

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Doctorado en Derecho



**La departamentalización como modelo de regionalización y sus efectos en el
proceso de descentralización, Perú, 2001 – 2024.**

Tesis presentada por el Maestro:

Zegarra Florez, Gerardo

ORCID: 0000-0003-1406-450X

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho

Asesor:

Dr. Vargas Salas, Obed

ORCID: 0000-0003-1084-3477

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 27 de Diciembre del 2025

Dictamen: 012620-C-EPG-2025

Visto el borrador de Tesis del expediente 012620, presentado por:

2023000091 - ZEGARRA FLOREZ GERARDO

Titulado:

**LA DEPARTAMENTALIZACIÓN COMO MODELO DE REGIONALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, PERÚ, 2001 - 2024.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**71343303 - CAMARGO RIEGA ALBERTO VITTORIO
DICTAMINADOR**



**45478288 - RAMIREZ CUEVA GELBER
DICTAMINADOR**



**43288441 - GRUNDY LOPEZ RICARDO ENRIQUE
DICTAMINADOR**



**29603333 - PERALTA FRANZIS SAULO YENSKI
DICTAMINADOR**



**29629289 - RIVERA FLORES VICTOR ALFONSO
DICTAMINADOR**



La departamentalización como modelo de regionalización y sus efectos en el proceso de descentralización, Perú, 2001 – 2024.

INFORME DE ORIGINALIDAD

13%	14%	3%	1%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	descosur.org.pe Fuente de Internet	4%
2	www.prodescentralizacion.org.pe Fuente de Internet	4%
3	documentop.com Fuente de Internet	1%
4	nanopdf.com Fuente de Internet	1%
5	pdf.usaid.gov Fuente de Internet	1%
6	myslide.es Fuente de Internet	1%
7	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	1%
8	sgp.pcm.gob.pe Fuente de Internet	1%

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 1%

Excluir bibliografía

Apagado

Dedicatoria

A los ciudadanos que a través del tiempo mantuvieron vivo el espíritu de la descentralización como instrumento de desarrollo del país.



Agradecimientos

A Dios y a la Virgen María,

A mis padres, por inculcarme los valores cristianos,

A mi esposa e hija, por ser ambas fuentes inagotables de
inspiración,

A mis hermanas y familia, por ser peregrinos en la fe.

Epígrafe

“Descentralización absoluta es la necesidad del pueblo más remoto e indigente frente a un supremo poder, constituido para que el grande desprecie al pequeño y el rico olvide al pobre”

José Gálvez Egúsquiza

Abogado, Catedrático y Político liberal peruano

RESUMEN

Desde el año 2001, el Estado peruano puso en marcha el proceso de descentralización, con el cual ha buscado transferir competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, esto a fin de garantizar el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, no obstante, se aprecia a nivel práctico que este proceso se encuentra aún pendiente pese que a la fecha han pasado un total de 23 años. En merito a dicha problemática en la presente investigación se buscó evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024. Para cuyo efecto se realizó una investigación del tipo socio-jurídica, utilizándose el método histórico, teórico, deductivo para el desarrollo y análisis de la información recabada, la cual a su vez fue revisada mediante la técnica de interpretación jurídica gramatical, sistemática y funcional, tomando como universo un total de 13 informes anuales sobre el proceso de descentralización los cuales se encuentran en la Plataforma del Estado Peruano y que han sido emitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, desde el año 2012 al año 2024. Los mismos que fueron sometidos a análisis mediante el instrumento ficha de observación estructurada. Concluyendo que, durante el periodo de tiempo estudiado, el proceso de descentralización ha generado avances principalmente formales en normativas, estructuras y transferencias, pero con efectos limitados en la gestión pública territorial. No obstante, la regionalización sigue siendo una tarea pendiente y olvidada a nivel político.

Palabras Clave: Descentralización, Regionalización, Departamentalización.

ABSTRACT

Since 2001, the Peruvian State has implemented the decentralization process, through which it has sought to transfer competencies and resources to regional and local governments in order to guarantee the country's integral, harmonious, and sustainable development. However, in practical terms, this process remains incomplete, despite the fact that 23 years have now passed. In light of this problem, the present research aimed to evaluate the effects of the decentralization process based on departmentalization as a model of regionalization in Peru during the period 2001–2024. To this end, a socio-legal study was carried out, using historical, theoretical, and deductive methods for the development and analysis of the collected information, which was interpreted through grammatical, systematic, and functional legal interpretation techniques. The research examined a total of 13 annual reports on the decentralization process, available on the Peruvian State Platform and issued by the Presidency of the Council of Ministers from 2012 to 2024. These documents were analyzed using a structured observation sheet. The study concludes that, during the period analyzed, the decentralization process generated mainly formal advances in regulations, structures, and transfers, but with limited effects on territorial public management. Nevertheless, regionalization remains an unresolved and politically neglected task.

Keywords: Decentralization, Regionalization, Departmentalization.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

EPÍGRAFE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN 1

HIPÓTESIS 2

OBJETIVOS..... 2

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO..... 3

1. La departamentalización como modelo de regionalización..... 3

1.1. Departamentalización. 3

1.1.1. Definición. 4

1.1.2. Características de la Departamentalización. 5

1.1.3. Implementación de la Departamentalización..... 6

1.1.3.1. Contexto Histórico..... 8

1.1.3.2. Aplicación Nacional..... 9

1.2. Regionalización. 10

1.2.1. Definición. 10

1.2.2. Características de la Regionalización. 11

1.2.3. La Regionalización como modelo de Gobernanza. 12

1.2.3.1. Aplicación Nacional..... 13

1.2.3.2. Aplicación Internacional..... 13

1.2.4. Importancia de la Regionalización..... 15

2. El Proceso de Descentralización..... 16

2.1. Concepto de Descentralización..... 16

2.2. Antecedentes de la Descentralización..... 17

2.3. Políticas de Descentralización. 19

2.4. Tipos de descentralización..... 19

2.4.1. Descentralización Administrativa..... 19

2.4.2. Descentralización Fiscal. 20

2.4.3. Descentralización Política..... 22

2.5. Necesidad del Modelo Descentralizado..... 23

2.6. Características del Estado Descentralizado. 23

2.7. Evolución del proceso de Descentralización en el Perú.	25
2.7.1. Antecedentes históricos	25
a) Periodo colonial	25
b) Etapa republicana inicial.....	26
c) Reformas del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975).....	26
d) Descentralización administrativa previa a 1993.....	26
e) Desigualdad territorial.....	26
f) Consolidación de la identidad regional	27
2.7.2. Constitución Política de 1979	27
2.7.3. Constitución Política de 1993	28
2.7.4. Carácter centralista de la Constitución de 1993	28
2.7.5. Reformas constitucionales del año 2002	28
2.7.6. Legislación de descentralización	29
a) Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización	29
b) Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	29
c) Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades	29
d) Ley N.º 28274 – Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones	30
2.7.7. Elección de gobernadores regionales.....	30
2.7.8. Avances y desafíos del proceso descentralizador	30
2.7.9. Reformas permanentes.....	30
2.8. Transferencia de competencias y recursos.....	31
2.8.1. Transferencia de competencias.....	31
2.8.2. Transferencia de recursos	32
2.8.3. Desafíos y beneficios.....	32
2.8.4. Desarrollo regional	32
2.9. Retos en la implementación de la descentralización en el Perú	33
2.9.1. Limitaciones institucionales y técnicas	33
2.9.2. Rendición de cuentas y control.....	33
2.9.3. Persistencia de desigualdades regionales.....	33
2.9.4. Conflictos de competencias	33
2.9.5. Corrupción y deficiente gestión.....	34
2.9.6. Participación ciudadana	34
2.9.7. Sostenibilidad financiera	34

2.9.8. Coordinación intergubernamental	34
2.9.9. Educación y conciencia ciudadana	34
2.9.10. Cambio cultural y de mentalidad	34
2.10. Disparidad en la capacidad administrativa y financiera	35
2.10.1. Recursos humanos y capacidades técnicas	35
2.10.2. Recursos financieros y autonomía fiscal	35
2.10.3. Acceso a servicios e infraestructura	35
2.10.4. Necesidades diferenciadas de desarrollo	35
2.10.5. Brechas en la calidad de vida	35
2.11. Evaluación crítica del proceso de descentralización	36
2.11.1. Evaluación general	36
2.11.2. Débil cultura democrática	36
2.11.3. Insuficiente voluntad política	36
2.11.4. Déficit de liderazgo regional y local	36
2.11.5. Falta de identidad y lealtad regional	36
2.11.6. Migración interna desordenada	36
2.11.7. Corrupción	37
2.11.8. Desconfianza social	37
2.11.9. Insuficiencia de políticas estatales	37
2.11.10. Inaplicación de los principios de subsidiariedad y solidaridad	37
2.11.11. Débil acreditación institucional	37
2.11.12. Exceso burocrático	37
2.11.13. Condiciones geográficas	38
2.12. Derecho comparado en la descentralización	38
2.12.1 Descentralización en Ecuador	38
2.12.2 Descentralización en Chile.	39
2.12.3 Descentralización en Bolivia.	39
2.12.4 Descentralización en Colombia.	40
2.13. La Filosofía en la Implementación de la Descentralización	40
2.13.1 La teoría secuencial de la descentralización.	41
2.13.2 La teoría de la solución espacial de Harvey	42
2.14. El Aspecto social en la implementación de la descentralización	44
2.15. Vinculación de la departamentalización en el proceso de descentralización.	45
2.16. Inclusión en el sistema de gobierno	46

