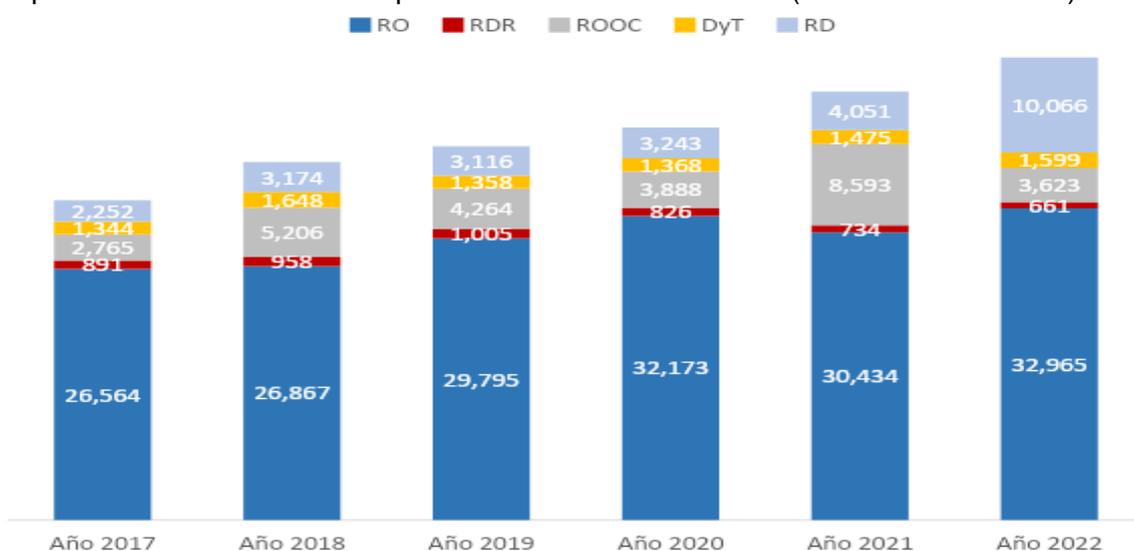
Desde el 2017 hasta el 2022, los RO han ido en aumento, llegando a alcanzar los S/ 48,910 millones; sin embargo, para el 2021, los RO han disminuido en S/ 1,738 millones, pero se compensa con la fuente de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC) y en el año 2022 los RO han aumentado en S/ 2,531 millones.

Cabe destacar que los ROOC no tienen una tendencia clara en el presupuesto de los GORE; sin embargo, del año 2020 al 2021, este ha aumentado S/ 4,705 millones, ocupando el 19 % del presupuesto en el año 2021, casi un 10 % más en comparación con el 2020, en donde solo ocupó el 9.4 %, y del año 2021 al 2022 ha disminuido en S/. 4,976 millones. De esta manera, los ROOC compensan los recursos por otras fuentes de financiamiento a los GR.

Otras fuentes que se encuentran en menor proporción son los Recursos Directamente Recaudados (RDR), y las Donaciones y Transferencias (DyT).

**Figura 15**

Composición del PIM de los GR por fuentes de financiamiento (en millones de soles)



Fuente: Datos tomados de “Consulta Amigable”, por MEF, 2022.



En ese sentido se concluye que los recursos ordinarios son aquellos que sostienen la gestión de los gobiernos regionales, siendo este el 80% del presupuesto que sirve para la gestión de los programas o proyectos de las regiones. Recordemos que los recursos ordinarios, así como las donaciones, son transferencias que realiza el Gobierno Nacional y que se deciden de manera discrecional.

Los gobiernos regionales están totalmente exentos de autoridad tributaria, en tanto fueron establecidos como entidades transitorias que serían reabsorbidas por las regiones (referéndum que no prosperó). Las únicas fuentes de ingreso propias de los gobiernos regionales provienen de las tasas y otros flujos menores (Banco Mundial).

A nivel normativo, el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú da libertad a los gobiernos regionales y locales para crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas; sin embargo, el artículo 10.1) del DL N.º 955 expone una condición al respecto, pues se menciona que “podrán proponer directamente al Congreso de la República la creación de tasas y contribuciones (...)”. Así, por ejemplo, Ruiz de Castilla (2009) considera esta inconsistencia una contramarcha en el proceso de descentralización.

#### **iv. Causa Directa 4: Débil gobernanza territorial**

La descentralización, al transferir poderes y responsabilidades a niveles locales, busca promover una toma de decisiones más cercana a las necesidades de la población. En ese marco, una débil gobernanza territorial puede surgir si las autoridades locales carecen de las capacidades necesarias para gestionar eficientemente sus nuevas responsabilidades. Esto puede dar lugar a una asignación inadecuada de recursos, corrupción o falta de transparencia en la administración de fondos, desigualdades regionales en el acceso a servicios y una falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Esta falta de coordinación puede conducir a políticas incoherentes y fragmentadas, afectando la calidad y la equidad en la entrega de bienes y servicios a la población.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la gobernanza es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa. Asimismo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la define como el sistema de valores, políticas e instituciones por el que una sociedad administra sus asuntos económicos, sociales y políticos mediante las interacciones dentro y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

La gobernanza se encuentra vinculada a tres nociones: red de políticas, políticas públicas y políticas territoriales. Y es una nueva forma de organización social e interacción (Bustos, et al., 2019). Sin embargo, según García, et al. (2020), las políticas públicas se encuentran desarticuladas; por lo que es necesaria la planificación estratégica como una política de gobierno, y como pilar fundamental para el desarrollo sostenible, el cual se desarrolla en tres fases: planificación territorial, análisis territorial y gestión territorial. Actualmente, la gobernanza es conocida como la nueva administración pública que busca un equilibrio entre la sociedad, el Estado y el sector privado, simplificando procesos y facilitando la toma de decisiones en el aspecto económico del país. Se torna como una nueva forma de gobierno, caracterizado por la mayor interacción, coordinación y cooperación entre actores estatales y no estatales.

Tomando estas consideraciones el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros define que la gobernanza territorial es el proceso que requiere de actores territoriales para una gestión articulada y armónica, basada en una visión territorial compartida. Dicho proceso se expresa en actividades orientadas a alcanzar decisiones sobre asuntos estratégicos en el territorio, considerando oportunidades y vocaciones del mismo. A la vez, implica el diseño y uso de instrumentos y procedimientos para la interacción entre los actores territoriales, capaces de acoger y canalizar la heterogeneidad y la diversidad en la búsqueda del desarrollo sostenible. Si los dos elementos anteriores se consiguen, entonces se hacen posibles arreglos institucionales que distribuyen el poder y los roles de los actores territoriales involucrados, orientando las decisiones a favor del bienestar de los ciudadanos.

Asimismo, la gobernanza tiene que ver con las instituciones que son el elemento fundamental de la competitividad. En ese marco, el Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de indicadores que evalúan varios aspectos de la gobernanza, siendo uno de ellos el Índice de Gobernanza Mundial (WGI) que ofrece una visión general de la gobernanza entre diversos países.

En ese marco, el WGI evalúa diferentes aspectos de la gobernanza de un país y entre ellos está el Índice de Efectividad de la Gobernanza (IEG) que valora la capacidad del Gobierno para formular y aplicar políticas eficaces, así como su capacidad para prestar servicios públicos y responder las necesidades de la población<sup>21</sup>.

Para el caso del Perú se ha tomado un análisis desde el año 2002 hasta 2022, según el siguiente detalle:

**Figura 16**

Índice de Efectividad de la Gobernanza del Perú desde el año 2002 al 2022



Fuente: Adaptado del “Índice de Efectividad de la Gobernanza”, por el Banco Mundial, 2023. (<https://www.govindicators.org/>)

El IEG, a lo largo de los años, muestra que las fluctuaciones del Perú varían y se aprecia una tendencia de valores por debajo de cero. Asimismo, los valores negativos en las puntuaciones indican que hay deficiencias o desafíos en la gobernanza del país. Del gráfico también se aprecia que estas fluctuaciones se podrían dar debido a que existen cambios políticos,

<sup>21</sup> IEG fluctúa entre los valores de -2.5 (mínimo) hasta el 2.5 (máximo) y su construcción se basa en percepciones y datos recopilados de diferentes fuentes como por ejemplo el Índice para hacer negocios El índice de facilidad para hacer negocios clasifica a las economías del 1 al 190; el primer lugar corresponde a la mejor. Una calificación alta significa que el ámbito regulador es propicio para hacer negocios. También utiliza el Índice de Corrupción de transparencia Internacional



reformas en la administración, reformas institucionales o eventos específicos que influyeron en la percepción de gobernanza en el país.

En resumen, una débil gobernanza puede comprometer los objetivos de la descentralización al socavar la capacidad de las autoridades locales para administrar eficazmente los recursos y satisfacer las necesidades de las comunidades locales, relacionadas directamente con la articulación intergubernamental y la participación ciudadana. En la misma línea, respecto a la gobernanza y el territorio es importante considerar los procesos de fragmentación y ordenamiento territorial.

### Esfuerzos realizados por el Estado en relación con la débil gobernanza territorial

La descentralización política administrativa ha tenido avances que han contribuido a mejorar los mecanismos de coordinación y consulta, así como a promover la participación ciudadana en la gestión pública. Algunos de estos esfuerzos fueron:

- La Constitución de 1979 otorgó un rango constitucional a un nivel de gobierno nuevo y diferenciado del nivel central: los gobiernos regionales. Además, incluyó un capítulo específico sobre descentralización, gobiernos regionales y gobiernos locales, sentando las bases para la descentralización.
- En 1980 se llevaron a cabo las elecciones municipales provinciales y distritales, lo que marcó un avance en la descentralización del poder y la participación ciudadana a nivel local.
- La reforma constitucional del 2002 permitió volver a elegir autoridades regionales interrumpidamente hasta la fecha.
- El Plan Nacional de Regionalización tuvo como finalidad constituir regiones y gobiernos regionales para lograr el desarrollo del país, lo que representó un esfuerzo concreto hacia la regionalización y la descentralización.
- Creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en el 2017, que tiene como objetivo coordinar y promover la descentralización y el desarrollo territorial en el país.
- Establecimiento de Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), así como la creación de Consejos de Coordinación Intergubernamental y Comisiones Intergubernamentales, lo que ha permitido la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para una gestión territorial más eficiente.
- Promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la supervisión de la gestión territorial, lo que ha fortalecido la gobernanza participativa a nivel local y regional.
- Implementación de mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas, garantizando la participación ciudadana en la gestión pública.

Es importante mencionar que, a pesar de estos avances, el proceso de descentralización político y administrativo aún enfrenta desafíos para lograr una gobernanza multinivel y efectiva.

#### **Causa Indirecta 4.1: Débil articulación intergubernamental e intersectorial**

Con el objetivo de entender la débil articulación intergubernamental e intersectorial es necesario precisar algunos conceptos teóricos vinculados con las relaciones intergubernamentales (RIG por sus siglas en inglés). Según Rodríguez (2013) las relaciones intergubernamentales se configuran como instrumentos importantes para la construcción de entramados institucionales, que además de una mayor descentralización implican la articulación y la cooperación efectiva entre las instancias nacional, regional y local. En ese sentido, esta teoría se centra en el estudio de las relaciones y la interacción entre diferentes niveles de gobierno, siendo un ejemplo de ello cómo estos colaboran, compiten o se enfrentan en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas.

Autores como Wright Delis señalan que las RIG:

- Trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una gran variedad de relaciones entre lo nacional y lo local, entre el nivel intermedio estatal, regional o provincial, e intervienen entre distintas unidades de gobiernos locales.
- La importancia del elemento humano en las relaciones intergubernamentales.
- Se crea una continua relación de contacto e intercambio de información con el objetivo de generar “logros comunes” a través del uso de mecanismos formales e informales.
- Cualquier empleado público es potencialmente participante de procesos intergubernamentales de adopción de decisiones.
- La RIG tiene una vinculación directa con las políticas públicas (intenciones, acciones y no acciones de los empleados públicos). En ese sentido es importante examinar las interacciones de distintos actores en las fases de formulación, implementación y evaluación.

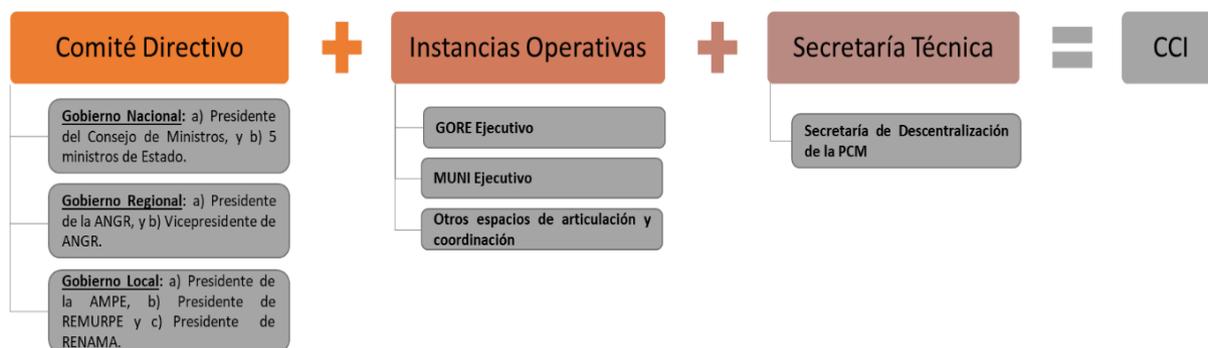
Considerando esta teoría se analizará cómo ha sido la articulación en el marco del proceso de descentralización.

Por un lado, en el año 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con el objetivo de fortalecer la descentralización y darle seguimiento como política de Estado.

La estructura del CCI está conformada por un Comité Directivo integrado por 6 representantes del Gobierno Nacional, el presidente del Consejo de Ministros y 5 ministros; así como también 2 representantes de los gobiernos regionales, el presidente y el vicepresidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; 2 representantes de los gobiernos locales (GL), el presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y el presidente de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE); y una alcaldesa representante de la Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú (RENAMA).

**Figura 17**

**Estructura del Consejo de Coordinación Intergubernamental**



Fuente: Datos tomados del Informe de Descentralización, 2022.

Es importante señalar que luego de haber sido aprobado en la norma la creación del CCI (2007), en el año 2021 ha logrado sesionar. Esto significa que 14 (catorce) años después de su instauración ha logrado tener un espacio de coordinación. Actualmente ha tenido dos sesiones<sup>22</sup>, lo que evidencia la debilidad del sistema de articulación intergubernamental, ya que el CCI fue establecido como el espacio del más alto nivel, cuya finalidad principal es fortalecer la gobernanza, conducción, implementación y seguimiento del proceso de descentralización.