2.17. Ventajas generales de la departamentalización en el proceso de descentralización.....	48
2.18. Desventajas generales de la departamentalización en el proceso de descentralización.....	49
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO	51
1. Método de Investigación	51
2. Técnica de interpretación jurídica	52
3. Variables e indicadores.....	53
4. Técnicas de investigación.....	55
5. Instrumentos de la investigación	56
6. Criterios de validación de instrumentos	56
7. Universo y muestra.....	56
8. Sistema de citación	57
9. Confidencialidad.....	57
10. Conflicto de intereses	57
CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	58
1. Desarrollo de resultados de investigación	59
1.1. Identificación de informes de descentralización del año 2011 al año 2023.	61
1.2. Ventajas y desventajas del proceso de Departamentalización.....	84
1.3. Ventajas y desventajas del proceso de Regionalización.....	101
1.4. Objetivos que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado Peruano.	108
1.5. Efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024.	118
2. Análisis General	170
3. Corroboración de la hipótesis de investigación.....	172
CONCLUSIONES	176
RECOMENDACIONES	179
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro de operacionalización de variables.....	54
Tabla 2. Identificación de informes sobre el proceso de descentralización al año 2023	61
Tabla 3. Objetivos alcanzados a partir de la departamentalización	84
Tabla 4. Ventajas y desventajas de la regionalización	101
Tabla 5. Agenda estratégica del proceso de descentralización	108
Tabla 6. Estado situacional del proceso de departamentalización	118
Tabla 7. Deficiencias en la ejecución del proceso de descentralización.....	125
Tabla 8. Desafíos que afronta el proceso de descentralización.....	158



ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Ficha Bibliográfica	190
Anexo 2. Ficha Textual	191
Anexo 3. Ficha Resumen	192
Anexo 4. Fichas de Observación Estructurada.....	193



INTRODUCCIÓN

El Estado peruano ha adoptado un modelo de gobierno unitario republicano, frente al modelo federalista, en tal sentido a lo largo de su historia, han perdurado en el tiempo algunas prácticas que se tenían en la época colonial, como que el núcleo del poder político y de gobierno se encuentre concentrado en el gobierno central. Sobre dicha premisa, en distintas etapas de la vida republicana del Perú, las regiones y provincias han hecho sentir su voz de protesta, a fin de que se cambie dicho modelo, es así que en una primera instancia se pensó con la Constitución política de 1834 que lo ideal sería transitar a un modelo de gobierno federalista, no obstante, este no era el más adecuado, quedando en solo intenciones. Las cuales no se llevaron a cabo sino hasta la Constitución de 1979, en donde se establece un proceso de descentralización teniendo como instrumento la constitución de regiones a cargo del Poder Legislativo. Sin embargo, no es hasta la Constitución del año 1993, que el proceso de descentralización toma forma y a partir del año 2002 con la emisión de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N°27783, 2002), que se empieza a ejecutar el proceso de descentralización el cual a su vez se basa en el modelo de regionalización. Sin embargo, en la realidad práctica se aprecia que este proceso no ha tenido avances óptimos al cabo de 23 años de su entrada en vigencia.

Con base al problema de investigación detectado, se estableció como objetivo general evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú, periodo 2001 al 2024. Esto a fin de establecer los avances, objetivos, ventajas, desventajas y tareas que se encuentran pendientes en el proceso de descentralización, específicamente en cuanto a la regionalización. Buscando además proponer soluciones a partir de la aplicación de la teoría secuencial de Falseti y la teoría de la solución espacial de Harvey.

Es así que, para el desarrollo de la presente investigación, ésta se ha estructurado en un total de tres capítulos, en el primero, se desarrollan las bases teóricas que desarrollan las variables del problema de investigación. En el segundo capítulo se desarrollan los principales contenidos metodológicos de la investigación. Finalmente, en el tercer capítulo se exponen los principales resultados de investigación, los mismos que fueron obtenidos mediante la aplicación del instrumento de investigación, que permitió la obtención de datos para su discusión, el logro de los objetivos de investigación y la corroboración de la hipótesis que se presenta a continuación.

HIPÓTESIS

DADO QUÉ:

- A. A partir del año 1993 a nivel de la Constitución Política, se estableció dar inicio al proceso de descentralización, teniendo como finalidad el desarrollo integral del país;
- B. Los 1915 órganos de gobierno descentralizado, con facultades para ejecutar acciones en la mayoría de sectores, no están obligados a coordinar, planificar o establecer prioridades

ES PROBABLE QUÉ:

Si este proceso implicaba elegir solo gobiernos en los departamentos del Perú más la provincia del Callao creando éstos micro políticas de ejecución, o que dicho proceso solo se enfocaba en la ejecución de presupuestos o dar cuenta de procesos judiciales de corrupción, entonces, tales actos por sí solos no permitirían alcanzar los fines y objetivos trazados, permitiendo a través de la presente investigación desarrollar a nivel de teorías cuál es el verdadero propósito o sentido de descentralización para poder aplicarlo al caso peruano.

OBJETIVOS

General

Evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024.

Específicos

- Determinar el sustento teórico del proceso de descentralización.
- Identificar las ventajas y desventajas del proceso de departamentalización.
- Identificar las ventajas y desventajas del proceso de regionalización.
- Identificar los objetivos que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado peruano.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1. La departamentalización como modelo de regionalización

1.1. *Departamentalización.*

La descentralización constituye una política de estado de carácter permanente, que tiene como principal finalidad la de generar el desarrollo integral del país, en el caso peruano se implementó a partir del año 2002, durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, toda vez que su importancia radica en la promoción del desarrollo igualitario, haciendo frente directamente a las desigualdades dentro del territorio nacional, el fortalecimiento de la democracia mediante la distribución de competencias del poder político, la participación activa de la ciudadanía y la generación de oportunidades, con el fortalecimiento de instituciones y de la economía regional.

Teniendo en cuenta lo antes citado, es menester establecer que esta nueva forma de ver la política se ha podido apreciar con mayor extensión y lucidez a partir del año 2002, en adelante, sin embargo, es necesario determinar, que “es a partir del mes de diciembre del año 1992, que el ex Presidente Alberto Fujimori, dispone en su calidad de mandatario del Perú, derogar las llamadas regiones las cuales fueron reemplazadas por los Consejo Transitorios de Administración Regional, o conocidos por sus siglas CTAR, los cuales fueron instalados en cada uno de los departamentos del Estado peruano, extinguiendo todo vestigio de las conocidas macro regiones. Este primer paso a la departamentalización, se fundamenta en el hecho que el Perú, es un país que se caracteriza por una diversidad geográfica, étnica y cultural amplia, que requiere de una organización especial, que responda a las necesidades de la sociedad. Es así que, con la Constitución Política de 1993, se incluyen las principales pautas y principios de la creación de regiones, a través de la conformación de los gobiernos regionales, entes autónomos que fusionan los departamentos, tal como se precisa en el artículo 190° de la citada norma fundamental” (Astudillo, 2023, p.4).

En tal sentido, en la historia política del estado peruano, siempre se ha buscado como fin primordial el rompimiento de brechas entre el gobierno central y las regiones, así pues, la departamentalización, como se ha establecido precedentemente responde a las necesidades de la sociedad peruana y a sus diferencias políticas, económicas, demográficas y culturales. Sin embargo, este modelo de gobierno para que adquiriera efectividad se hace necesario que sea fluido en la ejecución de sus competencias y en el desarrollo de objetivos.

Así pues, se debe tener en cuenta que “dentro del entorno de la fluidez del ámbito regional e internacional, opera una preocupación constante sobre otorgar garantías a la prevalencia de los sistemas políticos, de modo que lo que se busca constantemente en este contexto es la cooperación de actores políticos, lo que se traduce a la larga desde el año 2011 en compromisos constantes”. (Del Sarto e I Lecha, 2024, p.3).

Consecuentemente la departamentalización se ha convertido en el mejor sistema de gobierno para la garantía de la democracia, participación ciudadana y el fomento del desarrollo socioeconómico. Ello, a partir de la desconcentración del poder y la delegación de competencias específicas en los niveles de gobierno, divididos por regiones y departamentos.

1.1.1. Definición.

Para conceptualizar la departamentalización como principio y objetivo político, se debe partir de la noción, que este concepto se utiliza a nivel económico y administrativo, y se encuentra enfocada principalmente, en la desconcentración de actividades y funciones, siempre con un arreglo lógico y científico. Es decir, no se trata simplemente de una división de tareas común, sino que se ejecuta de acuerdo a la complejidad de la organización en la cual se aplica, siempre teniendo en cuenta los grupos en los cuales se enfoca. Así pues, este concepto aplicado a nivel gubernamental, implica la descentralización de las actividades del gobierno central, y la asignación de competencias específicas a nivel departamental, así como la delegación de actividades en funcionarios públicos, los cuales hacen la vez de gerentes de la organización. Una paráfrasis preliminar, de la aplicación de la llamada descentralización, la podemos observar en instituciones públicas y privadas como las bibliotecas y centros de información, los cuales utilizan este sistema a efecto de hacer más eficiente el servicio prestado, teniendo en cuenta la especialidad (Agbeze et al, 2015, p.6).