Según el Informe de Descentralización también encontramos a los “Consejos de Ministros Descentralizados” (CMD), son espacios de coordinación y articulación de los tres niveles de gobierno, donde participa también la sociedad civil organizada con el objetivo de trabajar las prioridades territoriales. De esta manera, las autoridades del territorio y la sociedad civil plantean sus preocupaciones en forma directa a los 18 Ministerios de Estado, al Presidente del Consejo de Ministros y al Presidente de la República. Estos espacios fueron impulsados desde octubre del 2021, por lo que no cuentan aún con la debida trayectoria y consolidación para activar el sistema de articulación intergubernamental e intersectorial.

Por otro lado, según el Informe de Descentralización, desde el año 2016, el Poder Ejecutivo impulsó los GORE Ejecutivo<sup>23</sup> y los MUNI Ejecutivo<sup>24</sup> como espacios intermedios de articulación de agendas para la inversión pública, además de definir, alinear e implementar políticas públicas en los territorios. Los cuales, a pesar de haber tenido un mayor tiempo de desarrollo, aún tienen muchos aspectos por mejorar para formar parte de un sistema de articulación efectivo entre niveles de gobierno y sectores.

<sup>22</sup> Año 2021 (D.S N°050-2021-PCM) en la sesión 14 del GORE Ejecutivo, y en julio del 2022.

<sup>23</sup> El GORE Ejecutivo es un espacio convocado por el presidente del Consejo de Ministros; está integrado por el Presidente de la República, el Presidente de Consejo de Ministros, 18 Ministerios, 25 Gobernadores Regionales y el alcalde de la Municipalidad de Lima.

<sup>24</sup> El MUNI Ejecutivo es un espacio convocado por el presidente del Consejo de Ministros; está integrado por el Presidente de la República, el Presidente de Consejo de Ministros, 18 Ministerios, por el Gobernador Regional y los alcaldes el alcalde de la Municipalidad de Lima.

Por otro lado, también según el Informe de Descentralización se han considerado las “Mesas técnicas”<sup>25</sup> que tienen por objeto coordinar, analizar y establecer propuestas de solución a la problemática particular de determinados territorios. Sin embargo, la evaluación inicial realizada a nivel de la SD muestra limitaciones que dificultan que las Mesas técnicas puedan ser parte de un sistema de articulación que canalice la coordinación de políticas, planes e intervenciones entre los tres niveles de gobierno buscando fortalecer la gobernanza territorial.

También podemos encontrar las Mancomunidades Regionales<sup>26</sup> donde dos o más GORE se unen para la ejecución de proyectos de inversión interdepartamental o para garantizar la prestación conjunta de servicios públicos de competencia regional. Además, se le reconoce la condición de pliego presupuestal.

Respecto a las mancomunidades y de acuerdo con el Informe de Descentralización, actualmente, se cuenta con 7 mancomunidades regionales inscritas en el Registro de Mancomunidades Regionales, de las cuales solo 2 están adscritas a los sistemas administrativos de presupuesto público, y de programación multianual y gestión de inversiones: la Mancomunidad Regional de los Andes (MRDLA) y la Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica; pero solo la primera cuenta con PIM. Estos resultan en dificultades que enfrentan las mancomunidades para funcionar e implementar sus planes.

**Tabla 16**

Mancomunidades regionales inscritas en la SD

N°	Nombre	Ámbito	Año Registro
1	MR de los Andes	Apurímac, Ayacucho, Ica, Junín y Huancavelica	2013
2	MR del Qhapaq Ñan Nor Amazónico	La Libertad, Amazonas, Cajamarca y San Martín	2013
3	MR Pacífico Centro Amazónica	Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco y Ucayali	2016
4	MR Huancavelica-Ica	Huancavelica e Ica	2017
5	MR Macrorregión Nor Oriente del Perú	Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, San Martín, Amazonas, Loreto y Cajamarca	2017
6	MR Amazónica	Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.	2020
7	MR Macrorregión Sur	Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua y Tacna.	2021

Según la Ley 20209, Ley de Mancomunidad Municipal, la Mancomunidad Municipal es una entidad pública perteneciente al nivel local, que se constituye por el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios

<sup>25</sup> Son creadas por la Secretaría de Descentralización donde el equipo de la Secretaría apoya brindándoles el acompañamiento técnico a los gobiernos locales.

<sup>26</sup> Las Mancomunidades Regionales se crean con Resolución de la secretaria de Descentralización.



o la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local. Actualmente, se tienen registradas 209 mancomunidades municipales<sup>27</sup>. Además, durante estos 20 años, 47 % mancomunidades municipales (MM) se han incorporado al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Asimismo, según el Informe de Descentralización 2021 se han identificado siete (7) espacios de articulación intergubernamental e intersectorial que son liderados por la Secretaría de Descentralización.

1. Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).
2. Consejos de Ministros Descentralizados (CMD).
3. GORE Ejecutivo.
4. MUNI Ejecutivo.
5. Mesas técnicas.
6. Mancomunidades Regionales.
7. Mancomunidad Municipal.

Adicionalmente, este año se han considerado como otro espacio de articulación intersectorial los Consejos de Estado Regional (CER), que es una instancia operativa que promueve la construcción de agendas territoriales de descentralización vinculadas con el destrabe de inversiones, implementación de servicios públicos y posibles modificaciones normativas. Sin embargo, a pesar de la existencia de los espacios de coordinación mencionados, la descentralización enfrenta desafíos significativos vinculados con la duplicación de esfuerzos y la ineficiencia durante la prestación de servicios.

En ese sentido, la Secretaría de Descentralización (2021) planteó una serie de medidas y condiciones habilitantes para la gobernanza territorial, así como acciones de fortalecimiento a los mecanismos de articulación y coordinación, incluyendo el rediseño de los mecanismos de articulación, como instancias operativas del CCI, de tal manera que permitan generar una articulación genuina entre los actores descentralizados y los del Gobierno Nacional para abordar la agenda de desarrollo.

Las lecciones aprendidas en los diferentes gobiernos nos muestran que las articulaciones vertical y horizontal de las políticas públicas han sido débiles. Asimismo, si se toma como ejemplo el caso del CCI, su aprobación fue en el año 2007 con la LOPE; sin embargo, han pasado 14 años tras su primera sesión e instalación.

Por otro lado, hasta el año 2021 se han desarrollado 16 ediciones de los GORE Ejecutivos de carácter normal y 2 sesiones extraordinarias. Del balance de estas reuniones, la Secretaría de Descentralización (2022) ha identificado un total de 6682 pedidos a lo largo de 5 años desde iniciada su creación.

La caracterización de estos pedidos ha estado asociada a: servicios, proyectos de inversión públicas, mejoras de gestión de los GORE y otros. Sin embargo, estos compromisos luego no se implementan de manera efectiva ni se traducen en políticas públicas articuladas (Dosek et al., 2022, p. 34).

---

<sup>27</sup> Las 20209 agrupan a 963 municipalidades, de las cuales 90 son provinciales y 873 son distritales.



A pesar de ello, se reconoce que estos espacios de articulación han logrado una coordinación más ágil y dinámica entre los sectores y los gobiernos regionales y locales y una mejora en los costos de transacción de estos procesos. También han permitido priorizar las intervenciones públicas en los territorios y generar agendas territoriales para cada departamento del país (Glave y Ballón, 2021, pp. 9,17).

Acerca de las Mancomunidades Regionales y Mancomunidades Municipales, han tenido muchas dificultades vinculadas con su precaria institucionalidad, dificultades en la constitución del equipo técnico y gerencial y su financiamiento. Según el Informe de Descentralización, los espacios físicos de las mancomunidades necesitan contar con instalaciones, equipamiento, y recursos financieros para promover su operatividad y fortalecimiento institucional.

Así también, otra de las observaciones encontradas está vinculada con los insuficientes incentivos que hagan atractivos los modelos de asociatividad territorial. En ese sentido en la actualidad no se cuenta con un modelo de gestión validado por la experiencia que permita la generación de planes, programas, proyectos y prestación de servicios mucho más atractivos para los gobiernos regionales y municipales que conforman las mancomunidades regionales y municipales.

Finalmente, la teoría de relaciones intergubernamentales nos permite entender la débil articulación intergubernamental e intersectorial debido a que la construcción de estos espacios necesita que los gobiernos subnacionales y los ministerios coordinen y tomen decisiones de manera conjunta y en un marco de resultados a lograr en el corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, en la práctica y de acuerdo al nivel de gobernanza impulsado por el propio Estado y que se encuentra en un estadio muy básico, los CCI, GORES Ejecutivos, MUNIS Ejecutivos, Mancomunidades Regionales y Mancomunidades Municipales aún priorizan una organización vertical, debido a que están sujetos a la dación de presupuestos y, por ende, las posibilidades de trabajo desde los gobiernos locales se ven limitadas, todavía no se perciben condiciones para una interacción de otro nivel entre los actores y que esté orientada a la concreción de políticas validadas en el territorio.

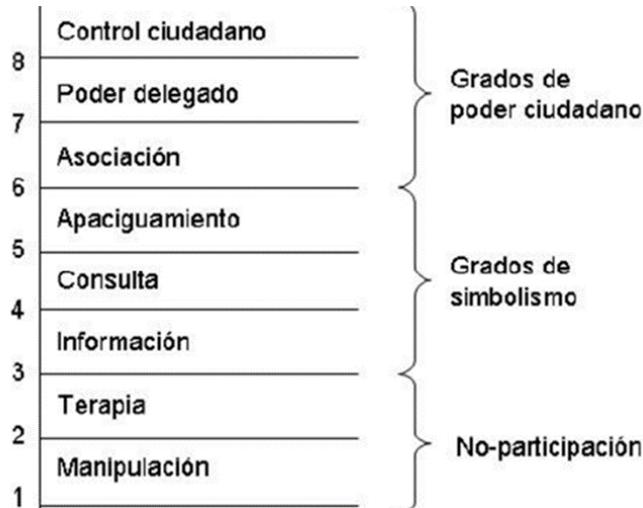
#### **Causa Indirecta 4.2: Deficientes mecanismos de participación ciudadana**

La OCDE impulsa la participación ciudadana con el objetivo de mejorar la toma de decisiones gubernamentales y promover la rendición de cuentas. En ese sentido promueve: a) transparencia de información, b) inclusión con el objetivo de que todas las personas tengan la oportunidad de participar en la vida política, c) fomentar la participación efectiva a través de consultas públicas, audiencias u otros mecanismos, d) rendición de cuentas con el objetivo de mejorar el desempeño de los funcionarios y políticas públicas.

De la misma forma Arnstein (1969) señala que existen 8 niveles o escalas de participación ciudadana, vinculándolos con: control ciudadano, poder delegado, asociación, apaciguamiento, consulta, información, terapia y manipulación. Los tres primeros están asociados con grados de poder ciudadano; mientras que los dos últimos (terapia y manipulación) están asociados con la no participación.

**Figura 18**

**Grados de Participación Ciudadana**



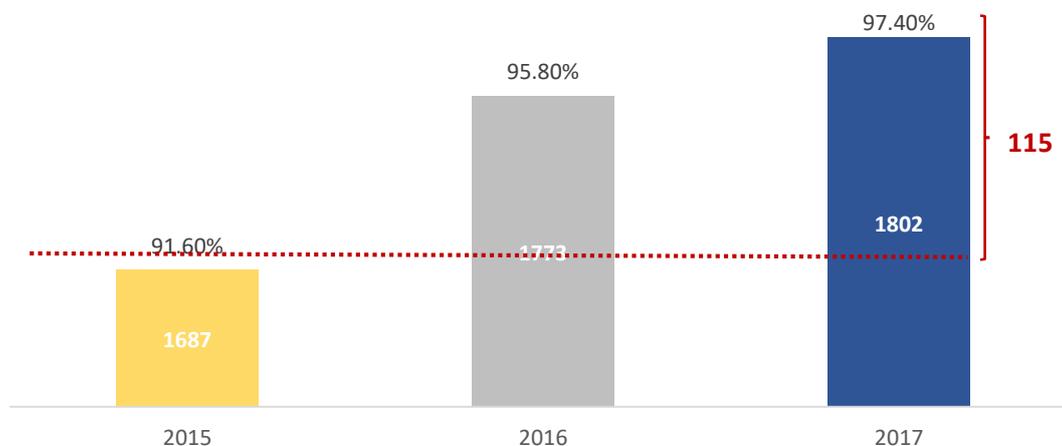
Fuente: Arnstein (1969).

En el caso peruano, desde la transición democrática se han diseñado diferentes mecanismos de participación ciudadana que han abierto la posibilidad de un fortalecimiento del tejido social, empoderamiento de la sociedad civil y de la institucionalidad estatal (Díaz, 2007). Sin embargo, este fortalecimiento presenta diferentes dificultades que limitan su efectividad.

Según el INEI (2018) en el documento sobre la Participación Ciudadana en el Perú (2015-2017) se observa que hubo un aumento entre los años 2015, 2016 y 2017, según la información que reportan las municipalidades.

**Figura 19**

Participación ciudadana en el Perú (2015 – 2017)

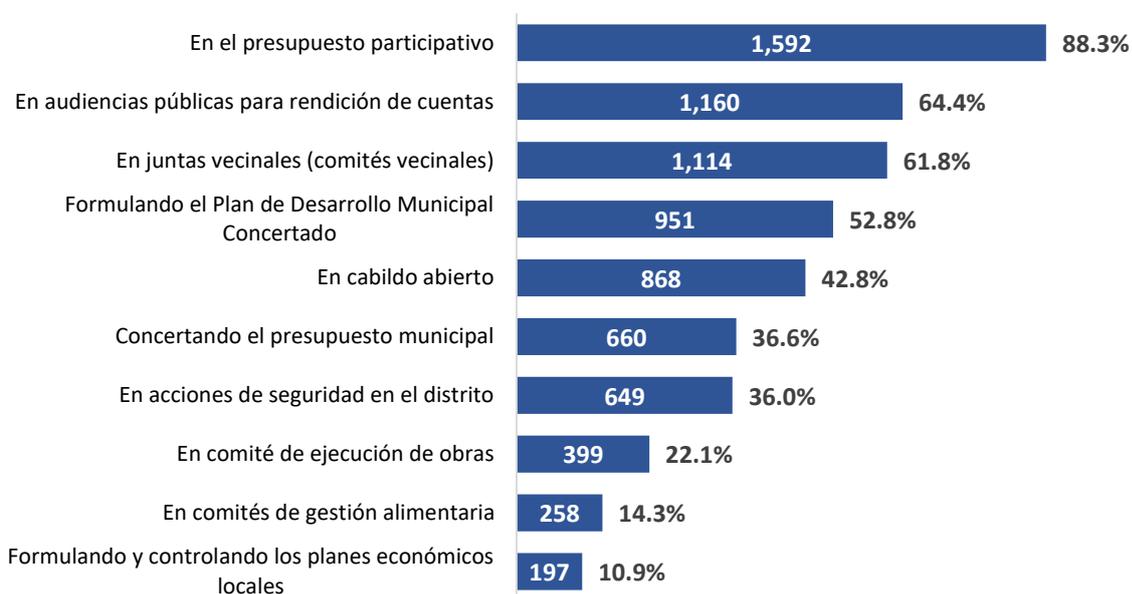


Fuente: Adaptado de “Indicadores de Gestión Municipal 2017”, por INEI, 2017.