Por otro lado, existe un sector de la doctrina, que establece que el proceso de departamentalización o llamado también descentralización, cuando se aplica a sectores como las organizaciones gubernamentales, pueden impedir el éxito de la implementación de políticas como por ejemplo los enfoques ecosistémicos, que buscan primordialmente la utilización de tecnologías y de herramientas científicas para el desarrollo de determinadas actividades (Soomai, 2017, p.60).

No obstante, como se ha establecido precedentemente, este modelo de gobierno resulta ser el más factible en un estado que posee una vasta diversidad cultural, geográfica y cultural como lo es el caso peruano.

En el Perú, históricamente, podemos hallar la departamentalización, al momento en que los españoles ingresaron al Estado Incaico, desestabilizando la organización e imponiendo un orden nuevo. Así pues, una vez que el imperio incaico fue conquistado, los españoles decidieron organizar el territorio en gobernaciones, para posteriormente establecer el virreinato peruano, el cual estaba dividido en audiencias y corregimientos, esto en los años 1542 y 1565. Ulteriormente en 1782, se crean las Intendencias y en 1784 los partidos judiciales. De modo que para el 1784, el Estado Peruano se encontraba dividido en siete intendencias, las cuales se dividían en partidos y estos últimos en Cabildos. De tal manera que para la independencia del Perú el general San Martín, usó limitaciones espaciales en las intendencias, dando lugar a la creación de los llamados departamentos (Córdova, 1994, pp. 34-36).

Se aprecia entonces que la departamentalización como concepto emerge como un modelo de administración en razón de especificidad, que a nivel de gobierno implica una desconcentración de las competencias del gobierno central, también en razón de especificidad. Institución que como es de verse no es nueva dentro del territorio peruano, pero que se asienta recientemente a partir de la última década del siglo XX. Y si bien se pueden hallar algunas limitaciones en su aplicación como es el caso de la aplicación de políticas ecosistémicas orientadas a la promoción de la agricultura, resulta ser la más favorable en la desconcentración del poder político.

1.1.2. Características de la Departamentalización.

Uno de los fines primordiales de la departamentalización, es la generación de oportunidades para todos los ciudadanos del Estado peruano, lo que implica una participación activa de los gobernantes y de los ciudadanos, así como también de todos los miembros de la sociedad civil, como son colegios profesionales, instituciones privadas, universidades, etc.

Así pues, una de las principales características de la departamentalización, es su efecto que tiene en la planeación del desarrollo, sobre lo cual la institución de la regionalización se ve plasmada en la agrupación de los departamentos, todo con la finalidad de acelerar el desarrollo económico y social en forma ponderada (Organización de Estados Americanos, 2020).

Dentro de esta planeación de desarrollo, se debe tener en cuenta cuatro puntos importantes, como son el desarrollo económico y progreso material, que a su vez comprende el desarrollo de políticas de producción, incentivo de la inversión exterior, mejoras en infraestructura en todos los sectores sociales y el fortalecimiento del mercado económico interno. Del mismo modo se requiere de la garantía del bienestar de los ciudadanos, a partir de la satisfacción de sus necesidades elementales y potenciar el desarrollo humano a partir de la capacitación y educación. También, se centra en el fortalecimiento de cada sector de gobierno principalmente de los regionales, siempre con una visión de sostenibilidad e independencia. Finalmente, se requiere la unificación de la colectividad, a partir de la formación de una cultura sólida y diversificada, inspirada en el sentido de la democracia, ello con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, así como su participación activa en el gobierno.

Los objetivos anteriormente descritos, se logran a partir de la descentralización política y administrativa, lo cual se puede lograr con la transferencia de competencias de la administración central, la cual se divide en administraciones regionales, provinciales y municipales, persiguiendo un objetivo de participación ciudadana en el proceso de desarrollo. Lo que responde a una política de aprovechamiento total de recursos naturales, promoviendo su explotación y distribución igualitaria de la población dentro del territorio nacional, evitando la concentración de poder y demografía a tan solo algunos lugares y espacios (Carcausto, 2020, p.2).

Entonces se entiende que una de las principales características de la departamentalización es la desconcentración del poder político y de competencias administrativas en favor de los departamentos, ello siempre en la búsqueda del desarrollo socioeconómico y la generación de oportunidades igualitarias en los ciudadanos, lo que a su vez requiere de una participación activa de todos sus miembros y en todas sus instancias. En ello, se manifiesta la política de aprovechamiento de recursos y la distribución equitativa de la riqueza del Estado.

1.1.3. Implementación de la Departamentalización.

Como se ha visto en líneas precedentes la departamentalización nace con una finalidad específica, es decir la descentralización del poder político. Sin embargo, para un sector, dan por sentado que esta institución se ha constituido en una promesa incumplida. Ello, en tanto la descentralización se vincula a la redistribución del poder y de la democracia, por lo que requiere

de reformas totales en cuanto a las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, siempre a partir de una visión territorial. Esto, por cuanto todo cambio dentro de la sociedad peruana se asienta en la dinámica de su territorio.

Por tanto, la implementación de la descentralización, nace a partir de la necesidad de reducir los efectos del centralismo, que resulta ser denigrante para la población de un país, ello, por cuanto su principal causa es la generación de brechas en los diversos niveles de la sociedad, limitando las oportunidades, y aumentando la burocracia a nivel administrativo. Así pues, la regionalización o el centralismo, busca que todos los ciudadanos de la costa, sierra y selva, perciban en forma directa los beneficios del poder (Ortemberg, 2021, p.376).

Así pues, esta reforma de la política institucional del gobierno, requiere para su implementación el asidero de normas político legislativas, tales como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, 2002), que define la organización y competencias de los gobiernos regionales, sentando bases de la descentralización de los niveles de gobierno. Así también se tiene la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27972, 2003), la cual delimita las funciones específicas de este nivel de gobierno. Y finalmente la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley 28059, 2003), que tiene por objetivo crear un marco normativo para el Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, promoviendo principalmente la inversión en forma desconcentrada y con la misma finalidad de la departamentalización, es decir el alcanzar el desarrollo integral, armónico y sostenible de las regiones creando lazos entre todos los sectores de la sociedad, gobiernos locales, entes privados y sociedades civiles.

Dicho marco normativo, se implementa en la medida que la división gubernativa del Estado, mediante los departamentos, se hizo con miras a optimizar la administración individual de cada zona del territorio, geográfica y socialmente diferenciada, uno de estos enfoques fue el dirigido a involucrar a la toda la población en los estamentos legales del bien común, aunque no fueran residentes de la capital, denotando la justicia y equidad del sistema normativo y la administración estatal (Romero et al., 2021, p.132)

Sumado a ello, la implementación de esta política gubernamental, se brinda en el sentido que la desconcentración de poder en niveles de gobierno, nacional, regional y local, permiten que el ciudadano peruano pueda tener un mejor acceso a las oportunidades que se crean como resultado de la gestión pública. Aunado al hecho que, el campo normativo sobre el cual se aplica la departamentalización está direccionado a otorgarle autonomía a los distintos niveles

de gobierno, ello con la finalidad de potenciar sus competencias, de modo tal que, teniendo claras las normas que regulan sus competencias, se puede hablar de una organización gubernamental compleja que permite el desarrollo en forma democrático e igualitario.

1.1.3.1. Contexto Histórico.

Cuando el Perú era colonizado por el imperio español, se instauró como régimen el virreinato, el cual estaba dividido en ocho intendencias, como las de Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo, Huancavelica, Huamanga, Tarma y Puno. Para el historiador Emilio Romero Padilla, se resolvió la intendencia de Puno del Perú, para que sea integrada en el Virreinato de Río de la Plata, esto por la lejanía que poseía Puno de Lima, y las que para esos tiempos eran inexistentes vías de comunicación, lo que a su vez generó la separación del Altiplano del Perú. Esto lo detalla en su obra: *En torno al regionalismo y centralismo*, publicada en el año 1969. Este hecho, hace posible que podamos hablar de una especie de regionalismo dentro del territorio puneño, sobre lo cual no podemos dejar de lado que el regionalismo trajo consigo resentimiento colectivo por el abandono que sentía la ciudadanía por parte del Estado (Astudillo, 2023, p.2).

Más adelante, con la Constitución Política de 1823, se incorpora dentro del ordenamiento jurídico peruano, un capítulo importante sobre el poder municipal, el cual sirvió como base de las posteriores constituciones. Así durante el siglo XIX las constituciones llamadas liberales de 1828, 1856 y 1860 contemplaron la instalación de las llamadas juntas departamentales, instituciones que poseían competencias notables, y cuyas autoridades eran electas mediante voto popular. Dichas entidades, se puede decir, que fueron los primeros vestigios de lo que ahora se conoce como gobierno descentralizado (Congreso de la República del Perú, 2001).

Posteriormente en el siglo XX, se constituyen los congresos regionales en el 1920, consejos departamentales en 1933 y los gobiernos regionales en 1979. Por Ley N° 9577 del año 1942, se autoriza al ejecutivo desarrollar actividades en las regiones del país. Dicha norma, crea los cimientos para la implementación de políticas a nivel de desarrollo socioeconómico, fomento, rehabilitación y reconstitución de los llamados departamentos. En los años treinta y cuarenta, se crean recién las Juntas Departamentales de Obras Públicas o de Rehabilitación, que poseían autonomía tanto económica como administrativa, y se encargaban de la suscripción de contratos, la fiscalización de actividades gubernamentales y el control de la ejecución de obras públicas, todo siempre bajo un plan operativo departamental (Congreso de la República del Perú, 2001).