Además, el INEI en la encuesta sobre Participación Ciudadana en el Perú señala que las formas de participación ciudadana están vinculadas con los tipos que se muestran en la siguiente figura:

**Figura 20**

Tipo de participación ciudadana en el Perú (2017)



Fuente: Adaptado de “Indicadores de Gestión Municipal 2017”, por INEI, 2017.

Sobre el tipo de participación, se aprecia que el 88.3 % de encuestados intervienen en el Presupuesto Participativo, seguido de un 64.4 % que participa en audiencias públicas de rendición de cuentas y el 61.8 % en las juntas vecinales. Por otro lado, en los grupos con menor cantidad, un 14.3 % participa en comités de gestión alimentaria y un 10.9% se asocia formulando y controlando planes económicos locales.



Las cifras descritas ayudan a entender la participación ciudadana como un proceso que genera mayor compromiso por parte de las autoridades políticas. En ese sentido, existen diversos retos asociados con la promoción de la participación ciudadana debido a que el marco normativo no toma en cuenta la diversidad del país en aspectos geográficos, culturales, económicos y sociales (Díaz, 2007). Sumado a ello, la desconfianza que sienten las personas sobre las instituciones gubernamentales también desmotiva a los ciudadanos a participar, ya que existe la percepción de que sus voces no serán escuchadas ni sus demandas serán atendidas (Gamboa, 2016).

Según la UNESCO (2004), la corrupción y la falta de transparencia socavan la confianza y desincentivan la participación de los ciudadanos. Esta situación se agrava aún más debido a que el acceso a información es limitado y, por ende, los ciudadanos no pueden tomar decisiones informadas y participar de manera efectiva dentro de los asuntos públicos.

De la misma forma, la participación ciudadana se ve restringida por las barreras burocráticas que generan una serie de desincentivos a los ciudadanos de aportar dentro de los procesos de descentralización.

Se concluye que a pesar de los esfuerzos por fortalecer el proceso de participación ciudadana, este aún tiene serios retos que enfrentar debido a que los ciudadanos no cuentan con incentivos para ser parte de estos espacios porque consideran que sus voces no serán tomadas en cuenta. Esto significa que las mejoras de este proceso deben estar enfocadas en alentar y fortalecer la confianza de los ciudadanos, y que también en el diseño se consideren elementos culturales que permitan su participación.

Una evidencia es que el instrumento Presupuesto Participativo tuvo un auge entre los años 2003 a 2010, pero luego entró en una rutina y monotonía; y, desde entonces, no se han dado los necesarios procesos de mejora continua para superar las importantes limitaciones reveladas por muchos estudios (Banco Mundial, por ejemplo).

La descentralización implica contar con gobiernos subnacionales fuertes, con altas capacidades institucionales, con gestiones transparentes y con el adecuado fomento de la participación ciudadana como uno de los factores que facilitan una gestión de gobierno que logra cambios y promueve valor público.

### **Causa Indirecta 4.3: Fragmentación territorial**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la fragmentación territorial es un concepto que se aborda desde distintas disciplinas y se refiere a la división de un territorio en fracciones o la imposición de nuevos límites. En el ámbito urbano, la fragmentación y la segregación urbana son dos graves problemas que afectan a las ciudades latinoamericanas. Estos procesos de diferenciación y desigualdad de las clases sociales en el espacio urbano se han intensificado en las últimas décadas. La fragmentación territorial se manifiesta en distintas dimensiones, como la desconexión física, las discontinuidades morfológicas, el repliegue comunitario, las lógicas exclusivas, la exclusión territorial, la dispersión de actores y la autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana. Estos procesos implican el aislamiento espacial de grupos sociales de diferentes

ingresos, mediante dispositivos de separación territorial, que promueven el distanciamiento entre clases sociales.

En tal sentido para entender los retos que genera la fragmentación territorial es importante considerar los conceptos de densidad, distancia y división, debido a que ayudan a comprender cómo el Estado despliega, planifica y promueve el desarrollo eficiente de sus recursos.

Para el caso peruano, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT) señala que para entender la fragmentación territorial primero se debe considerar el concepto de “Demarcación Territorial”, de tal forma:

“La Demarcación Territorial es el proceso que tiene por finalidad que las circunscripciones del país cuenten con límites saneados<sup>28</sup> y con una eficiente organización territorial<sup>29</sup>; contribuyendo así con la gobernanza territorial” (SDOT).

En la actualidad, según el Censo de la Población y Vivienda 2017 (Censo 2017) se tienen 196 provincias y 1891 distritos, lo cual es mayor en relación con el promedio de los países de la región. Asimismo, según el Censo 2017, existen 88 distritos con menos de 500 habitantes. Entre estos últimos, los de menor población son Estique - Pampa en Tacna con 162, Carania en Lima con 162, y Huampara en Lima con 149 habitantes.

### Figura 21

Mapa de Distritos con menos de 500 habitantes



<sup>28</sup> Conjunto de acciones dirigidas a conseguir que los límites entre circunscripciones se encuentren establecidos por ley y se ajusten a los criterios técnicos normados.

<sup>29</sup> Conjunto de actividades dirigidas a lograr la adecuación de las circunscripciones a la dinámica de los procesos políticos y culturales, socioeconómicos, demográficos y físico-geográficos.

En el caso peruano tener distritos con población reducida como los 88 distritos mencionados, implica una serie de desafíos debido a que muchas veces la capacidad del Estado se ve limitada. Un ejemplo de ello sería el poco acceso a servicios como educación, salud, transporte, agua, luz, alcantarillado, etc.; que expone a la población a una vida precaria.

Así también, según Fort (2017) los recursos económicos de distritos de pocos habitantes pueden generar pérdidas de empleo y de oportunidades económicas. Incluso también generarán un aislamiento social y comunitario, ya que es menos probable que existan infraestructuras de transporte que les permitan acceder a centros urbanos más grandes y a otro tipo de servicios.

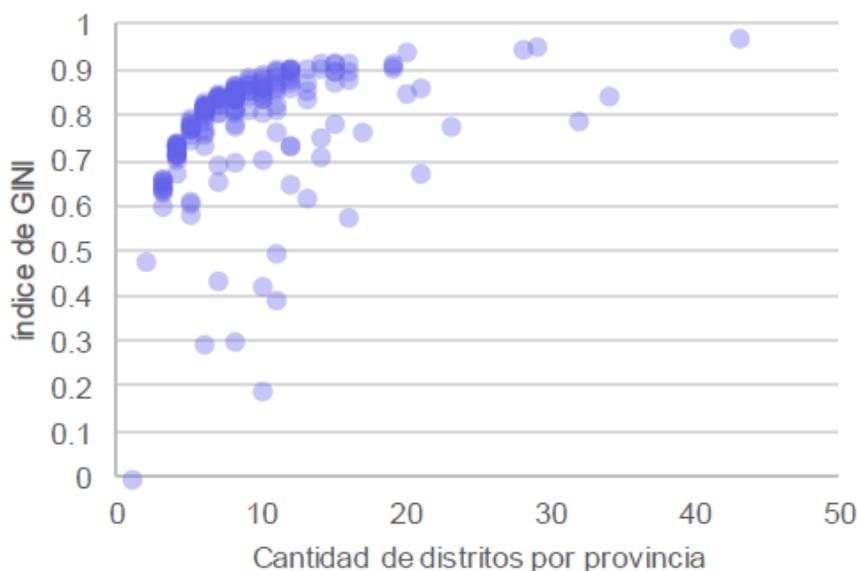
De la misma forma, la representación y participación política se ve limitada debido a que distritos con pocos habitantes tendrán menor peso político o incluso menor acceso a proyectos que otorgue el Gobierno.

Por otro lado, a pesar de que el Estado peruano cuenta con un marco normativo desde el año 2002 - Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado en el año 2003, que fija principios, pautas y requisitos para la creación de distritos; ninguno de los 40 distritos<sup>30</sup> creados en los últimos 20 años ha cumplido con la totalidad de exigencias.

Esto se debe a que entre los años 2016 y 2019 el Congreso de la República elaboró 84 proyectos de ley que declararon de interés nacional la creación de distritos, lo que va acompañado de presiones políticas, a pesar de que no reúnen los requisitos mínimos para ello. Así también, hasta el año 2019, aproximadamente un 49% de las circunscripciones distritales no cumplieron con los requisitos demográficos mínimos para ser considerados como distritos de acuerdo a la normativa actual. Un ejemplo de ello es el análisis que hizo la SDOT sobre el índice de GINI y la cantidad de distritos que reciben aporte del FONCOMUN.

### Figura 22

Índice de GINI y Cantidad de Distritos que reciben el FONCOMUN



Fuente: Los puntos en la figura se refieren a las provincias, por SDOT, 2017.

<sup>30</sup> Según la SDOT.



El SDOT ha empleado variables de número de distritos por provincia y la distribución per cápita del FONCOMUN por cada distrito para cada provincia. Partiendo de esos datos se puede calcular un índice de GINI para medir la desigualdad en la distribución del FONCOMUN entre las provincias del país. Producto de este ejercicio se logró evidenciar una correlación del 28 % (altamente significativa) que demuestra una relación directa: a mayor cantidad de distritos dentro de una provincia existe más desigualdad en la distribución de la riqueza (menor bienestar de la población).

A pesar de existir esfuerzos como la creación de mancomunidades municipales destinadas a contrarrestar la atomización territorial y reforzar la coordinación entre entidades gubernamentales, la fragmentación territorial en Perú se ha convertido en un problema necesario de atender, como indican los análisis realizados por instituciones como la OCDE (2016), el Fondo Monetario Internacional (2015) y el Banco Mundial (2016). Nuestro país no solo alberga el municipio más pequeño de América Latina, sino que también continúa generando más municipalidades. Así, por ejemplo, en los últimos cinco años ha creado más de 20 nuevos municipios.

Finalmente, la manera en que está constituido el Perú, en relación con la división político administrativa del territorio (es decir, en departamentos, provincias y distritos), genera que la coordinación con las autoridades locales transite por varios espacios.

De esta manera, la gran cantidad de distritos dificulta la coordinación y planificación de políticas y proyectos a nivel regional y nacional, lo cual puede llevar a una falta de cohesión en la implementación de políticas públicas y a una gestión ineficiente de los recursos.

Además, esta fragmentación territorial contribuye a la desigualdad en el desarrollo socioeconómico entre las diferentes regiones del país, lo cual se traduce en una distribución desigual de los recursos y servicios públicos, creando disparidades marcadas en el desarrollo humano y socioeconómico entre las áreas urbanas y rurales. Esto puede deberse a la falta de recursos y capacidades para impulsar el desarrollo en los distritos más pequeños y dispersos.

#### **Causa Indirecta 4.4: Deficiente ordenamiento territorial**

Con el objetivo de estar al tanto de los retos del ordenamiento territorial, Campana Ocampo (2017) señala que es importante conocer acerca del enfoque territorial, el cual es una herramienta que aborda el espacio geográfico. En este enfoque desaparecen las planificaciones centrales y se retoman las políticas que consideran el ámbito espacial como elemento crucial de desarrollo, buscando encontrar un equilibrio entre las actividades humanas y el ambiente.

Entonces, según Campana (2017), el enfoque territorial revalora los territorios y les da una especial importancia a los espacios subnacionales, donde el territorio no es solo el espacio geográfico o el ámbito natural, sino una construcción social con diversas dimensiones en el que intervienen las políticas públicas que integran holísticamente factores sociales, económicos, culturales y naturales.

En ese sentido, el enfoque territorial permite:

- 
- Una actuación y toma de decisiones de diferentes actores (niveles, actores sociales, actores privados, etc.).
  - Implementar políticas de manera intersectorial, intergubernamental y multisectorial.
  - Partir del conocimiento de las características, naturales y sociales del territorio tomando en consideración sus limitaciones y potencialidades.
  - Construir un interés y una identidad territorial compartidos.
  - Contribuir con una organización política administrativa con una masa crítica territorial que permita articular el desarrollo adecuado del territorio.

Con relación a la planificación territorial en el Perú, esta es llamada también “ordenamiento territorial” y se presenta como un modelo de carácter integral que articula las variables socioeconómicas, ambientales y territoriales en un determinado ámbito (Rendón Cusi, 2022), racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su conservación y aprovechamiento sostenible (Glave, 2012). El planeamiento territorial es de carácter obligatorio, prospectivo, político, técnico, participativo, intersectorial e intergubernamental, a través del cual se establecen los objetivos y acciones que orientan y promueven el desarrollo territorial (MML, 2019).

Del mismo modo, si consideramos al planeamiento estratégico como una herramienta para abordar la fragmentación territorial, ayudaría a identificar las áreas donde se debe optimizar recursos y servicios con el objetivo de ordenar el territorio. Esta práctica implicaría la generación de directrices para el uso sostenible de suelo y una planificación de forma ordenada y coordinada.

Sin embargo, a pesar de este enfoque, lo que ha sucedido en el Perú, con el proceso de descentralización en los últimos 20 años, es que se ha convertido en un territorio cada vez más fragmentado, con brechas territoriales que persisten y con desorden institucional, normativo y de desarticulación de políticas territoriales.

Para entender el deficiente ordenamiento territorial es importante tomar en cuenta procesos históricos, sociales, políticos y económicos. Así, por ejemplo, según Campana (2017), las intervenciones del Estado en regiones se hacen de manera desordenada, sectorial y en un contexto donde los gobiernos descentralizados carecen de instrumentos y de autonomía para gestionar.

Según Campana (2017) tenemos 25 departamentos con sus respectivos gobiernos regionales, 196 provincias y 1846 distritos que no están debidamente delimitados. Incluso se siguen creando históricamente circunscripciones político administrativas que no responden a criterios territoriales.

Así también, a pesar de los esfuerzos normativos y el impulso que le dio el extinto Consejo de Descentralización, en el año 2005 a través del Referéndum el 69 % de electores votó por el NO a la conformación de regiones.

Diversos autores (Contraloría, Molina, Herrera) señalan que las dificultades de la conformación de regiones están asociadas a: temor de algunas regiones a perder poder político, incentivos insuficientes del Ejecutivo para convencer a los gobiernos regionales a unirse a otros departamentos, fuerte identidad departamental y temor al centralismo regional, temor a la lejanía de lo administrativo, vacíos normativos, inadecuada estrategia

comunicacional sobre los beneficios de la descentralización, así como campañas en contra del proceso de algunos actores políticos.

Asimismo, la inexistencia de planes y estrategias de desarrollo integral del territorio limita la presencia activa del Estado (Campana, 2017). Del mismo modo, el establecimiento de un orden y dinámicas territoriales donde prima el desarrollo de actividades extractivas, inmobiliarias o agroexportadoras ha generado la presencia de conflictividad social, debido a que en muchas ocasiones se desconocen las formas de gobernanza local y los sistemas de producción de la población.

No menos importante es que en el territorio también se da la aparición de grupos ilegales y criminales que trascienden la soberanía nacional, puesto que generan actividades económicas como: minería ilegal, tala ilegal, tráfico ilícito de drogas, etc. Dichas economías limitan el ordenamiento territorial debido a que generan desorden, degradación ambiental, inseguridad, conflicto, pérdida de ingresos, desplazamientos forzados, entre otras actividades.

Según Campana (2007), también podemos encontrar el desorden institucional y normativo, y la desarticulación de las políticas territoriales que hace que las intervenciones del Estado no respondan a las necesidades del territorio.

Un ejemplo de ello, según Ballón (2021), es que hasta el 2021 solo hay 14 departamentos con zonificación ecológica y económica por regiones.

### Figura 23

Zonificación ecológica y económica por regiones

Departamento	Zona de protección y conservación ecológica	Zonas productivas	Zonas de tratamiento especial	Zonas de recuperación	Otros
Amazonas	68.0%	10.7%	0.0%	21.2%	0.1%
Ayacucho	24.6%	59.1%	0.0%	15.6%	0.7%
Cajamarca	32.7%	43.8%	0.0%	23.2%	0.3%
Cusco	29.4%	24.4%	46.0%	0.0%	0.2%
Piura	22.3%	59.1%	2.9%	13.9%	1.7%
Madre de Dios	49.4%	39.7%	10.6%	0.2%	0.1%
Junín	47.5%	21.6%	0.0%	29.6%	1.3%
Lambayeque	13.1%	80.2%	0.0%	3.1%	3.6%
Tacna	27.6%	57.8%	9.9%	2.4%	2.2%
Puno	49.1%	42.9%	0.5%	7.0%	0.5%
Huancavelica	30.6%	58.3%	0.0%	11.0%	0.1%
San Martín	64.5%	14.9%	0.1%	20.4%	0.1%
Huánuco	46.9%	31.0%	5.4%	13.4%	3.2%
Ucayali	88.2%	8.0%	1.9%	1.9%	0.1%

Fuente: De "Zonificación ecológica y económica por regiones", por Propuesta Ciudadana, 2021.

De la misma forma, sobre la competencia de la zonificación ecológica y económica observamos que es el Ministerio de Ambiente el ente rector de este proceso. Bajo esa función dicho ministerio ha establecido una serie de criterios que tienen como objetivo principal la gestión sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Sin embargo, la normativa existente es incompleta o genera demasiadas confusiones a los gobiernos, así



como un esfuerzo técnico especializado que no es comprendido de forma certera por los gobiernos subnacionales.

Se concluye que el débil ordenamiento territorial es producto de la endeble planificación institucional que requiere contar con recursos técnicos, financieros y humanos. Asimismo, las deficiencias en la regulación sobre la zonificación de tierras generan impactos en el proceso de ordenamiento de los territorios.

De la misma forma los conflictos e intereses políticos, la informalidad y la ocupación no planificada del territorio, así como la emergencia de economías ilegales, dificultan brindar servicios públicos a la población y, por ende, ahondan la fragmentación del territorio.

Finalmente, el inconcluso proceso de regionalización ha frenado la posibilidad de ordenar el territorio y ha agravado las desigualdades en torno a temas económicos y sociales y la fragmentación territorial.

#### **Causa Indirecta 4.5: Débil rectoría en el proceso de la descentralización**

La descentralización estuvo asociada con el proceso de Reforma Integral del Estado; sin embargo, con el paso de los años este asunto se ha debilitado desde la participación ciudadana (salió de la agenda pública) y, por ende, de la propia voluntad de las autoridades políticas.

Según Quiñones (2012), en el marco del proceso de descentralización, se promulgaron una serie de leyes y reglamentos, y se establecieron procedimientos e instancias para la dirección del proceso. Es así como desde un inicio la rectoría del proceso inicialmente estuvo a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND), que era la instancia encargada de la dirección y conducción de todo el proceso a nivel nacional. Sin embargo, mediante Decreto Supremo 007-2007 PCM, ese rol de dirección se le dio a un órgano de línea de la PCM; de esta forma, en adelante la instancia encargada sería la Secretaría de Descentralización. Este cambio supuso un debilitamiento político y económico, pues recortó funciones, eliminó la participación de los representantes de los gobiernos regionales y locales, y además supuso una reducción presupuestal significativa. Es así que el presupuesto destinado para el proceso se redujo considerablemente, lo que muestra que el tema no ha sido prioridad en los últimos años. Consecuentemente, ello ha influido en el debilitamiento del proceso de descentralización.

De la misma forma, tomando en consideración aspectos netamente normativos es importante considerar que: con fecha 20 de julio de 2002, se publica la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que 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.

Del mismo modo, dicha ley en su artículo 3 establece que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Para el logro de los objetivos planteados, el artículo 22 de la Ley



mencionada establece que la dirección y conducción del proceso de descentralización está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización que se crea en virtud de la referida Ley.

Sobre el Consejo Nacional de Descentralización, la Ley N.º 27783, en su artículo 23, prescribe que el mismo se crea como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el presidente de dicho Consejo. En cuanto a su composición, el Consejo Nacional de Descentralización era presidido por un representante del Presidente de la República y estaba conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales. Dichos integrantes eran designados por cuatro años.

Asimismo, la Ley estableció las funciones del Consejo Nacional de Descentralización, es así que el artículo 24 enumera las siguientes:

- a) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la Ley.
- b) Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.
- c) Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- d) Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional.
- e) Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- f) Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del Gobierno Nacional.
- g) Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- h) Promover la integración regional y su fortalecimiento.

Como se advierte, la Ley N.º 27783 establece que la dirección y conducción del proceso de descentralización era competencia del Consejo Nacional de Descentralización, el cual garantizaba, en su composición, la representatividad de los tres niveles de gobierno, así como la relativa estabilidad de sus integrantes al ser designados por un periodo regulado, con lo cual se buscaba una continuidad en la implementación de esta reforma del Estado.

No obstante, con fecha 25 de enero de 2007, se emite el Decreto Supremo N.º 007-2007-PCM, el cual dispone aprobar la fusión del Consejo Nacional de Descentralización con la Presidencia del Consejo de Ministros. La fusión indicada se realiza bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiéndole a la Presidencia del Consejo de Ministros, la calidad de entidad incorporante. Del mismo modo, se establece que toda referencia normativa al Consejo Nacional de Descentralización o a las competencias, funciones y atribuciones que venía ejerciendo, se entenderá como hecha a la Presidencia del Consejo de Ministros.

A fin de comprender las razones por las cuales el Gobierno decidió aprobar la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización con la Presidencia del Consejo de Ministros, nos remitiremos a la exposición de motivos en los cuales se sustenta el Decreto Supremo N.º 007-2007-PCM. En efecto, dicha fusión se sustenta en los siguientes argumentos:

- a) La Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que la gestión pública debe estar orientada al servicio del ciudadano, a la mejora de los servicios públicos prestados, al incremento de la productividad de los recursos del Estado y a la obtención de resultados susceptibles de medición. En ese sentido, la referida ley establece el mandato de integrar funciones iguales, afines o similares.
- b) Varias de las funciones del Consejo Nacional de Descentralización encuentran afinidad con las que se asumen al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- c) Se requiere fortalecer el proceso de descentralización, siendo necesario para ello encargar la conducción a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo que garanticen la conclusión exitosa del proceso de transferencia de funciones, impulsar y promover medidas para el fortalecimiento de capacidades de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales y llevar al más alto nivel las relaciones de coordinación, cooperación y supervisión del mencionado proceso, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana.
- d) A efectos de alcanzar los objetivos y fines del proceso de descentralización y que el Perú sea un Estado descentralizado, el proceso debe ser conducido por las más altas autoridades del Gobierno.
- e) De acuerdo con el artículo 14 del Decreto Legislativo N.º 560, Ley del Poder Ejecutivo, el Presidente del Consejo de Ministros colabora con el Presidente de la República en la dirección de la política general del Gobierno.

Como se advierte, a nivel técnico normativo y de gestión se produce un debilitamiento del proceso de descentralización, por cuanto su dirección y conducción pasa de ser ejercido por una entidad con autonomía, independencia y con calidad de pliego presupuestal a ser desarrollado por un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir por la Secretaría de Descentralización, la cual en la actualidad depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

Un ejemplo de este debilitamiento también se observa en la dotación de presupuesto.

**Tabla 17**

Evolución del presupuesto para el desarrollo de la descentralización

Consejo Nacional de Descentralización			Secretaría de Descentralización		
Año	Presupuesto	Ejecutado	Año	Presupuesto	Ejecutado
2003	9'632,040	100.00%	2007	14'241,904	39.80%
2004	11'000,000	107.20%	2008	4'261,597	78.10%
2005	20'172,122	71.70%	2009	4'896,159	95.20%
2006	13'759,428	61.30%	2010	4'821,658	88.00%
2007	1'172,379	86.00%	2011	3'966,940	95.70%

Fuente: Datos tomados de Quiñones, 2012.



Según Granados (2019), luego de este proceso de reestructuración, la Secretaría pasó a ocuparse de la transferencia de funciones y competencias, los programas de capacitación y asistencia técnica, la articulación intergubernamental, el desarrollo económico y la competitividad, y de la integración territorial. Para abordar cada uno de estos temas se han planteado diversos planes y comisiones; sin embargo, en la práctica, la impresión es que existe una multiplicidad de ellos sin una utilidad práctica ni mayores logros. Además, los pocos recursos que recibían y su poca injerencia política durante varios gobiernos debilitaron sin duda el proceso.

En ese sentido, según Granados (2019), el proceso de descentralización presenta dificultades significativas asociadas con la capacidad de liderar y coordinar políticas a nivel nacional y subnacional debido a la difusa claridad y separación de funciones entre la administración y ejecución de programas y proyectos.

En ese sentido, la débil rectoría en el proceso de descentralización, desde el análisis normativo y de recursos, no solo se evidencia en la carencia gramatical de la palabra “rectoría” en las normas que regulan las funciones de la Secretaría de Descentralización y reforma del Estado, sino en las mismas facultades y competencias que tiene.

Finalmente, según Granados (2019) el poco liderazgo, regulación, fiscalización, modulación de servicios, financiamiento y capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales demuestra la necesidad de fortalecer la rectoría del proceso. Es así que el autor plantea la necesidad de fortalecer la Secretaría de Descentralización para garantizar un proceso de descentralización equitativa, coordinada y eficiente que impulse el desarrollo sostenible.

## **5.2 Efectos del problema público**

### **a. Efectos en la entrega de bienes y servicios**

A continuación, se presenta evidencia que ayuda a comprender los efectos de la descentralización en la entrega de bienes y servicios y su expresión en el desarrollo socioeconómico de los territorios y el bienestar de las personas.

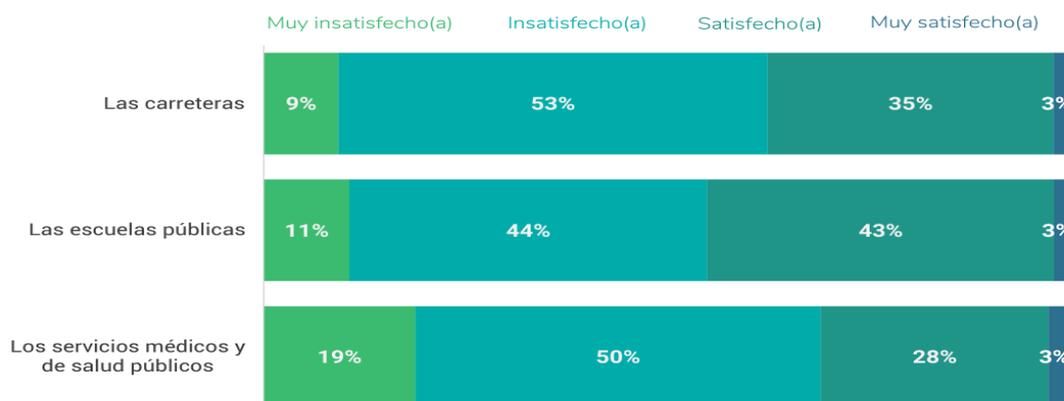
Uno de los efectos directos más concretos de la limitada descentralización es la deficiente gestión en la entrega de bienes y servicios a la población. Primero, porque, aplicando el principio de subsidiariedad, aquella entidad más cercana al ciudadano es la que conoce mejor sus requerimientos y necesidades, y también la que puede atender de mejor manera dichos requerimientos; y, en tanto un gobierno local no pueda ejercer las funciones y brindar los servicios asociados, en el marco de sus competencias, el Estado estaría incumpliendo su rol, y por tanto el derecho de las poblaciones más alejadas o desfavorecidas estaría siendo vulnerado.

Por ello, es fundamental conocer la percepción de la población respecto a la entrega de bienes y servicios, ya que es una forma de aproximarse al problema que afronta el ciudadano en su interacción con el Estado. Por ello, a continuación, se presenta información de dos encuestas que miden la satisfacción de los peruanos respecto a los servicios públicos.

Por un lado, el Informe 2021 del Barómetro de las Américas, indica que la mayoría de las personas están insatisfechas con los servicios públicos. Por ejemplo, respecto a las carreteras, solo el 38 % muestra algún grado de satisfacción, el 46 % muestra satisfacción con el servicio de escuelas públicas, y solo el 31 % reporta satisfacción con la sanidad pública.

**Figura 24**

Porcentaje de satisfacción de los peruanos por los servicios públicos

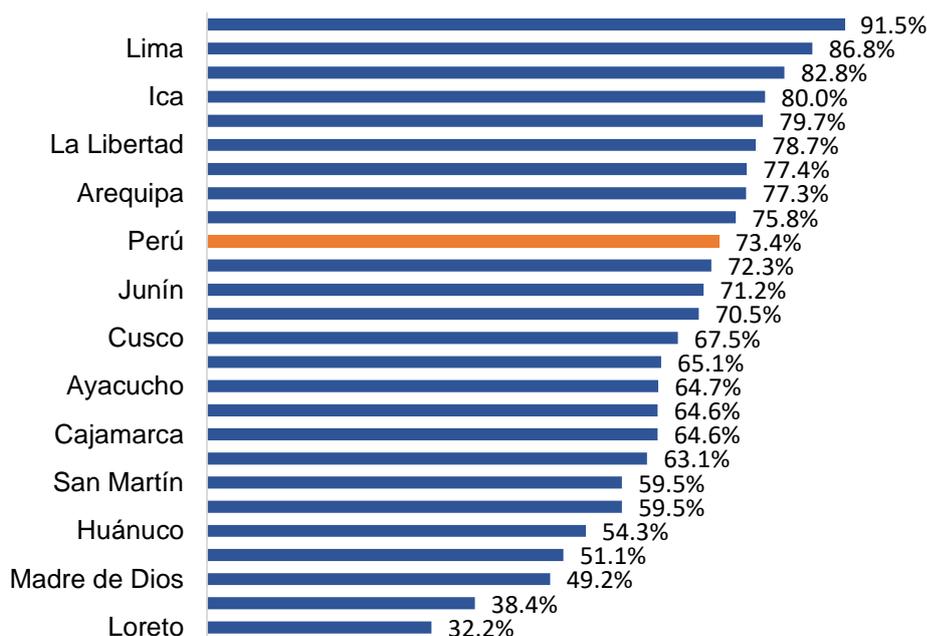


Fuente: De Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia (p. 122), por CEPLAN, 122.