Sin embargo, pese a los esfuerzos que se han desplegado por garantizar la descentralización del poder, en el Perú aún no se ha culminado con la transformación a un sistema descentralizado, debido a que si bien las relaciones democráticas se han afianzado y se han hecho base en la sociedad, lamentablemente existen posturas de la anterior sociedad centralista que continúa excluyendo a los ciudadanos, lo que es apreciable en la forma de distribución del poder, factores demográficos, la polarización de la sociedad por la desigualdad de oportunidades y la imposición de barreras burocráticas nivel de la administración públicas. Aunado a que territorialmente, quedan aún vestigios del gobierno centralista, y la desconcentración de poder solo se ha manifestado en la delegación de competencia a nivel departamental y municipal.

1.1.3.2. Aplicación Nacional.

Una reforma política tan compleja como la departamentalización, tiene por reto el adecuar sus fines a las necesidades de cada sociedad. Eso en el entendido que el territorio como tal, se considera como un constructo social, mucho más grande que su concepción geográfica, abarcando aspectos como la demarcación jurídica y hasta la administrativa. Así pues, cada territorio es distinto, conforme a sus rasgos culturales y demográficos, lo que implica que su forma de organización y costumbres, se desarrollan en forma independiente a las disposiciones gubernamentales. Consecuentemente, se puede establecer que los derechos de los territorios pueden surgir en forma propia, más allá de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Es por ello, que la departamentalización busca explotar esta autonomía y diversidad social que ostenta cada territorio para lograr el desarrollo social igualitario y democrático.

Para hablar de la aplicación de la departamentalización en los Estados actuales, nos enfocaremos en la situación de Latinoamérica, en la cual los partidos tradicionales se encuentran en una crisis vasta, habiendo sido desplazados por los movimientos y líderes regionales que detentan la mayor cantidad del poder político y una imagen partidista. En este contexto, uno de los efectos de la desinstitucionalización en el congreso, se ve con mayor claridad en la oposición existente. El Perú, entonces, emerge como un claro ejemplo de la fragmentación de la clase política, la cual se ve con mayor evidencia en cada periodo electoral (Jaramillo, 2023, p.660).

Este divorcio entre los partidos tradicionales y los nuevos líderes de gobierno, generan un caos en la sociedad, por cuanto esta disparidad de posiciones repercuten en la toma de decisiones a nivel legislativo, lo que impide la promoción del desarrollo en los ciudadanos, sin embargo, la

descentralización contrariamente a los efectos negativos que pueda llegar a tener a nivel parlamentario, esta situación de discrepancia política es una manifestación de la participación ciudadana y de la promoción del ejercicio de la democracia desconcentrada.

Ahora bien, como se ha visto en líneas precedentes, dentro de un Estado descentralizado, el gobierno se organiza en tres niveles de gobierno, el nacional que posee competencias a nivel nacional, y que encapsula los otros niveles de gobierno, así como el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de los órganos constitucionalmente autónomos. El nivel regional, que a su vez se divide en departamentos y el nivel local provincial, que es el último nivel de gobierno (Plataforma Digital Única del Estado Peruano, 2024).

Esta forma de desconcentración del poder, se convierte en una forma de organizar el estado unitario, el cual era utilizado para imponer control territorial desde el gobierno nacional. De modo tal que la departamentalización es una forma muy distinta de oponerse a este centralismo de poder. Buscando además redirigir la atención de las autoridades de gobierno en los sectores de la sociedad que se ven más afectados por la falta de oportunidades, la pobreza y la escasa participación ciudadana. Aunado a ello, es menester precisar que la descentralización también fomenta el desarrollo económico, por cuanto permite el flujo de la información y de la tecnología sin limitaciones.

1.2. Regionalización.

1.2.1. Definición.

Para Moreno (2023) la regionalización es aquella distribución espacial que se realiza en distintos aspectos de la sociedad tanto sociales como naturales, enfocada especialmente en la posición geográfica. En este sentido, se entiende por regionalizar a aquel resultado que surge de dividir una unidad espacial relevante geográficamente en varias unidades espaciales con un mismo nivel de relevancia, estas pueden ser agrupadas en una o varias categorías. Dentro de un país, la regionalización es entendida como aquella agrupación de departamentos que buscan el desarrollo económico y social del país de forma equitativa.

Tahir y Gunel (2023) mencionan que la regionalización es aquel proceso de delimitación que sufre un país para la gestión eficiente del territorio, este proceso implica un análisis en donde se evalúen los efectos que se producirán en ciertas unidades territoriales específicas. Este proceso es muy complejo puesto que si se evidencia una inadecuada segmentación del territorio

podría afectar al país. Para poder delimitar bien el territorio es necesario que se consideren características sociales, económicas, urbanas, físicas naturales y aquellas que sean de fácil medición y cuantificación. En segundo lugar, se deben de evaluar aspectos como la identidad y expectativas de la comunidad con el fin de generar una unidad homogénea para combatir las necesidades sociales que pueda existir, especialmente las de carácter económico.

Por tanto, se entiende a la regionalización como aquella forma en la que un país puede ser organizado territorialmente en cuanto a un poder político, social y económico, mientras que la descentralización es aquella manera amplia en la cual se distribuye el poder político sobre la división territorial en la que se ha organizado un país.

1.2.2. Características de la Regionalización.

Deloos (2019) señala algunas características que posee la regionalización son: la coherencia, funcionalidad y arbitraje. En primer lugar, cuando se manifiesta que la regionalización es coherente se refiere a que se debe de adecuar esta con la realidad socioeconómica del país; en cuanto a una coherencia actual, es necesario que las unidades regionales sean congruentes con las potencialidades que poseen cada una con respecto sus recursos naturales, necesidades sociales y al uso actual de su territorio así como el grado de aprovechamiento que se le pueda otorgar; con respecto a una coherencia futura, se deben de evaluar tendencias de desarrollo existentes en el país ya sea el ritmo de crecimiento, el estilo de administración, las opciones de desarrollo, la finalidad del mismo, la imagen de la futura sociedad y la estrategia nacional a largo plazo la cual definirá en el futuro las vocaciones territoriales y las estrategias sectoriales. Mediante la coherencia se llegará a un número adecuado de regiones con el fin de obtener un sistema operativo y funcional. Con respecto a la característica de la funcionalidad, la regionalización busca estructurar el espacio geográfico del país de manera funcional por lo que se deben de tomar en cuenta aspectos como la eficacia, dinamismo y complementariedad. Es necesario que la regionalización conduzca un sistema funcional tanto en el presente como en el futuro en donde se observe una eficacia espacial para que existe un adecuado intercambio de bienes y servicios, se pueda acceder a todo el territorio y exista un adecuado fenómeno de polarización; así como una eficacia institucional la cual se basa en el cumplimiento de las funciones administrativas de cada región. Finalmente, cuando se habla de arbitraje se refiere a que la regionalización deberá ser ajustada en cuanto a los límites de las unidades a través de la consulta de actores regionales, arbitrajes políticos y administrativos.

1.2.3. La Regionalización como modelo de Gobernanza.

El proceso de regionalización en el Perú, se remonta al año 1980, sin embargo como se ha establecido anteriormente, es a partir del año 2002 en que se promulga la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, 2002), en la cual se consagran los principios fundamentales de la descentralización como lo es la trasferencias de competencias y recursos en favor de los gobiernos regionales y locales, ello siempre con el objetivo de promover el desarrollo equitativo, democrático, equilibrado y la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el citado cuerpo normativo, se establece como principio el de permanencia, que implica que es una política de estado continua en el tiempo y de obligatorio efecto. El de dinámica, que implica que este es un proceso constante y continuo que se ejecutará en forma gradual, sistemática y con evaluación constante. Además, que se trata de un proceso integral que abarca la totalidad del espacio nacional, la actividad privada y finalmente el principio de subsidiariedad, que implica la asignación de competencias en forma equilibrada y adecuada.

Al respecto de lo anteriormente mencionado, en el Estado Peruano, los municipios siempre han tenido un papel subsidiario, sin embargo, ese rol cambió completamente a principios del año 2002, año a partir del cual el Perú empezó a ejecutar un proceso de descentralización. Lo que implicó que los gobiernos municipales reciban nuevas competencias, aumentaron su presupuesto, a partir de mayores transferencias del gobierno central. A su vez los gobiernos locales, también comenzaron a quedarse con un mayor porcentaje de los ingresos por impuestos corporativos y regalías de las empresas extractivas como empresas mineras, traducidas en regalías, producidas por la extracción de recursos de su región (Makarín et al., 2020, p.7)

Estas competencias están claramente definidas, sobre la base de una distribución clara y precisa de las funciones de cada autoridad en todos los niveles de gobierno, sea desde el nacional, regional y local. Lo que a su vez nos permite atribuir responsabilidad por cualquier falta que se cometa dentro del ejercicio de esta competencia. Ello, es sumamente importante en la generación de autonomía a nivel departamental, sin embargo, para su efectivización se requiere de coordinación y supervisión de la ejecución de políticas públicas, siempre sobre la base de la normatividad vigente.