En ese sentido, bajo la premisa que la provisión de los servicios básicos como agua potable, saneamiento, electricidad y telefonía se brinda y se gestiona de manera más pertinente desde el nivel local o regional, se analiza a continuación la situación del acceso de estos servicios.

**Figura 25**

Porcentaje de hogares con acceso a 4 servicios básicos por departamento, 2022



Fuente: El paquete de 4 servicios básicos incluye agua potable, saneamiento, electricidad y telefonía. Adaptado de ENAHO, 2022.

A partir de la información de acceso a los 4 principales servicios básicos señalados, se encuentra que solo 9 departamentos tienen una cobertura mayor al promedio nacional 73.4%, siendo los departamentos de la selva como Madre de Dios, Ucayali y Loreto, los que se ubican al final de la lista con 49.2 %, 38.4 % y 32.2 % de cobertura respectivamente.

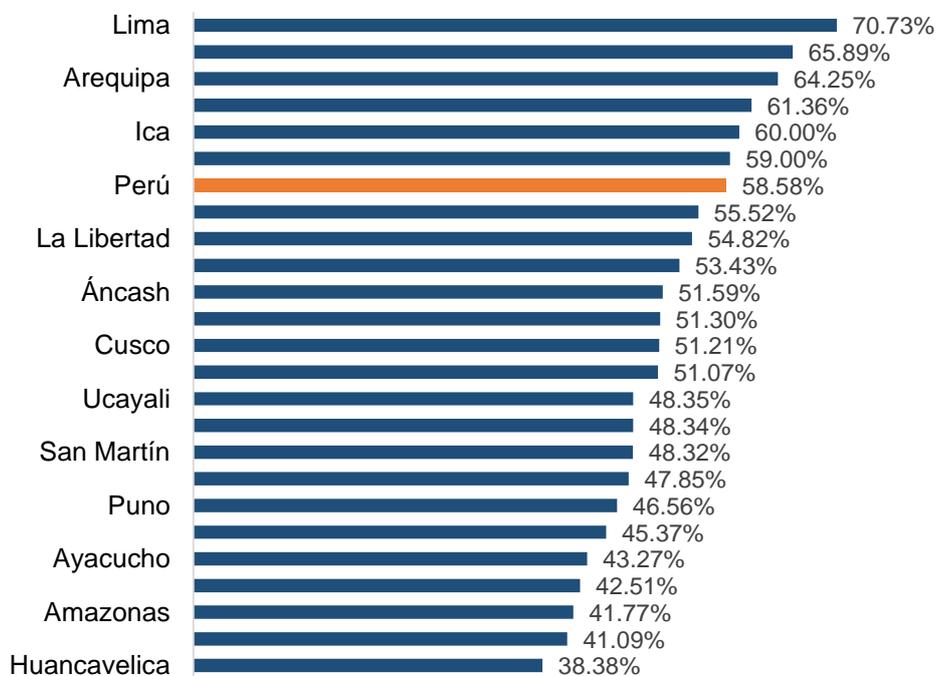
La premisa de que la descentralización, entendida como la delegación de poder y recursos a los gobiernos locales, mejora la eficiencia en la prestación de servicios, así como permite una mejor inversión pública, tiene asidero en algunos estudios en la región.

### b. Efectos sobre el bienestar

Por otro lado, en relación con los efectos sobre el bienestar de los ciudadanos, entendiendo el bienestar como “un fenómeno multidimensional que captura una mezcla de las circunstancias de vida de las personas, cómo se sienten y cómo funcionan”<sup>31</sup>, y entendiendo para fines de esta política este fenómeno que se desarrolla en el territorio, una forma de analizar la dinámica territorial del bienestar es a través del comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide el desarrollo de un territorio bajo tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. En dicho marco, se encuentra que para el año 2019, por ejemplo, solo 6 departamentos se hallaban por encima del promedio nacional de IDH, mientras que los departamentos de Amazonas, Apurímac y Huancavelica presentan un IDH bastante menor respecto al resto de departamentos y lejos del promedio nacional.

**Figura 26**

Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2019



Fuente: Adaptado de PNUD, 2019.

<sup>31</sup> J. K. Summers, L. M. Smith, J. L. Case y R. A. Linthurst. (2012) A Review of the Elements of Human Well-Being with an Emphasis on the Contribution of Ecosystem Services, Kungliga Svenska Vetenskapsakademiens Handlingar, núm. 41.



Esta disparidad entre los niveles de IDH por departamento brinda una alerta de los diversos grados de desarrollo existentes en el país, lo cual, si bien la descentralización no necesariamente es la causa directa principal, muestra una aproximación de las diferencias en el territorio.

En ese sentido la “limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio” tiene como efecto vulnerar el bienestar de las personas debido a que no ha logrado superar dificultades asociadas con el débil ejercicio de competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales en un marco donde las débiles capacidades institucionales de estos y del Gobierno Nacional, la deficiente descentralización fiscal y la débil gobernanza territorial han perpetuado la dificultades de este proceso.

Asimismo, con el objetivo de entender cómo afecta el bienestar de las personas se tomará en cuenta el índice de vulnerabilidad y el índice de competitividad.

Sobre el Índice de vulnerabilidad, construido por CEPLAN, busca evidenciar la condición de vulnerabilidad de las personas a nivel departamental. Este índice está enfocado en las condiciones que atentan contra el bienestar de la población, desde un punto de vista socioeconómico y multidimensional, y que las limita para alcanzar su potencial (CEPLAN, 2022, p. 6).

Este índice agrupa cuatro categorías de población en situación de vulnerabilidad: i. Población infantil, ii. Población femenina, iii. Población con problemas de acceso a servicios básicos y de salud, ix. Población con problemas de educación. Asimismo, resume la información de 23 indicadores<sup>32</sup>, y su medición es cuantitativa, va de un rango de 0 a 100 puntos, donde 0 representa menor nivel de vulnerabilidad y 100 el mayor nivel de vulnerabilidad.

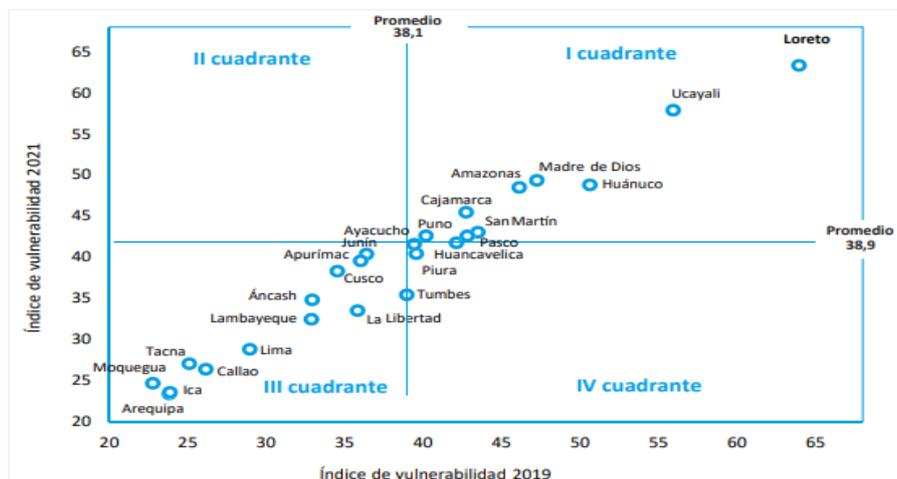
En el primer cuadrante de la siguiente figura, observamos 12 departamentos que presentan vulnerabilidad mayor al promedio nacional: Loreto (63,3); Ucayali (57,9); Madre de Dios (49,3); Amazonas (48,5) y Huánuco (48,5) son los que presentan los mayores niveles de vulnerabilidad antes de la pandemia (2019) y luego de ella (2021).

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, respecto a la vulnerabilidad del grupo infantil se mide la tasa de anemia en niños y niñas de 6 a 36 meses de edad, la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años (OMS), la población infantil entre 5 y 17 años de edad que realiza el trabajo infantil, la tasa de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses de edad.

**Figura 27**

Índice de vulnerabilidad departamental, 2019 – 2021



Fuente: Adaptado de Vulnerabilidad de las personas en el territorio 2013 - 2021 (p.15), por CEPLAN, 2022.

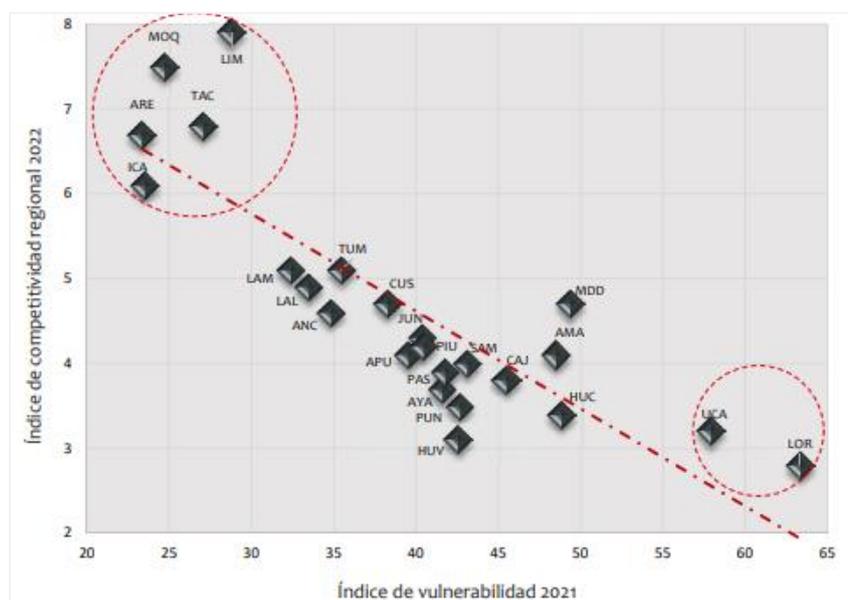
Por el contrario, en el tercer cuadrante se ubican nueve departamentos con valores menores al promedio nacional en el 2019 y 2021: Arequipa (23,4); Ica (23,6); Moquegua (24,7); Tacna (27,0); el Callao (26,4); Lima (28,8); Lambayeque (32,5); La Libertad (33,5) y Áncash (34,8) (CEPLAN 2022, p.15).

En ese sentido, si se considera el enfoque territorial en el marco de la descentralización podemos observar y conocer mejor el nivel de desarrollo de los departamentos y el bienestar de su población. Por ejemplo, se identifica una fuerte correlación negativa entre el nivel de competitividad y el índice de vulnerabilidad de las regiones. En el siguiente gráfico se puede apreciar que, el año 2021, los departamentos como Arequipa, Ica, Moquegua, Tacna y Lima, que presentaron mayores niveles de competitividad regional, tuvieron menores índices de vulnerabilidad. Asimismo, durante el año 2022, Loreto y Ucayali se ubican en el grupo de departamentos con menores niveles de competitividad regional y son los que presentan mayores índices de vulnerabilidad.

En este sentido, si consideramos los diversos factores que afectan el desarrollo del país podemos observar que las regiones más competitivas tienden a ser menos vulnerables y las regiones menos competitivas tienden a ser más vulnerables.

**Figura 28**

Índice de competitividad regional vs. Índice de vulnerabilidad



Fuente: Adaptado de Vulnerabilidad de las personas en el territorio 2013 - 2021 (p.39), por CEPLAN, 2022.

De igual manera, se identifica una correlación negativa entre el índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos y el índice de vulnerabilidad. Por ejemplo, los departamentos que presentaron los mayores niveles en el índice de capacidad del Estado, como Arequipa, Ica, Moquegua, Tacna, Lima y Callao presentaron un bajo nivel en el índice de vulnerabilidad. Asimismo, Ucayali y Loreto que ocuparon los últimos puestos en capacidad estatal, también registraron un mayor índice de vulnerabilidad (CEPLAN, 2022).

Sin embargo, los departamentos como Cusco, Huancavelica y Apurímac que presentan un alto índice de capacidad estatal, a la vez registraron un índice de vulnerabilidad moderado. De esta manera, no siempre la mayor capacidad del Estado va de la mano con un mejor impacto en su bienestar (CEPLAN, 2022).

En ese sentido, se sugiere considerar cómo son los territorios y los diversos factores que pueden influir en la vulnerabilidad de los mismos. Por lo tanto, luego de la revisión de los diferentes índices, se identifica que los departamentos de la costa centro y sur presentan mejores índices de desarrollo a nivel departamental y de bienestar de la población que los departamentos de la sierra y la selva. Lima Metropolitana, la provincia constitucional del Callao, Moquegua, Arequipa, Tacna y Áncash presentan un mejor comportamiento o desempeño en todos los índices. Por el contrario, los que registran menor desempeño en todos los índices son los departamentos de la Amazonía como Loreto, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas; de la sierra, como Puno, y de la costa norte, como Tumbes y Piura.

De la misma forma, con el objetivo de ver los efectos de la “limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio” se analizará cómo esta impacta en el desarrollo de los territorios. Para ello se tomará en cuenta el Índice de Competitividad, el Índice de Progreso Social y el Índice de Desarrollo Humano.

Existe múltiple literatura que presenta la vinculación y efectos de la descentralización sobre la competitividad regional en términos económicos (Bardhan et al<sup>33</sup>, Diaz<sup>34</sup>, Mehrotra<sup>35</sup>, entre otros). Asimismo, Arvind (2004) examina cómo la descentralización puede afectar la provisión de bienes y servicios. Por ello, en esta sección se presentan algunas relaciones territoriales entre índices sintéticos en materia económica y social.

El Índice de Competitividad Regional del Perú (ICRP) es un índice construido por CENTRUM (PUCP) que va del 1 al 100 y cuantifica el nivel de competitividad de un departamento que comprende 81 variables<sup>36</sup>, 25 factores y 5 pilares en total: economía, empresas, gobierno, infraestructura y personas.

**Figura 29**

Modelo del Índice de Competitividad Regional del Perú (ICRP)



Fuente: Adaptado del "ICRP 2022", por CENTRUM, 2022.

Como se observa en el cuadro siguiente, los niveles del ICRP son siete.

**Tabla 18**

Niveles del ICRP

Extremo bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio Bajo	Medio alto	Alto	Muy alto
25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-84	85-100

En general, todos los departamentos se encuentran por debajo de los 60 puntos. Lima Metropolitana, Callao y las regiones de la Costa Sur (Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna), siguen siendo las regiones con mayor competitividad. Asimismo, se identifican 20 regiones en

<sup>33</sup> Decentralization, Democracy, and Development (2006).