Respecto a la regulación jurídica, se habla de región como una conexión estructural de la economía, la jurisprudencia y la sociología. Dentro de los estudios del desarrollo regional, existen dos conceptos que se deben deslindar: regionalismo y regionalización. Siendo que el

último, se refiere a la transformación de las actividades de gobierno (Nanba, 2023, p.38). Así la regionalización dentro del estado peruano, se aplica como un tema recurrente en las políticas de Estado, por cuanto se busca primordialmente el equilibrio de poderes y un mejor reparto de los recursos y contribuir con el ejercicio de la democracia.

1.2.3.1. Aplicación Nacional.

Barrios (2017) comenta que la regionalización en el Perú es un intento de descentralización explícita dentro del país en el marco de gobiernos democráticos. Este proceso se inició en 1979 en donde se definió al gobierno peruano como un Estado nacional y descentralizado en el que contempló la creación de regiones y gobiernos regionales. Posterior a esto, el Congreso de la República aprobó dos leyes complementarias para la regionalización creó doce de las regiones que señala la ley. Se considera que la regionalización es un proceso importante en el que se permite la mayor participación de la población de tal forma contribuye a la democracia.

Existen ciertos aspectos fundamentales que pueden condicionar que la regionalización sea óptima dentro del país. En primer lugar, en Perú si bien existen regiones o ejes regionales estos han sido obtenidos de manera parcial en el proceso de aprobación de más regiones. Por otro lado, el problema económico de todas las regiones del Perú es la insuficiencia de capital con relación a la población y los recursos existentes dentro del mismo; por tanto, se evidencia una desigualdad en cuanto al volumen de recursos y capital con relación a la cantidad de población, lo cual ocasiona una desigualdad latente a nivel nacional. Por otro lado, existe crisis dentro del Estado donde no se puede regular el proceso económico y social debido a que la organización institucional que posee no está diseñada para solucionar problemas creados por la sobrepoblación. Finalmente, el centralismo aún se encuentra presente en el país y se evidencia una concentración económica lo cual no permite la integración de todos los sectores económicos y por tanto no se pueda organizar debidamente la sociedad.

1.2.3.2. Aplicación Internacional.

Después de las crisis financieras globales, y producto de la expansión urbana en áreas metropolitanas, se empezó en Europa a cuestionar los antiguos modelos de gobernanzas centralistas, para lo cual muchos de los gobiernos municipales y regionales tuvieron que adaptarse a este contexto político de cambios, ajustando primordialmente la restricción presupuestaria que se tenía con los anteriores modelos. De este modo surgieron nuevas formas de gobernanza que se diferencian a nivel estructural, a pesar que todos poseen un fin común, el

cual es la utilización de nuevos métodos para cubrir la provisión de servicios y formas de gobierno territorial que se alejan de las concepciones legalistas de la gobernanza tradicional. Así pues, la descentralización genera un gobierno más flexible y abierto que se basa primordialmente en la cooperación entre autoridades y las regiones.

En el caso italiano, verbigracia, durante el periodo posterior al fascismo, los gobiernos regionales adquirieron cada vez mayor importancia en términos de funciones y perceptibilidad política de sus líderes de gobierno. Sin embargo, nunca han estado apartadas las tensiones entre estos niveles de gobierno (Basile Reference Basile 2018).

No obstante, ello, en la actividad gubernativa se ha visto que, si bien en Europa se han implementado reformas significativas, sin embargo, estas varían de estado a estado. Lo que significa que para algunos se abren las viejas brechas estructurales del centralismo, pero ello a su vez permite una mayor puesta de recursos, el conocimiento de nuevos actores políticos y una mayor afluencia de políticas nivel público privadas, que se ven expuestas en situaciones de crisis. Pero a su vez, y contrariamente a lo establecido, la descentralización también implica una amenaza en la autonomía de las autoridades regionales, ya que su campo de acción se ve disminuido, por las extensas estructuras que posee el gobierno, los acuerdos de cooperación y las necesidades de la sociedad, que cada vez requieren de atenciones más complejas.

Así pues, “durante la pasada pandemia, se puso en vilo, los efectos contrarios que posee el sistema regional mixto, el cual tiene una tendencia de fomentar el reparto de competencias políticas dentro de los gobiernos regionales, esto sin llegar a convertirse en un gobierno federal o contrariamente completamente unitario” (Tronconi y Verzichelli, 2023, p.1041).

En otro lado del hemisferio europeo, “en España, la regionalización surge como herramienta para el fomento de la descentralización administrativa, fenómeno político que surge después de cuarenta años de centralismo. Así la constitución de 1978, reconoce la autonomía de las regiones y nacionalidades, adoptando estatutos de autonomía en cada región y desfasando la asimetría existente entre los gobiernos central y regiones” (Mora y Sprunk, 2022, p.3).

Ahora, no podemos dejar de lado que en Europa existe una marcada predilección por la mancomunidad y la cooperación internacional, que parte del fenómeno de la integración internacional. Ello implica nuevas formas de gobierno inspiradas en la estructura territorial de los estados europeos, quienes en muchos casos optan por la centralización del poder en autoridades locales, lo que pareciera una contrarreforma al proceso de descentralización. Sin

embargo, dicha situación se ve superada por los principios que rigen la integración internacional como lo es la delimitación de competencias y el principio de subsidiariedad.

1.2.4. Importancia de la Regionalización.

Las políticas de regionalización, al constituir una medida de integración, necesaria para asegurar el correcto ejercicio de las políticas institucionales, tanto a nivel micro como a nivel macro, constituyen una importancia inmanente en la agenda pública, aspecto que cobra especial relevancia al recordar la naturaleza pluricultural de nuestra nación y que incluso se ha reconocido su trascendencia al plasmar el mandato de regionalización en la constitución vigente de 1993, la cual dicta que “el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada” (Artículo 189, 1993). El reconocimiento, y el hecho de que gran parte de las políticas de unificación, tiendan a la regionalización, luego del estrepitoso fracaso que sucedió durante el segundo gobierno de Alan García, no ha sido óbice para abandonar la implementación de políticas de regionalización, debido a su necesidad social inmanente.

Agrupar los intereses conjuntos, en pos del diseño de estrategias de gobierno que vinculen a toda la población peruana, ha creado diversas estrategias de vinculación, como lo son los diversos proyectos de regionalización. “Por lo afirmado, no es insulso sostener que el regionalismo, como instrumento crítico de la manutención de las relaciones sociales, guarda una importancia latente en las relaciones sociales que ostenta la población con los altos estamentos de gobierno, creando un foco de organización autónoma a nivel administrativo-territorial” (Nugroho et al., 2023, p.433).

El enfoque social, por sí solo, no logra solventar la implementación de organizaciones autónomas pues, como bien Nugroho ha precisado, la gestión administrativa atañe al campo territorial, motivando que el componente social deba ser vinculado con un fuerte elemento geopolítico, a fin de reivindicar la importancia, para una correcta administración regional, de los elementos culturales. El uso de los recursos públicos para generar políticas de vinculación regional debe estar en armonía con las prácticas geopolíticas, tendiendo puentes de comunicación con la diversidad de los entornos sociales.

En forma conjunta, la regionalización posibilita que el Estado tenga un mayor desarrollo geopolítico, promoviendo que todos los sectores con cierta capacidad decisional, reconociendo

los lazos de gobierno independiente que ostentan, se impliquen en el proceso regional, conllevando a la institucionalización regional mediante las prácticas discursivas y socioespaciales ventajosas (Gulbrandsen, 2023, p.9).

Lo enunciado revela que, a simple vista, los intentos del proceso de regionalización, aunque hayan respondido a profusos intereses políticos, tienen un raigambre social, político y territorial, a fin de optimizar la administración gubernativa y resaltar la presencia estatal, abandonando la visión centralista de un Estado capitalino. No obstante, como bien se precisará a continuación, la regionalización debe suponer una respuesta inmediata al proceso de descentralización, siempre que se reconozca su avance histórico y sus principales pilares filosóficos.

2. El Proceso de Descentralización

2.1. *Concepto de Descentralización.*

Martinez et al. (2023) definen a la descentralización como aquel proceso reformador dentro del Estado en el que se busca modificar el aparato institucional, de tal forma se transfieren competencias y responsabilidades a ciertas instituciones en base a su ubicación geográfica con el fin de buscar el propio desarrollo de cada región de forma individual y en base a aquellos criterios que son necesarios. Mediante este proceso se crean ciertos organismos autónomos los cuales, sin interferir en el poder que emana del gobierno central, podrán administrar ciertas funciones específicas que se les ha encomendado, de esta forma el gobierno central se encarga de procurar el interés general de la población manteniendo un control sobre aquellos órganos descentralizados.

La descentralización es aquella transferencia de poder que realiza un gobierno central a distintas instituciones en las cuales recaen tareas de planeamiento, control, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos. En este sentido, se pueden diferenciar cuatro tipos de organismos que pueden ser receptores de la mencionada transferencia. En primer lugar, los organismos de desconcentración implican la transferencia de cierta autoridad administrativa y de responsabilidades emanadas de los ministerios. Por otro lado, la delegación corresponde a aquella transferencia de responsabilidades de gestión referentes a funciones específicas de los organismos controlados por el gobierno central. En esta misma línea, la descentralización es aquella que se encarga de crear o fortalecer de forma legal o financiera ciertas subunidades nacionales de gobierno de las cuales sus actividades se encuentran fuera del control del

gobierno central. Finalmente, la privatización implica aquella transferencia de funciones a organizaciones voluntarias o empresas privadas.

Magaly (2023) por su parte menciona que el proceso de descentralización se caracteriza por ser gradual y se sustenta principalmente en la distribución de competencia a distintos organismos a nivel nacional. Desde el punto de vista económico esta descentralización implica una disgregación de los poderes y facultades del Estado, por lo que la toma de decisiones dependerá de distintas jerarquías. En este sentido, este proceso supone una necesidad de poder dividir el poder de un solo país en distintos organismos, ya sea por el tamaño, las actividades económicas, los recursos encontrados e incluso por el intervencionismo del Estado. La descentralización toma importancia cuando esta surge como modelo que promueve un desarrollo equitativo e incluyente en la sociedad en donde al existir muchas desigualdades en el país, es necesario que se promueva un modelo de desarrollo que reduzca aquellas brechas sociales que no permiten el desarrollo. Asimismo, se busca fortalecer la democracia a través de la ampliación de la toma de decisiones dentro del país en donde se busca la redistribución del poder político, puesto que la descentralización permite que la mayoría de ciudadanos se encuentren debidamente informados y puedan participar en la toma de decisiones y no sólo un sector en específico. De esta forma, se crean nuevas oportunidades para la economía del país buscando especialmente fortalecer los mercados regionales a través de estrategias que promuevan el desarrollo y se impulsen a todo el mundo.

2.2. Antecedentes de la Descentralización.

Medina et al. (2023) mencionan que al inicio del siglo XXI se propuso dentro del ámbito nacional una reforma opuesta al centralismo en donde se buscaba una rearticulación de todo el territorio, creando así un Estado descentralizado; sin embargo, durante los últimos 20 años este modelo aún no se ha evidenciado en el Perú y aún sigue perjudicando el progreso y desarrollo del país. Se ha evidenciado una escasa voluntad política que se comprometa con el proceso de descentralización, puesto que varios líderes políticos frenaron la reforma que se inició el 06 de marzo del 2002 con la reforma constitucional a través de la Ley N° 27680 en la que en su capítulo XIV, título IV se proponía la descentralización la cual se asemeja al modelo municipal que existe en la actualidad el cual sería constituido en 25 departamentos del país, incluyendo la provincia Constitucional del Callao. Esta reforma aspiraba a un cambio de la sociedad peruana a través del desarrollo democrático frente a un mundo globalizado y evidenciando que el

centralismo únicamente ha llevado al país a una hipertrofia en la economía en donde se destaca la desigualdad de oportunidades dentro del país.

La descentralización tiene como objetivo principal buscar la igualdad dentro del país, así como buscar el desarrollo integral de la nación en donde se reduzcan cualquier tipo de brecha a través de la capacidad de decisión y el poder de ejercer ciertas responsabilidades los distintos gobiernos regionales y locales buscando así una pronta respuesta a distintos problemas y requerimientos de la población, esto debido a que cuentan con autonomía económica, política y fiscal.

Si bien con el pasar de los años, se ha empezado a aplicar el descentralismo en el Perú no se ha podido superar aún el centralismo limeño latente dentro del país, debido a que cuenta con un gran poder político y económico, esto se debe a la lentitud e ineficacia de la transferencia de funciones y responsabilidades que emanan del gobierno central a cada uno de los gobiernos locales y regionales. Esto conlleva a que no se tomen en cuenta las capacidades básicas de los gobiernos, de tal forma que estos siempre dependen del gobierno central.

La segunda reforma descentralista emprendida en el Perú se desarrolló en el siglo XXI, donde se logró modificar la Constitución Política del Perú y se rediseñó el artículo 188 referente a la descentralización, como política permanente del Estado que tiene como objetivo el desarrollo integral del país, de esta forma se inició un nuevo pacto social y territorial que permitiría el progreso del país, el cual se fue instalando gradualmente a partir del 2003.

De esta forma la descentralización surge como una reforma estructural dentro del Estado peruano que se ha emprendido en los últimos años con el fin de establecer autonomía a distintos gobiernos subnacionales que permitan el desarrollo económico del país, el cual se encuentra sustentado en la transferencia de funciones y responsabilidades del gobierno central a los distintos gobiernos regionales y locales del país, de esta manera se busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos gracias a la unidad e integración integral que propone la descentralización. La Constitución Política del Perú considera que la descentralización es una manera de organizar de forma democrática al Estado y es considerada una política obligatoria y permanente, de tal forma se divide al territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos los cuales buscan preservar la integridad y unidad del Estado como nación.

Por su parte, Mendoza, Grin, Cravacuore, Reta, Liberman, Segatto y Ramirez (2020) mencionan que la descentralización en Latinoamérica ganó relevancia y fuerza con la

redemocratización en distintos países a partir de 1980 en donde se prometía mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Desde un inicio la descentralización se planteó como un proceso que buscaba resolver las demandas sociales suscitadas en el territorio en donde se necesitaba la implementación de políticas eficientes que permitan cubrir esas necesidades. En este sentido, el desconcentrar el poder del gobierno central y transferirlos a los gobiernos subnacionales permite que se amplíe la eficacia en la respuesta a las necesidades de los ciudadanos buscando así tratar cualquier demanda social de forma rápida. Asimismo, se permite aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos locales en el sentido de generar responsabilidad al momento de administrar los recursos públicos que poseen.

2.3. *Políticas de Descentralización.*

Estrada y Cisneros (2023) señalan que las políticas descentralizadoras se encuentran enfocadas en distintos ámbitos como el administrativo, político y económico, las cuales están orientadas en extender el alcance de poder de los gobiernos subnacionales y permitirles tomar decisiones que permitan la mejora de las necesidades de los ciudadanos, resolver las desigualdades existentes y fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales, locales y regionales. Asimismo, estas políticas buscan reducir la carga de responsabilidades del gobierno central de tal forma se puede hacer un mejor manejo de los recursos del Estado y resolver en gran cantidad las demandas sociales.

2.4. *Tipos de descentralización.*

2.4.1. *Descentralización Administrativa.*

Martínez et al. (2023) menciona que la desconcentración y descentralización administrativa no son sinónimos en el sentido que la primera se basa en la transferencia de recursos económicos y poderes estatales hacia distintos niveles de gobierno de menor jerarquía, mientras que la descentralización administrativa busca reducir la burocracia del Estado centralizada, esto implica que ciertas tareas del gobierno central se externalizan a aquellos gobiernos subnacionales. De esta forma la descentralización administrativa se dará de manera progresiva sin la afectación de la unidad soberana del Estado y se buscará preponderar de forma eficiente y eficaz el beneficio a los ciudadanos.

En este sentido, existen dos nociones respecto a la descentralización administrativa. En primer lugar, la descentralización como una relación con respecto al territorio en el que se contempla

una distribución espacial de poder entre el gobierno central con aquellos entes de menor jerarquía que adquieren autonomía dentro de un espacio de territorio en donde prima el principio de lealtad primaria que implica que estos gobiernos subnacionales velarán en primera instancia por las necesidades sociales que requieran aquellos ciudadanos que pertenezcan al espacio designado para su competencia. Por otro lado, la descentralización administrativa es entendida como aquella transferencia de competencias entre órganos con misma personalidad jurídica lo cual implica meramente una distribución del espacio administrativo y no necesariamente una transferencia de poder la cual seguirá perteneciendo al gobierno central.

Desde un punto de vista de administración pública, la descentralización implica aquella desconcentración administrativa tanto funcional como territorial. La desconcentración funcional es aquella transferencia de competencias que realiza el órgano central a otro de inferior y especializado dentro de la administración, de tal forma se mantiene el espacio territorial y se le otorga un grado de autonomía a quienes reciben dicha transferencia. Por otro lado, se entiende por desconcentración territorial como aquella que transfiere competencias del órgano central a otro subordinado de menor jerarquía que se encuentre en otro espacio territorial diferente al suyo, por tanto, posee autonomía dentro de su ámbito espacial de acción.

Es necesario que el traspaso de competencias del órgano central a otro de menor jerarquía sea establecido por ley, que éste posea el mismo tipo de personalidad jurídica en derecho público y que cuente con una asignación de poder que le permita tomar decisiones que aseguren su viabilidad; es decir, que exista una congruencia entre las atribuciones del organismo y las competencias que han sido traspasadas.

2.4.2. Descentralización Fiscal.

Morales (2019) menciona que la descentralización fiscal se encuentra enfocada en el otorgamiento a cada gobierno local de todos los ingresos tributarios que se generen dentro del ámbito de su competencia, así como el propio presupuesto de la entidad, de tal forma se exige el control continuo de la inversión pública dada en el espacio de su territorio. En cuanto a la descentralización fiscal parcial esta se enfoca en aquellas decisiones de gasto pero que mantienen el centralismo tributario con el gobierno central, de esta forma los gobiernos locales podrán obtener una porción de ingresos significativa derivadas de las transferencias centrales.