<sup>34</sup> Decentralization and Subnational Politics in Latin America (2007).

<sup>35</sup> Decentralization, Local Governance, and Social Wellbeing in India: Do Local Governments Matter? (2012).

<sup>36</sup> Por ejemplo, el factor crecimiento comprende las siguientes variables: a. crecimiento del PBI real (%) y crecimiento del PBI Real Per cápita (%); el factor justicia comprende: tramitación de expedientes (número) y expedientes resueltos (casos por c/1000 hab.).

el nivel extremo bajo, con puntajes por debajo de los 34 puntos, la mayor parte de ellos pertenece a las regiones de la sierra y selva del país.

**Tabla 19**

Puntaje por departamento del ICRP

Departamento	Puntaje
Lima Metropolitana	59
Moquegua	40.1
Callao	39.5
Arequipa	38.6
Ica	38.1
Tacna	36.6
La Libertad	33.9
Loreto	31.9
Cusco	31.4
Piura	31.3
Áncash	31.2
Lima Provincias	32.9
Junín	29.8
Lambayeque	29.7
Puno	29.4
Pasco	28.4
Ucayali	28
Madre de Dios	27.4
Cajamarca	27.6
Apurímac	26.3
Ayacucho	25.4
San Martín	25
Huancavelica	24.8
Huánuco	24.4
Tumbes	23.8
Amazonas	23.6

Por otro lado, el Índice de Progreso Social Regional del Perú (IPSR), construido por CENTRUM (PUCP), también va del 1 al 100, y mide el progreso social de los departamentos a partir de indicadores sociales y ambientales que permiten medir la calidad de vida de las personas.

En general, este índice está conformado 51 indicadores<sup>37</sup> agrupados en 12 factores y tres ejes fundamentales: necesidades básicas humanas, fundamentos del bienestar y oportunidades.

<sup>37</sup> Por ejemplo, el factor de agua y saneamiento tiene los siguientes indicadores: acceso a agua potable (% hogares) y acceso a servicios de saneamiento (% hogares); el factor salud y bienestar tiene cinco indicadores, entre ellos: tasa de obesidad (% población de 15 años a más), padecimiento de enfermedades crónicas (% población).

**Figura 30**

Modelo de índice del progreso social del Perú



Fuente: Adaptado de “Índice del progreso social del Perú”, por CENTRUM, 2022.

Este índice también presenta 7 niveles, tal como se muestra en la tabla 20:

**Tabla 20**

Niveles del IPSR

Extremo bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio Bajo	Medio alto	Alto	Muy alto
25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-84	85-100

En este índice Perú tiene un puntaje de 56.7; ninguna región presenta un progreso social alto, es decir, no superan la valla de los 75 puntos. En general, todos los departamentos obtienen puntajes medio bajo (13 departamentos, incluyendo Lima Metropolitana y Lima Provincias) y bajo (13 departamentos).

**Tabla 21**

Puntaje por departamento del IPSR

Departamento	Puntaje
Lima Metropolitana	59
Moquegua	40.1
Callao	39.5
Arequipa	38.6

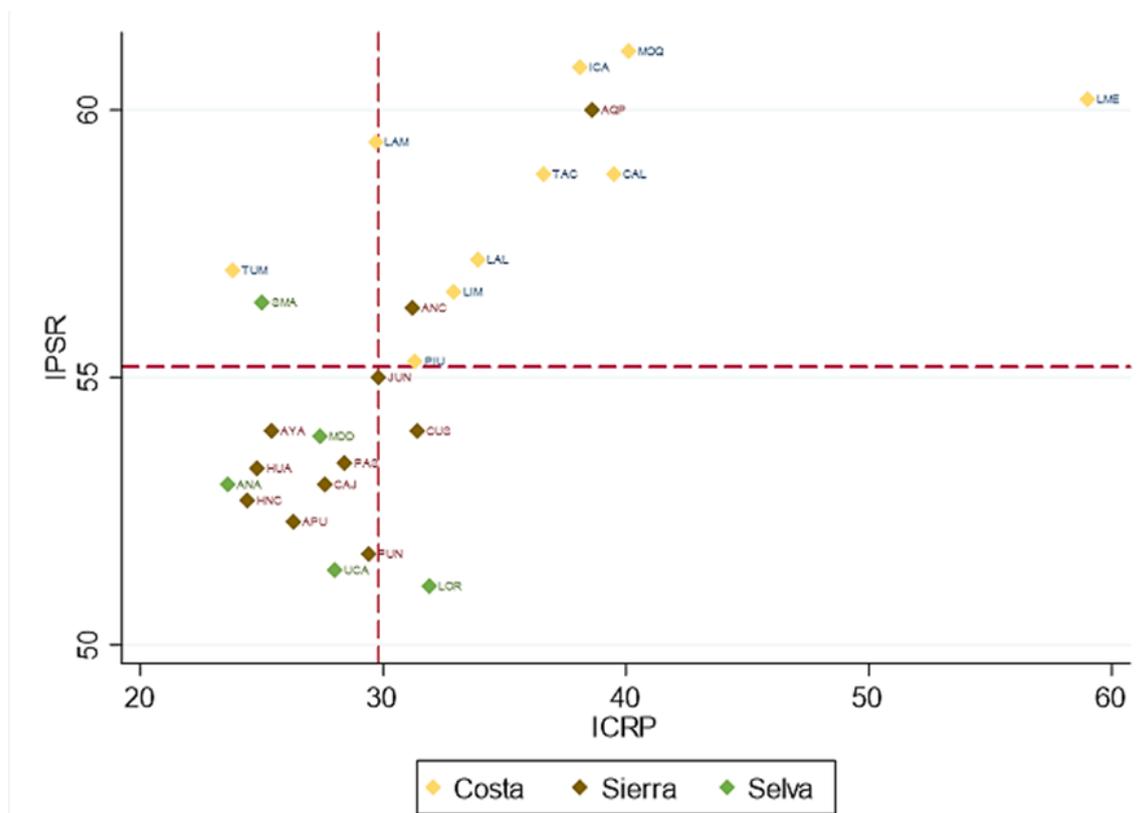
Departamento	Puntaje
Ica	38.1
Tacna	36.6
La Libertad	33.9
Loreto	31.9
Cusco	31.4
Piura	31.3
Áncash	31.2
Lima Provincias	32.9
Junín	29.8
Lambayeque	29.7
Puno	29.4
Pasco	28.4
Ucayali	28
Madre de Dios	27.4
Cajamarca	27.6
Apurímac	26.3
Ayacucho	25.4
San Martín	25
Huancavelica	24.8
Huánuco	24.4
Tumbes	23.8
Amazonas	23.6

Estos índices (ICRP e IPSR) evidencian las grandes brechas que las políticas nacionales, entre ellas la PNMD actualmente en formulación, deben hacer frente para promover y contribuir al desarrollo equilibrado y armónico de los territorios.

Una vez presentada esta información, se analiza la combinación de ambos índices con la finalidad de diagnosticar el desenvolvimiento en materia económica y social en los departamentos del país, expresando las inequidades existentes en ambas materias.

**Figura 31**

Cruce entre Índice de Competitividad y el Índice de Progreso Social



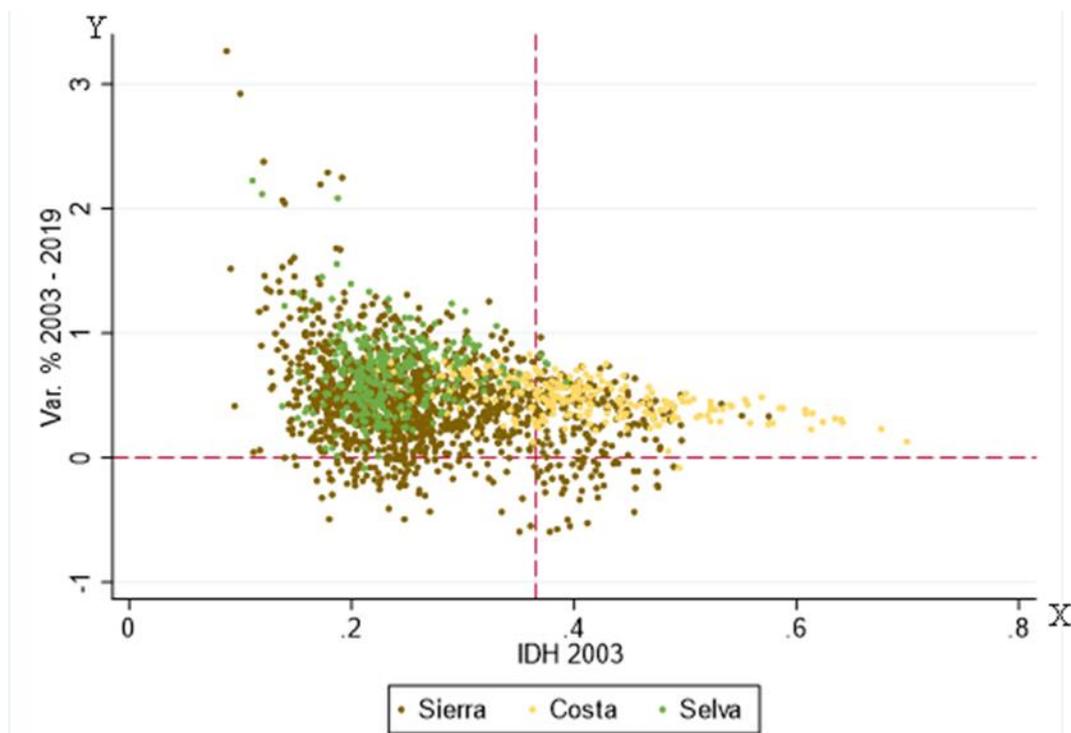
En el gráfico superior podemos notar la diferencia en el desenvolvimiento del desarrollo económico y social de los departamentos en el país para el periodo 2022. Para evidenciar aún más la divergencia en el comportamiento de ambas variables, se dividió el gráfico en 4 ejes<sup>38</sup>, encontrando por ejemplo que los departamentos menos competitivos en materia económica y social (Cuadrante 1) se encuentran principalmente en la sierra y selva, mientras los departamentos con mejor comportamiento relativo en ambas variables (Cuadrante 3) se encuentran en la costa. En el primer cuadrante encontramos a diez departamentos, entre ellos, a Ucayali, Puno, Amazonas y Apurímac; y en el cuadrante tres encontramos once departamentos, y sobresalen Lima Metropolitana, Moquegua, Ica, la Provincia Constitucional del Callao y Tacna.

Cabe resaltar departamentos como Tumbes y San Martín que muestran altos niveles de desarrollo social, pero bajos en términos económicos (Cuadrante 2); y departamentos como Cusco y Loreto, con mayores niveles de competitividad económica que el promedio nacional, pero bajos niveles de progreso social, lo que brindaría luces hacia dónde deberían dirigirse las políticas públicas.

<sup>38</sup> Como referencia se utilizó la mediana de ambas variables (en rojo).

**Figura 32**

Índice de Desarrollo Humano 2003 –2019



Con la finalidad de representar la desigualdad territorial, se ha utilizado el Índice de Desarrollo Humano para los años 2003 y 2019. Este índice mide el avance promedio de un país en tres dimensiones básicas de desarrollo: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno; con ello busca ir más allá de una medición en términos económicos y reflejar la situación real de la población en cada territorio. La medición va del 0 al 1, donde 0 representa menor nivel de desarrollo y 1 el máximo nivel de desarrollo.

En el eje X se puede apreciar el estado inicial del IDH para el año 2003, y en el eje Y el porcentaje de variación al 2019 (17 años). El interés con este diagrama de dispersión es evaluar visualmente si los distritos más favorecidos en un inicio están mejorando más, menos, o igual que aquellos menos favorecidos. Asimismo, para un mayor contraste se separaron por colores los distritos según región natural (costa, sierra y selva). Finalmente, a modo de identificar cuadrantes que diferencien el desenvolvimiento, se colocó una línea horizontal en cero, y una línea vertical la cual es el IDH a nivel nacional.

Se identifica que gran parte de distritos de la sierra y selva partieron en 2003 con un IDH menor al promedio inicial (0.3657). Asimismo, la mayoría de los distritos ha crecido a una tasa positiva pero menor al doble de su estado inicial, ejemplo de ello son los distritos de Imaza<sup>39</sup> en Amazonas o Miguel Checa<sup>40</sup> en Piura. Sin embargo, preocupa el hecho de identificar distritos con una tasa negativa<sup>41</sup> de crecimiento, ubicados principalmente en la sierra. Estos distritos se ubican principalmente en Lima (Huarochirí y Yauyos), Puno (Azángaro) y La

<sup>39</sup> Su IDH en 2003 fue de 0.1982 y en 2019 la cifra aumentó en un 50.3 % pasando a 0.2980.

<sup>40</sup> Su IDH en 2003 fue de 0.2702 y en 2019 la cifra aumentó en un 92.9 % pasando a 0.5214.

<sup>41</sup> La tasa de caída promedio en los distritos donde disminuyó el IDH fue de 16%. En los extremos encontramos a Santo Domingo de los Olleros (-0.1 %) y Copa (-59.5 %) ambos ubicados en Lima.



Libertad (Otuzco<sup>42</sup>). Por otro lado, la mayoría de los distritos costeños<sup>43</sup> empezaron con un IDH mayor al promedio nacional y tuvieron un crecimiento positivo menor al 100%.

De tal forma, para comprender los efectos de la “limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio” es importante considerar cómo esta afecta el bienestar de las personas, tomando en cuenta índices como los de Vulnerabilidad, Competitividad Regional, Desarrollo Humano y Progreso Social.

---

<sup>42</sup> Así, por ejemplo, el distrito de Sinsicap, ubicado en la provincia de Otuzco, departamento de La Libertad, pasó de un IDH en el 2003 de 0.1859 a 0.1489, lo que representa una caída de 17.5 %.

<sup>43</sup> Muestra de ello son los distritos de Chorrillos, La Molina y Lurín que crecieron a tasas de 51.5%, 48.6.% y 48.4.% respectivamente.