Un ejemplo significativo es lo que sucede en México en el que su sistema fiscal se caracteriza por la descentralización parcial en cuanto a las decisiones de gasto y endeudamiento público

junto con el centralismo tributario. Se evidencia que en los últimos años los gobiernos estatales del país han generado un sobreendeudamiento público. Desde 1990 en México las decisiones de gasto se encuentran descentralizadas; sin embargo, aún se mantiene una recaudación centralizada de todo el impuesto a nivel nacional de tal forma se puede evidenciar que el gobierno central se encuentra en la obligación de generar un sistema de transferencias financieras del que dependan los gobiernos de cada estado del país. En este sentido, sólo el 40% del gasto público es descentralizado para los estados del país, un 87% de los ingresos estatales son transferencias federales y un 96% de toda la recaudación fiscal en el país es centralizada. Por lo que con estas cifras se puede evidenciar una condición de dependencia fiscal por parte de los estados del país con el gobierno central, de tal forma todos los estados deberán de competir para una mejor política presupuestaria para su beneficio.

Por su parte, Sousa y Monte (2022) menciona que la descentralización fiscal es aquel proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren ciertas responsabilidades fiscales derivadas del gobierno central, de tal forma se les otorga un mayor nivel de autonomía financiera en cuanto a los ingresos y el gasto público. De tal forma, se observa a la descentralización fiscal como aquella que permite a los gobiernos tanto regionales como municipales decidir de mejor manera el flujo de los ingresos que vayan a percibir. Uno de los requisitos indispensables para que suceda la descentralización fiscal es que el país deberá ser dividido previamente por territorios que corresponde a cada gobierno regional y local. Un país descentralizado se entiende cuando cada uno de los gobiernos subnacionales gozan de un cúmulo de competencias las cuales requieren de disponibilidad de recursos para poder desarrollarlas adecuadamente, por lo que la descentralización fiscal se convierte en un aspecto fundamental para lograr la eficiencia y equidad del desarrollo del país.

El uso de un sistema fiscal descentralizado implica dos aspectos los cuales son los ingresos y los gastos públicos, por lo que es necesaria la concesión de cierta independencia a los gobiernos subnacionales.

Desde la década de 1980 la descentralización fiscal ha sido aplicada en distintos países en todo el mundo, los efectos que presupone aplicar un sistema de descentralización fiscal implican la escala de gasto de los gobiernos locales en donde mientras mayor sea la escala de gasto de los municipios, mejor será la eficiencia fiscal. Este tipo de descentralización total puede ser evidenciado en Brasil, la cual fue implementada por su Constitución Federal en 1988 en donde los municipios adquirieron poder para poder crear impuestos locales específicos y en donde se

les transfirieron responsabilidades como brindar servicios básicos a la población como la salud pública y la educación. A partir del año 2000 hasta mediados del 2016 los municipios adquirieron un aumento real en promedio de un 59,11% en cuanto a las transferencias intergubernamentales per cápita, de esta forma el ingreso total de los municipios aumentó de un 4,5% a un 7%.

La principal estrategia de la asignación de recursos públicos es la de satisfacer las necesidades sociales de la población debido a que la estabilización y distribución de los recursos públicos la desempeñan mejor los gobiernos subnacionales; sin embargo, los ingresos recaudados por los gobiernos locales son insuficientes para cubrir servicios públicos como la salud, educación y asistencia social. Varios estudios han demostrado que la descentralización fiscal en los gobiernos locales se evidencia una gran responsabilidad en cuanto al gasto de los recursos financieros que provienen de su propia recaudación tributaria debido a que se sienten motivados al observar que la población paga sus ingresos por lo que es necesario que analicen y controlen de manera más eficiente la administración pública local.

2.4.3. Descentralización Política.

Rojas y Sierra (2021) mencionan que la descentralización política es aquel proceso de democratización del Estado el cual busca otorgar cierto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales del central y no exista una relación de dependencia completa. En este sentido, la descentralización busca dinamizar la participación ciudadana y mejorar aquellas condiciones de gobernabilidad que permitan mejorar la calidad de vida de la sociedad, así como fortalecer y gestionar el desarrollo regional e institucional de los distintos gobiernos.

Dentro de la descentralización política se encuentran tres variables. En primer lugar, una variable binaria la cual indica que el alcalde de un gobierno subnacional pertenece a un partido político tradicional o no tradicional. Por otro lado, la segunda variable mide aquella diversidad de los concejos municipales en donde se relacionan tanto el número de partidos políticos presentes en el concejo con la cantidad de concejales por municipio. Por último, existe la variable que indica el grado de participación ciudadana dentro de las elecciones de las autoridades en cada territorio, en donde se relaciona porcentualmente la cantidad de total de votantes por la de los ciudadanos que se encuentran habilitados para ejercer su derecho de voto en cada municipio. La descentralización política implica una redistribución de recursos, responsabilidades, poder y autoridad tanto política como económica.

2.5. Necesidad del Modelo Descentralizado.

Umar et al. (2021) consideran que la descentralización es una política que busca maximizar las funciones de la autoridad gubernamental en cada región y localidad. Se busca proporcionar de manera óptima aquellos recursos que permitan a cada gobierno subnacional tener autonomía y mejoren su desarrollo como región, de tal forma que no tengan dependencia del gobierno central que les pueda limitar ciertas acciones que contravengan a mejorar la calidad de vida de la sociedad. En ese sentido, con la descentralización se busca que el gobierno central en forma conjunta con cada región implemente políticas de desarrollo regional, de tal forma se otorga un equilibrio al centro y se mejora cada área que tenga potencial según la zona donde se encuentren. Los potenciales básicos que se puedan desarrollar en cada zona se encontrarán relacionados con intereses regionales sostenibles, por lo que estas se convertirán en inspiradoras y reguladoras del desarrollo.

Se puede alcanzar una modernización si es que se logra coordinar las transferencias de los recursos y se definen claramente aquellos niveles de gobierno, por lo que la descentralización es clave para que el Estado pueda desarrollar su capacidad de gestión tanto en los gobiernos locales, regionales y en el mismo gobierno central. Así se podrá aumentar su presencia en todo el territorio del país y se evidenciará un mejor otorgamiento de recursos básicos y atención a la ciudadanía. En este sentido, se debe tomar en cuenta que la descentralización implica una correcta distribución de recursos y responsabilidades en base a las prioridades de cada gobierno. Asimismo, se debe de crear y desarrollar nuevas relaciones funcionales entre los jefes y líderes de gobierno, de tal forma existirá una buena comunicación entre los mismos. Por otro lado, cualquier decisión del gobierno central deberá ser influenciada por las necesidades que se evidencian tanto en los gobiernos locales como regionales. Finalmente, es necesario que se evite cualquier tipo de inestabilidad política que afecte directamente a la cobertura a nivel nacional del gobierno central a través de los gobiernos subnacionales.

2.6. Características del Estado Descentralizado.

Redobrán (2021) menciona que la descentralización es una herramienta que utiliza la administración con el fin de rebajar el centralismo en los gobiernos centrales, de tal forma se evidencia una mejora de la democracia en el país. Asimismo, la descentralización es considerada aquella transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos hacia otros niveles de menor jerarquía como lo son los gobiernos locales y regionales en donde se

deja sin potestad al gobierno central de lo que ha transferido; es decir, que las competencias que pasan a ser parte de los gobiernos subnacionales ya no le corresponden a él.

Este proceso de descentralización es considerado como una nueva forma moderna para que el gobierno central se encuentre en la capacidad de solucionar aquellos problemas suscitados en la sociedad, por lo que al transferir ciertas competencias y responsabilidades se busca la eficacia y eficiencia de las potencialidades que puedan existir en los distintos niveles de gobierno en donde se observa el desenvolvimiento local para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta descentralización, busca atribuir tanto a personas jurídica territoriales como funcionales ciertas competencias derivadas de la administración pública central, de tal forma los entes descentralizados se encuentran en la obligación de realizar sus actividades siguiendo estrictamente lo que exige las normas legales de su régimen, por lo que se puede percibir el principio de especialidad.

Por tanto, la descentralización es considerada como una forma de organización de un Estado con el objetivo de cumplir sus objetivos sin malgastar las reservas económicas del país, de tal forma se logra la satisfacción de las necesidades de la población. Esto se logra desde cada gobierno local al permitir que las decisiones que sean tomadas no necesitan la aprobación del gobierno central. Entonces, se entiende por descentralización a aquella asignación de responsabilidades a distintos actores de la administración pública de niveles de gobierno menores al central, de tal forma adquieren autonomía tanto política, administrativa y financiera para que pueda manejar de la mejor manera sus recursos y sepan aprovecharlos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que pertenezcan a cada localidad.

Asimismo, Muringani et al. (2019) uno de los problemas con los que se encuentra la descentralización es referido a la variación en cuanto a la calidad de los gobiernos subnacionales, debido a que no todos los gobiernos se encontrarán en la condición de proporcionar servicios públicos de forma responsable y eficiente.

La descentralización es una dinámica social y política de gran complejidad puesto que se debaten ciertos factores económicos, fiscales, sociales, políticos, culturales e institucionales. Por lo que al tener cierto grado de complejidad esta cuenta con varias dimensiones o niveles los cuales deberán ser atendidos y aplicados de la forma más coherente con la realidad de la población. En primer lugar, se evidencia una dimensión social, la cual se enfoca en el fortalecimiento de la sociedad civil para que la colectividad ejerza libremente sus derechos

conferidos por la Constitución. Por otro lado, una dimensión ambiental que implica la toma de conciencia de los diversos recursos naturales y de las actividades productivas que se desarrollan en cada región con el fin de prevenir el uso adecuado de estos por el gobierno y que sean dirigidos a mejorar el desarrollo de la localidad, de tal forma se fomenta el desarrollo sostenible en todo el país. Finalmente, se requiere de una dimensión política educativa en la que se busque formar a la población para que esta sea a futuro más productiva y se comprometa a su realidad para mejorarla.