## 6. Acrónimos

<b>AMPE:</b>	Asociación de Municipalidades del Perú
<b>ANGR:</b>	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
<b>ARD:</b>	Agencia Regional de Desarrollo
<b>CAS:</b>	Contratación Administrativa de Servicios
<b>CCI:</b>	Consejo de Coordinación Intergubernamental
<b>CEPLAN:</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CMD:</b>	Consejos de Ministros Descentralizados
<b>CND:</b>	Consejo Nacional de Descentralización
<b>COFOPRI:</b>	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
<b>DL:</b>	Decreto Legislativo
<b>DS:</b>	Decreto Supremo
<b>FONCOMUN:</b>	Fondo de Compensación Municipal
<b>FONCOR:</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>GL:</b>	Gobierno local
<b>GN:</b>	Gobierno Nacional
<b>GR o Gore:</b>	Gobierno regional
<b>GTM:</b>	Grupo de Trabajo Multisectorial
<b>ICE:</b>	Índice de Capacidad Estatal
<b>ICRP:</b>	Índice de Competitividad Regional del Perú
<b>IDH:</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IEP:</b>	Instituto de Estudios Peruanos
<b>INEI:</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>IPSR:</b>	Índice de Progreso Social Regional
<b>LBD:</b>	Ley de Bases de la Descentralización
<b>LOPE:</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDAGRI:</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
<b>MIDIS:</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MIMP:</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>MINAM:</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MINCETUR:</b>	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
<b>MINDEF:</b>	Ministerio de Defensa
<b>MINEDU:</b>	Ministerio de Educación
<b>MINEM:</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MINSA:</b>	Ministerio de Salud
<b>MM:</b>	Mancomunidades Municipales
<b>MTC:</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>MVCS:</b>	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS:</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONPE:</b>	Oficina Nacional de Procesos Electorales
<b>OT:</b>	Ordenamiento Territorial
<b>PAT:</b>	Plan Anual de Transferencias
<b>PBI:</b>	Producto Bruto Interno

<b>PCD:</b>	Presidencia del Consejo Directivo
<b>PCM:</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PDLC:</b>	Plan de Desarrollo Local Concertado
<b>PDP:</b>	Plan de Desarrollo de Personas
<b>PDRC:</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado
<b>PEDN:</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
<b>PESEM:</b>	Plan Estratégico Sectorial Multianual
<b>PIA:</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>PIM:</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PNMD:</b>	Política Nacional Multisectorial de Descentralización
<b>PNMGP:</b>	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RDR:</b>	Recursos Directamente Recaudados
<b>RDR:</b>	Recursos Directamente Recaudados
<b>REMURPE:</b>	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
<b>RENAMA:</b>	Red Nacional de Mujeres Autoridades
<b>RENAMU:</b>	Registro Nacional de Municipales
<b>RENIEC:</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>RM.:</b>	Resolución Ministerial
<b>RO:</b>	Recursos Ordinarios
<b>ROF:</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>ROOC:</b>	Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
<b>RVM.:</b>	Resolución Viceministerial
<b>SAP:</b>	Servicio de Atención Primaria de salud
<b>SBV:</b>	Servicios Básicos para la Vivienda
<b>SD:</b>	Secretaría de Descentralización
<b>SDOT</b>	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial
<b>SER:</b>	Servicio de Educación Regular
<b>SERVIR:</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil
<b>SGP:</b>	Secretaría de Gestión Pública
<b>SGSD:</b>	Secretaría de Gestión Social y Diálogo
<b>SGTD</b>	Secretaría de Gobierno y Transformación Digital
<b>SINAPLAN:</b>	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>SSARL:</b>	Subsecretaría de Articulación Regional y Local
<b>SSFGD:</b>	Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización
<b>SSP:</b>	Servicio de Seguridad Pública
<b>SSPDT:</b>	Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Territorial

## 7. Bibliografía

- Aghón, G., Albuquerque, F., Cortés, P. (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/057a7a25-c796-4c11-9e8d-9b53466ca672/content>
- Aragón, J., y Chávez, N. (2013). Diez años de Descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto? Instituto de Opinión Pública de la PUCP.
- Arroyo, J. (2017). ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69(1), 159-190. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559199006/html/>
- Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távara, G. (2006). La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. <https://cies.org.pe/publicaciones/la-descentralizacion-en-el-peru-un-balance-de-lo-avanzado-y-una-propuesta-de-agenda-para-una-reforma-imprescindible/>
- Banco Mundial (2010). The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/446231468076131636/peru-el-proceso-de-descentralizacion-y-su-relacion-con-la-eficiencia-del-gasto-publico>
- Banco Mundial (2017). Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente y Equitativo. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592\\_peru\\_fiscal\\_report\\_spanish\\_web-1-27.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592_peru_fiscal_report_spanish_web-1-27.pdf)
- Banco Mundial (2021). Repensar el futuro del país. Notas de política para transformar al Estado en un gestor de bienestar y desarrollo. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/330961630045157214/pdf/Repensar-el-Futuro-del-Peru-Notas-de-Politica-para-Transformar-al-Estado-en-un-Gestor-de-Bienestar-y-Desarrollo.pdf>
- Banco Mundial (sf). Índice de facilidad para hacer negocios (1 = reglamentaciones más favorables para los negocios). Revisado el 16 de octubre de 2023. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IC.BUS.EASE.XQ?view=map>
- Banco Mundial (sf). Índice de Gini - Perú. Revisado el 16 de octubre de 2023. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PE>
- Bleza, M. (2020). SALUD, BIENESTAR Y ESTILO DE VIDA DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO. Revista UNIFÉ <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/avancesenpsicologia/article/view/2249/2485>.

- Caldas, R., Castillo, B., & Castillo, F. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/438/458>
- Calderón, R. (2019). La fragmentación territorial y el desarrollo de las regiones del Perú. <https://repositorio.unsa.edu.pe/server/api/core/bitstreams/f3ba6bdf-135c-40a0-98c0-5d5d11779971/content>
- Campana, A. (2017). Implementación de políticas territoriales en el Perú. *Grupo propuesta ciudadana*. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/04/Implementación-de-politica-territorial-en-el-Perú-2017-1.pdf>
- Castillo-García, R. (2021). Evolution of urban planning in Peru 1946 - 2021: From normative urban planning to sustainable urban development planning, *PAIDEIA XXI*, 11(1), 79-112. <https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Paideia/article/view/3783/4751>
- CEPAL (sf). Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru>
- CEPLAN (2015). Visión estratégica del planeamiento el PEDN al 2021. [https://bioseguridad.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/09/ceplan\\_moraotria.pdf](https://bioseguridad.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/09/ceplan_moraotria.pdf)
- CEPLAN (2022). Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/3813895-capacidad-estatal-para-la-entrega-de-servicios-publicos-en-el-peru-un-analisis-exploratorio-cuantitativo>
- CEPLAN (2023). XXIV Foro del Futuro "Descentralización: Desafíos y Oportunidades". [https://observatorio.ceplan.gob.pe/uploads/foros/docs/1702564092511\\_Descentralización\\_desafíos%20y%20oportunidades.pdf](https://observatorio.ceplan.gob.pe/uploads/foros/docs/1702564092511_Descentralización_desafíos%20y%20oportunidades.pdf)
- CEPLAN (2023). Plan estratégico de desarrollo nacional al 2050. <https://peru2050.ceplan.gob.pe/descargas/>
- CEPLAN. (sf). Proceso de Planeamiento Estratégico. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_proceso-de-planeamiento-estrategico/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_proceso-de-planeamiento-estrategico/)
- Chiarella, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio y Desarrollo*, (17), 208-225. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espaciodydesarrollo/article/view/11355>
- Chiarella, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, (22), 77-102. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espaciodydesarrollo/article/view/5356>
- Chiarella, R. y Yakabi, K., (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano, *Revista Política e Planeamiento Regional*, 3(2), 137-158. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial.-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>

- COMEX PERU (sf). Estado de las finanzas públicas subnacionales en el Perú. Edición especial. <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-finanzas-publicas-001.pdf>
- Contraloría General de la República y PNUD (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. *Contraloría General de la República*. <https://dhs.hegoa.ehu.eus/documents/5514>
- Damonte, G. y Glave, M. (2016). Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización. *Grupo de Análisis para el Desarrollo*. [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE\\_IndustriasExtractivas.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_IndustriasExtractivas.pdf)
- DATUM (2022). Estudio de Opinión Pública febrero 2022. <http://admin.datum.com.pe/datum/descarga/20220204120313.pdf>
- DESCO (2023). Presentación Perú Hoy. Descentralización, 20 años no es nada. <https://www.desco.org.pe/presentacion-peru-hoy-descentralizacion-20-anos-no-es-nada>
- Došek, T.; Quiñón, A.; Elías, M. (2022). Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>.
- Falleti, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press. [https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=GqScwwdqLpIC&oi=fnd&pg=PR11&dq=Falleti,+T.+\(2010\).+Decentralization+and+subnational+politics+in+Latin+America.+Cambridge+University+Press.&ots=eTDzM93WoT&sig=3ld5v\\_WQKCeaFMI5TH10H6pkQ4#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=GqScwwdqLpIC&oi=fnd&pg=PR11&dq=Falleti,+T.+(2010).+Decentralization+and+subnational+politics+in+Latin+America.+Cambridge+University+Press.&ots=eTDzM93WoT&sig=3ld5v_WQKCeaFMI5TH10H6pkQ4#v=onepage&q&f=false).
- Fernández-Maldonado, A. (2019). Unboxing the Black Box of Peruvian Planning, *Planning Practice & Research*, 34(4), 368-386. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02697459.2019.1618596>
- Friz, J. Z. (2010). Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010). *Politai*, 1(1), 24-31. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13924>
- Glave, M. y Ballón, E. (2021). Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente. *Grupo de Propuesta Ciudadana*. <https://propuestaciudadana.org.pe/publicaciones-gpc/hacia-una-nueva-narrativa-descentralista-principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente/>
- Gonzales, E. (2023). La descentralización pasmada. Desconcentración y desarrollo regional en el Perú 2003-2020. *Fondo Editorial PUCP*. <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/categorias/1554-la-descentralizacion-pasmada-desconcentracion-y-desarrollo-regional-en-el-peru-2003-2020.html>

- Grupo Propuesta Ciudadana (2015). Recentralización en el sector educación. <https://propuestaciudadana.org.pe/editorial/recentralizacion-en-el-sector-educacion/>
- Gob.pe (2023). Municipios provinciales reciben reconocimiento internacional en territorios digitales confiables. Revisado el 08 de noviembre de 2023. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/611572-municipios-provinciales-reciben-reconocimiento-internacional-en-territorios-digitales-confiables>
- Gob.pe (2023). Proceso de Tránsito a la Ley del Servicio Civil. Revisado el 08 de noviembre de 2023. <https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/5332-proceso-de-transito-a-la-ley-del-servicio-civil>
- Gob.pe (2023). Reporte de avances en gobierno y transformación digital. Revisado el 08 de noviembre de 2023. <https://indicadores.digital.gob.pe/#:~:text=El%20Per%C3%BA%20se%20ubica%20en%20el%20puesto%2061%20de%20181,la%20media%20global%20de%2044.61.>
- Greve, B. (2008). What is welfare? Central European Journal of Public Policy. [https://www.researchgate.net/publication/26591601\\_What\\_is\\_Welfare.](https://www.researchgate.net/publication/26591601_What_is_Welfare.)
- Grin, E. (2013). Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales. *Fundación Getulio*. [https://www.researchgate.net/publication/365295191\\_Enfoques\\_teoricos\\_sobre\\_las\\_relaciones\\_intergubernamentales](https://www.researchgate.net/publication/365295191_Enfoques_teoricos_sobre_las_relaciones_intergubernamentales)
- Grin, E. (2023). ¿Vertical Intergovernmental Cooperation in the Brazilian Federation: What Is the Relevance of the Role of Municipalities?, *Fundación Getulio*. [https://www.researchgate.net/publication/372441899\\_Vertical\\_Intergovernmental\\_Cooperation\\_in\\_the\\_Brazilian\\_Federation\\_What\\_Is\\_the\\_Relevance\\_of\\_the\\_Role\\_of\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/372441899_Vertical_Intergovernmental_Cooperation_in_the_Brazilian_Federation_What_Is_the_Relevance_of_the_Role_of_Municipalities)
- Institutos de Estudios Peruanos (2002). ¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión.
- INEI (2022). Perú: Percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. (Enero-junio 2023) [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe\\_gobernabilidad.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad.pdf)
- Launay, C., (2005) La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaContraversia185.pdf>.
- Lizárraga, R. (2017). Planeamiento Estratégico y Ordenamiento del Territorio: Desafíos y agenda pendiente. *Grupo Propuesta Ciudadana*. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/planeamiento-estrategico.pdf>

- McNulty, S. & Guerra, G. (2019). Politics and Promises: Exploring Fifteen Years of Peru's Participatory Decentralization Reform, *Public Organization Review*, 19(1), 45-64. [https://www.researchgate.net/publication/327268690\\_Politics\\_and\\_Promises\\_Exploring\\_Fifteen\\_Years\\_of\\_Peru's\\_Participatory\\_Decentralization\\_Reform](https://www.researchgate.net/publication/327268690_Politics_and_Promises_Exploring_Fifteen_Years_of_Peru's_Participatory_Decentralization_Reform)
- MML (2019). Evaluación del Plan de Desarrollo Local Concertado en Lima Metropolitana 2016-2021. [www.munlima.gob.pe/images/evaluacion-plan-desarrollo-local.pdf](http://www.munlima.gob.pe/images/evaluacion-plan-desarrollo-local.pdf)
- Molina, Raúl (2016). ANÁLISIS COMPARATIVO DE BALANCES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5837D2E84C67250F05257FD1005AC097/%24FILE/An%C3%A1lisis-Comparativo-de-Balances-Descentralizacion\\_2016.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5837D2E84C67250F05257FD1005AC097/%24FILE/An%C3%A1lisis-Comparativo-de-Balances-Descentralizacion_2016.pdf).
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). Decentralization and democracy in Latin America. University of Notre Dame Press. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533676003.pdf>
- Naciones Unidas (2022). E-Government 2022. The future of digital Government. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4077354/Encuesta%202022%20-%20El%20Futuro%20del%20Gobierno%20Digital.pdf?v=1675097670>
- Neyra (2017). Descentralización y desarrollo regional. Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/balance\\_y\\_agenda\\_gonzalo\\_neyra.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/balance_y_agenda_gonzalo_neyra.pdf)
- OCDE (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. OECD iLibrary. 161-205. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page161](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page161)
- OECD (2019). Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Otoniel, Fernández (2019). CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16890/VELASCO\\_FERNANDEZ\\_OTONIEL\\_CONSTRUCCION\\_ESTADO\\_UNITARIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16890/VELASCO_FERNANDEZ_OTONIEL_CONSTRUCCION_ESTADO_UNITARIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- PCM (2016). Capacidades institucionales. Un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada. <https://www.mimp.gob.pe/files/OGD/Capacidades-Institucionales-RM-006-2016-PCM.pdf>
- PCM (2022). Informe anual del proceso de descentralización 2021. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3592668-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2021>
- PNUD (2010). Medición de la capacidad junio 2010. [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/015\\_Measuring%20Capacity\\_Spanish.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf)

- Quiñones, P. (2012). Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala, *Revista Argumentos*, 3(1). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/una-mirada-al-proceso-de-descentralizacion-tras-el-primer-ano-de-gobierno-de-ollanta-humala/>
- Rendón, S. (2019). Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). [https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/668162/SFRC\\_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/668162/SFRC_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rendón, S. (2022). Evolución de la planificación territorial en Perú 1920-2021: una aproximación histórica. 27(1), 32-50. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-37692022000100032](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-37692022000100032)
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>
- Rodríguez, C. (2006). Las relaciones intergubernamentales (RIG), herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-estrategica-organizacio/article/view/1508>
- Sánchez, F., (2003), Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, 32-80. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef792e6b-8df0-407f-94e6-406a6a7f1f18/content>
- Secretaría de Descentralización (2020). Lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1239519-011-2020-pcm-sd>
- ServirTV PERU (2021), Conferencia 1: La descentralización en el Perú para el Desarrollo Territorial. YouTube.
- SGP (2021), Gestión de la calidad en el Perú. Avances y agenda futura (2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012534/Gestión%20de%20Calidad.pdf?v=1626192957>
- Sow y Razafimahefa (2015), Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf>
- Transparency International (sf), El índice de percepción de la corrupción 2022 revela escasos avances contra la corrupción en un contexto mundial cada vez más violento. Revisado el 16 de octubre de 2023. <https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>

USAID (2011). "PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: BALANCE Y AGENDA A JULIO DE 2011". IPE.

[https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE\\_2022.pdf](https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE_2022.pdf)

USAID (2011). El ABC de la descentralización.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC de la Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)

Valenzuela, R. E. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Polítai*, 3(5), 125-133.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130>

Villanueva, Y. (2020). Los Planes de Desarrollo como instrumentos de gestión en las Comunidades Campesinas, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2020/07/comunidades-campesinas>

Zamora, G. (2021). Situación y perspectivas de la transferencia de funciones forestales a los gobiernos regionales. *Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente*, (8), 61-79.

<https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.003>

Zamora, G., Gonzales, H. y Manta, M. (2021). Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales.

*Revista Forestal del Perú*, 36 (1), 47 – 64.  
[https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1704/pdf\\_68](https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1704/pdf_68)

## 8. Anexos

### Anexo N°1. Metodología para el diseño de la PNMD

El entregable N°1 consta de los pasos 1: Delimitación y enunciación del problema público y 2: Estructuración del problema público, correspondientes a la etapa del diseño de la PNMD contemplados en la Guía de Políticas Nacionales y el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

La siguiente tabla detalla la metodología aplicada durante los primeros pasos que recogen los enfoques cualitativo y cuantitativo de la investigación científica, permitiendo desarrollar una explicación clara y ordenada del problema público, así como las causas que lo generan. Por lo tanto, se recopiló información usando instrumentos como la revisión de documentos técnicos, normativos, académicos; así como las consultas técnicas de validación en el marco de la delimitación y enunciación del problema público.

**Tabla 22**

*Metodología empleada para los pasos 1 y 2 del diseño de la PNMD*

Pasos de la guía de Políticas Nacionales	Instrumento	Finalidad de aplicación	Descripción del instrumento	Producto de la aplicación
<b>Paso 1: Delimitación y enunciación del problema público</b>	Revisión documental	Contar con información respecto a experiencias internacionales sobre descentralización de los países de la región.	Consulta y revisión de políticas de descentralización de países de Latinoamérica con énfasis en su implementación y resultados obtenidos.	Documento que contiene la identificación de buenas prácticas a nivel internacional, que inciden en la conceptualización del modelo conceptual de la PNMD y el modelo del problema público.
	Revisión documental	Sistematización del marco legal nacional en materia de descentralización.	Consulta y revisión de los principales instrumentos normativos nacionales en materia de descentralización.	Marco normativo nacional que incide en las políticas públicas en materia de descentralización.

	Revisión de fuentes bibliográficas, documentales y estadísticas	Búsqueda, recopilación, análisis y síntesis de información relevante y actualizada en torno a la descentralización. Análisis del sustento del problema público, a fin de conocer y comprender su situación de forma integral, así como precisar sus componentes (variables, factores o causas que explican la existencia y persistencia del mismo en la sociedad).	Mapeo normativo, documentario, de literatura y estadísticas sobre descentralización, en el ámbito nacional y evidencia sobre entrega de bienes y servicios, el desarrollo socioeconómico y el bienestar de las personas.	Situación actual del problema público y conceptos claves.
	Reuniones técnicas	Consultar y validar la delimitación y enunciación preliminar del problema público.	Reuniones técnicas con especialistas de la Secretaría de Descentralización.	Delimitación y enunciación del problema público.
	Talleres macrorregionales con los tres niveles de gobierno	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	Ocho (08) talleres macrorregionales con autoridades y equipo técnico de los tres niveles de gobierno.	Delimitación y enunciación del problema público.
	Foro con Gobernadores Regionales "Articulando participativamente la descentralización: reflexiones y propuestas"	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	Construir una propuesta con los gobiernos regionales orientada a mejorar el proceso de descentralización.	Delimitación y enunciación del problema público.
	Reuniones del equipo designado para la elaboración de la PNMD	Revisar y analizar las evidencias obtenidas de la revisión documental y de estadísticas.	Discusión y análisis del enunciado y modelo del problema público preliminar.	Delimitación y enunciación del problema público.

	Sesión de Grupo de Trabajo	Consultar y validar el enunciado y estructuración preliminar del problema público.	Sesiones con el Grupo de Trabajo Multisectorial para el diseño y formulación de la PNMD.	Validación del problema público.
<b>Paso 2: Estructuración del problema público</b>	Entrevistas con los sectores del gobierno nacional	Consulta y validación de la estructuración del problema público.	Cuatro (04) entrevistas semiestructuradas para recoger información de los sectores del gobierno nacional sobre el proceso de descentralización que contribuya a la estructuración del problema público de la PNMD	Estructuración del problema público.
	Entrevistas con los OGPP de los Gobiernos Regionales	Consulta y validación de la estructuración del problema público.	Ocho (08) entrevistas semiestructuradas para recoger información de los sectores del gobierno nacional sobre el proceso de descentralización que contribuya a la estructuración del problema público de la PNMD.	Estructuración del problema público.
	Talleres en Ayacucho, Arequipa y Lambayeque con autoridades y equipo técnico de los gobiernos locales y regionales	Validación de la estructuración del problema público.	Recoger la percepción y aportes de autoridades y funcionarios municipales sobre la formulación del problema público y sobre su estructuración causal para la validación de la estructuración del problema público.	Validación de la delimitación, enunciación y estructuración del problema público.
	Sesión de Grupo de Trabajo	Consultar y validar la estructuración preliminar del problema público.	Sesiones con el Grupo de Trabajo Multisectorial para el diseño y formulación de la PNMD.	Validación de la delimitación, enunciación y estructuración del problema público.



	Reuniones del equipo designado para la elaboración de la PNTD	Revisar y analizar las evidencias obtenidas de la revisión documental y de estadísticas.	Revisión y discusión del enunciado y estructuración del problema público (árbol de problemas).	Modelo del problema público.
	Revisión documental	Recopilar evidencia de las causas directas e indirectas asociadas al problema público de la Política Nacional, así como sus posibles efectos.	Revisión de documentos metodológicos y literatura especializada sobre el problema público.	Propuesta de estructuración operativa del problema público.
	Reuniones técnicas	Validar la estructuración operativa del problema público.	Revisión de los resultados de los talleres participativos con expertos y especialistas de la Secretaría de Descentralización.	Estructuración operativa del problema público.



## Anexo N°2. Instancias y espacios de participación para la elaboración de la PNMD

N°	Taller	Objetivo	Fecha	Lugar	Participantes
1	Talleres con Especialistas de la SSPDT	Identificar y consensuar una primera propuesta del problema público para la PNMD, así como sus causas y efectos.	27/05/2022	PCM	Especialistas de la SSPDT
2	Talleres con Especialistas de la SSARL - SSFGD	Identificar y consensuar una primera propuesta del problema público para la Política Nacional Multisectorial de Descentralización, así como sus causas y efectos. Contó con la participación del Equipo técnico de la SD.	07/06/2022	PCM	Especialistas de la SSARL - SSFGD
3	Taller exploratorio con los responsables de los 25 gobiernos regionales. Agricultura, Educación, Salud, Vivienda, Transporte	Identificar la percepción de las Direcciones Regionales respecto a la descentralización y su articulación con los niveles de gobierno, se convocó a los sectores priorizados de Agricultura, Salud, Educación Transportes y Comunicaciones, y Vivienda y Saneamiento de los 25 Gobiernos Regionales; es decir. 125 direcciones regionales a nivel nacional.	23/06/2022, 27/06/2022, 28/06/2022, 14/07/2022	Virtual	Funcionarios de los GR
4	Talleres con Especialistas de Sectores (Ministerios)	Identificar y analizar la problemática, las causas y efectos que afectan las intervenciones de los sectores en el marco del proceso de descentralización en el país.	2/08/2022, 4/08/2022	PCM	Especialistas de Sectores (Ministerios)
5	Taller con nueve (09) sistemas administrativos	Identificar y analizar la problemática en el diseño e implementación de los sistemas administrativos en los gobiernos regionales y locales, en el marco del proceso de descentralización. - Recolectar información sobre los principales problemas y causas que limitan una efectiva implementación de 9 sistemas administrativos en la gestión de las entidades de los gobiernos regionales y locales.	15/08/2022, 16/08/2022	PCM	Representantes de nueve (09) sistemas administrativos
6	Taller con el Acuerdo Nacional	Identificar y analizar la problemática, las causas y efectos que afectan el proceso de descentralización en el Perú.	18/08/2022	Virtual	Miembros del Acuerdo Nacional

N°	Taller	Objetivo	Fecha	Lugar	Participantes
7	Talleres Descentralizados: Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco, Madre de Dios y Puno	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	24/08/2022	Universidad Nacional San Agustín de Arequipa	Autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales
8	Talleres Descentralizados: Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco, Madre de Dios y Puno	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	25/08/2022	Universidad Nacional San Agustín de Arequipa	Autoridades y funcionarios de municipalidades provinciales
9	Talleres Descentralizados: Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco, Madre de Dios y Puno	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	26/08/2022	Universidad Nacional San Agustín de Arequipa	Autoridades y funcionarios de las municipalidades distritales
10	Talleres Descentralizados: Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco, Madre de Dios y Puno	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	26/08/2022	Universidad Nacional San Agustín de Arequipa	Sociedad civil organizada y academia
11	Talleres Descentralizados: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Amazonas, San Martín, Loreto y Áncash	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	01/09/2022	Colegio Militar Elías Aguirre	Autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales
12	Talleres Descentralizados: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Amazonas, San Martín, Loreto y Áncash	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	02/09/2022	Colegio Militar Elías Aguirre	Autoridades y funcionarios de municipalidades distritales, sociedad civil organizada y academia

N°	Taller	Objetivo	Fecha	Lugar	Participantes
13	Talleres Descentralizados: Junín, Ucayali, Pasco, Huánuco, Huancavelica, Ica, Apurímac, Lima Provincias y Ayacucho	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	08/09/2022	Universidad Nacional del Centro Huancayo	Autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales
14	Talleres Descentralizados: Junín, Ucayali, Pasco, Huánuco, Huancavelica, Ica, Apurímac, Lima Provincias y Ayacucho	Identificar y analizar el problema público, causas y efectos del proceso de descentralización en el nivel regional y local.	09/09/2022	Universidad Nacional del Centro Huancayo	Autoridades y funcionarios de municipalidades distritales, sociedad civil organizada y academia
15	Diálogo con mancomunidades regionales y locales para el diseño de la política nacional multisectorial de descentralización	Identificar y analizar la problemática, las causas y efectos que afectan el proceso de descentralización en el Perú, bajo el mecanismo de la asociatividad territorial.	15/09/2022, 22/09/2022, 23/09/2022	Virtual	Representantes de Mancomunidades Regionales y Locales
16	Foro con Gobernadores Regionales "Articulando participativamente la descentralización: reflexiones y propuestas"	Construir una propuesta con los gobiernos regionales orientada a mejorar el proceso de descentralización.	10/08/2022	Centro de Convenciones de Lima	Gobernadores Regionales
17	Entrevistas semiestructuradas con Sectores (Ministerios). MIDAGRI, MINSA, MINEDU y MTPE	Recoger información de los sectores del Gobierno Nacional sobre el proceso de descentralización de competencias a los gobiernos descentralizado y el funcionamiento de la comisión intergubernamental que contribuya a la estructuración del problema público de PNMD.	25/09/2023-29/09/2023	Virtual	Directores o jefes de la Dirección de Gestión Descentralizada
18	Entrevistas con los responsables de los gobiernos regionales. Ancash, Apurímac, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín y Tacna	Recoger información de los sectores de los gobiernos regionales sobre el proceso de descentralización de competencias a los gobiernos descentralizado y el funcionamiento de la comisión intergubernamental que contribuya a la estructuración del problema público de PNMD.	25/09/2023 - 06/10/2023	Virtual	Gerentes de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de los gobiernos regionales

N°	Taller	Objetivo	Fecha	Lugar	Participantes
19	Taller de validación del problema público y el modelo causal asociado a la Descentralización en Ayacucho	Recoger la percepción y aportes de autoridades y funcionarios municipales sobre la formulación del problema público y sobre su estructuración causal.	03/11/2023	Centro Cultural de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga	Autoridades y funcionarios municipales
20	Taller para elaborar la situación futura deseada y las alternativas de solución de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización en Piura	Recoger la percepción y aportes de autoridades y funcionarios del gobierno regional y local sobre la situación futura deseada y las alternativas de solución de la PNMD.	05/12/2023	Auditorio de la Municipalidad Provincial de Piura	Autoridades y funcionarios del gobierno regional y local
21	Taller para elaborar la situación futura deseada y las alternativas de solución de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización en Arequipa	Recoger la percepción y aportes de autoridades y funcionarios del gobierno regional y local sobre la situación futura deseada y las alternativas de solución de la PNMD.	05/12/2023	Universidad La Salle	Autoridades y funcionarios del gobierno regional y local
22	Entrevista semiestructurada con un experto en descentralización	Recoger información de los casos de recentralización del gobierno nacional que contribuya a reforzar el sustento de la causa indirecta 2.4 Recentralización de funciones del gobierno nacional del problema público de PNMD.	22/01/2024	Virtual	Johnny Zas Friz Burga
22	Entrevista semiestructurada con un experto en descentralización	Recoger información de los casos de recentralización del gobierno nacional que contribuya a reforzar el sustento de la causa indirecta 2.4 Recentralización de funciones del gobierno nacional del problema público de PNMD.	25/01/2024	Virtual	Vlado Erick Castañeda Gonzales

N°	Taller	Objetivo	Fecha	Lugar	Participantes
23	Entrevista semiestructurada con un experto en descentralización	Recoger información desde su experiencia sobre la situación futura deseada y las alternativas de solución de la PNMD.	19/02/2024	Virtual	Jean Paul Benavente
24	Entrevista semiestructurada con un experto en descentralización	Recoger información desde su experiencia sobre la situación futura deseada y las alternativas de solución de la PNMD.	23/02/2024	Oficina SSPDT- SD	Jean Paul Benavente



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de  
Descentralización



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024



[www.descentralizacion.gob.pe/](http://www.descentralizacion.gob.pe/)



[descentralizacionperú](#)



[SdPerú](#)