Cuando se habla de descentralización no se entiende como sinónimo el desarrollo, sino que es necesario complementar distintas medidas sociales, culturales, económicas que en conjunto logren un desarrollo mancomunado y que perdure en el tiempo, por lo que para que la descentralización sea debidamente aplicada es necesario cumplir una serie de pasos en concreto que a largo plazo sean útiles para que el Estado pueda administrar eficientemente los recursos.

2.7. *Evolución del proceso de Descentralización en el Perú.*

El proceso de descentralización en el Perú constituye una trayectoria marcada por transformaciones, avances graduales y persistentes dificultades a lo largo del tiempo. Su desarrollo puede ser analizado a partir de distintas etapas relevantes, las cuales evidencian cómo se ha ido configurando este eje fundamental de la organización del Estado peruano.

2.7.1. Antecedentes históricos

La descentralización en el Perú no surge de manera espontánea, sino que encuentra sustento en diversos momentos históricos que anteceden a su formalización normativa. Si bien el impulso institucional más significativo se inicia en la década de 1980 con la Constitución Política de 1979, resulta indispensable examinar los antecedentes que contribuyeron a sentar las bases del actual proceso descentralizador.

a) Periodo colonial

Durante la etapa colonial, el territorio de América Latina se estructuró en virreinos y audiencias, configurándose una forma inicial de descentralización administrativa. Estas unidades contaban con cierta capacidad de gestión en asuntos locales; sin embargo, las decisiones fundamentales permanecían bajo el control de la Corona española, lo que limitaba cualquier autonomía real.

b) Etapa republicana inicial

Tras la proclamación de la independencia en 1821, el Perú adoptó la forma de Estado republicano y se establecieron divisiones político-administrativas internas. No obstante, predominó una orientación centralista, concentrándose el poder en el gobierno nacional y restringiendo considerablemente la capacidad de decisión de las regiones y los gobiernos locales.

c) Reformas del gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975)

Durante este periodo se impulsaron profundas transformaciones estructurales, entre ellas la creación de organismos de desarrollo departamental y estructuras regionales. El régimen promovió una descentralización de carácter administrativo y político, con el objetivo de redistribuir el poder y los recursos del Estado. Se instauraron gobiernos regionales y municipales con competencias amplias en sectores como la planificación económica, la educación y la salud. No obstante, estas medidas coexistieron con un fuerte componente centralizador, propio del carácter militar del régimen.

d) Descentralización administrativa previa a 1993

Tras la caída del gobierno de Velasco Alvarado en 1975, gran parte de sus reformas fueron desmontadas; sin embargo, algunas estructuras descentralizadas subsistieron bajo modalidades distintas. Durante la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990 se produjeron transferencias parciales de funciones y recursos a los niveles regional y local, especialmente en sectores como educación y salud. Estos esfuerzos iniciales permitieron identificar tanto los beneficios como las limitaciones del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

e) Desigualdad territorial

Uno de los factores determinantes que impulsó la demanda de descentralización fue la persistencia de profundas brechas regionales. Las diferencias en desarrollo económico, acceso a servicios públicos y oportunidades laborales entre la costa, la sierra y la selva generaron tensiones sociales y políticas, promoviendo reclamos por mayor autonomía regional. En este contexto, la descentralización se planteó como una herramienta para reducir dichas desigualdades.

f) Consolidación de la identidad regional

De igual forma, la progresiva afirmación de identidades regionales influyó de manera significativa en el proceso descentralizador. A lo largo del tiempo, diversas regiones del país desarrollaron rasgos culturales y políticos propios, lo que se tradujo en exigencias de mayor control sobre la gestión de recursos y la toma de decisiones públicas.

Estos antecedentes históricos contribuyeron de manera decisiva al fortalecimiento del proceso de descentralización en el Perú, preparando el escenario para su institucionalización a partir de la Constitución de 1993. Analizar este recorrido histórico resulta fundamental para comprender la complejidad del fenómeno y las motivaciones que lo sustentan, así como para contrastarlo con experiencias similares desarrolladas en países latinoamericanos y europeos.

2.7.2. Constitución Política de 1979

La Constitución Política de 1979 representó un hito relevante en la evolución de la descentralización en el Perú. Si bien fue promulgada en un contexto de gobierno militar, introdujo elementos normativos que influyeron en la posterior configuración del Estado.

Este texto constitucional reconoció la autonomía regional y municipal, reforzando además la elección directa de alcaldes y concejos municipales. No obstante, su vigencia fue interrumpida en 1992 a raíz del golpe de Estado, lo que detuvo el proceso descentralizador iniciado.

Asimismo, la Constitución de 1979 incorporó el concepto de “regiones políticas”, planteando una organización territorial distinta a la tradicional división en provincias y departamentos. Esta propuesta reflejaba la creciente exigencia de mayor autonomía y la necesidad de contar con unidades político-administrativas de mayor alcance.

De igual modo, otorgó relevancia a la planificación regional como instrumento esencial para el desarrollo nacional, destacando la importancia de una adecuada asignación de recursos en el ámbito territorial. Sin embargo, pese a estos avances, la descentralización prevista resultó limitada, ya que el gobierno central continuó ejerciendo un control predominante sobre competencias clave, especialmente en el ámbito fiscal y administrativo.

2.7.3. Constitución Política de 1993

La Constitución Política de 1993 fue promulgada bajo un enfoque marcadamente centralista, caracterizado por la concentración del poder en el Ejecutivo nacional. No obstante, a partir del año 2002, se introdujeron reformas sustanciales orientadas a fortalecer la descentralización y ampliar la autonomía de los gobiernos regionales y locales.

2.7.4. Carácter centralista de la Constitución de 1993

En su versión original, la Constitución de 1993 otorgó amplias facultades al gobierno central, restringiendo considerablemente la capacidad de acción de las regiones y municipalidades. El Presidente de la República concentraba importantes atribuciones sobre los gobiernos subnacionales, configurando un sistema altamente centralizado.

Las competencias regionales y locales fueron definidas de manera limitada, y los mecanismos de transferencia de funciones desde el nivel central resultaron complejos e incipientes. Asimismo, el control de los recursos económicos, especialmente de los ingresos fiscales, permaneció en manos del gobierno central, reduciendo la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales.

2.7.5. Reformas constitucionales del año 2002

En el año 2002 se aprobaron modificaciones relevantes a la Constitución con la finalidad de corregir las deficiencias del modelo centralista y consolidar el proceso de descentralización. Estas reformas constituyeron un punto de inflexión en el sistema político y administrativo del país.

Se establecieron procedimientos más claros y eficaces para la transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo su capacidad de gestión. Asimismo, se avanzó en la descentralización fiscal, otorgándoles mayor autonomía en la administración de sus recursos y presupuestos.

Las reformas reconocieron competencias exclusivas y compartidas, ampliando el margen de decisión de los gobiernos subnacionales y promoviendo una mayor participación ciudadana en la elección de autoridades locales. En conjunto, estas modificaciones marcaron la transición

hacia un modelo de Estado más descentralizado, con efectos duraderos en la organización política del país.

2.7.6. Legislación de descentralización

Como consecuencia de las reformas constitucionales, se aprobaron diversas normas orientadas a regular la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos regionales y locales, con el propósito de fortalecer su autonomía y mejorar la gestión pública. Como son las siguientes:

a) Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización

Promulgada en 2002, esta ley constituye el eje normativo del proceso descentralizador. Establece principios rectores como la subsidiariedad, la autonomía, la cooperación intergubernamental, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Del mismo modo, define competencias exclusivas, compartidas y delegadas en sectores clave como educación, salud, infraestructura y medio ambiente, así como los mecanismos para su transferencia progresiva. Además, regula la asignación de recursos financieros, promueve la autonomía fiscal y establece sistemas de evaluación, seguimiento y control del proceso de descentralización.

b) Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Esta norma regula la organización, funciones y atribuciones de los gobiernos regionales. Reconoce su autonomía política, administrativa y económica, y les asigna competencias en áreas estratégicas como salud, educación, desarrollo económico e infraestructura. Creando al Consejo Regional como órgano deliberativo y promueve la participación ciudadana mediante instrumentos como el Presupuesto Participativo Regional, así como la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

c) Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades regula el funcionamiento de los gobiernos locales provinciales y distritales. Reconoce su autonomía y les atribuye competencias en ordenamiento territorial, desarrollo económico local, servicios públicos, seguridad ciudadana y gestión

ambiental. Asimismo, fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, estableciendo mecanismos de fiscalización y coordinación intergubernamental.

d) Ley N.° 28274 – Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

Promulgada en 2004, esta ley tuvo como finalidad incentivar la integración de departamentos colindantes para la conformación de nuevas regiones o macrorregiones. Buscó fortalecer la cooperación interregional y optimizar la gestión de políticas públicas y proyectos de inversión.

Dicha norma establece requisitos como la aprobación de planes de desarrollo regional, la realización de referéndums y la emisión de una ley de creación por el Congreso. Asimismo, contempló incentivos económicos y mecanismos de participación ciudadana para promover estos procesos de integración territorial.

2.7.7. Elección de gobernadores regionales

Uno de los hitos más relevantes del proceso descentralizador ha sido la instauración de la elección directa de los gobernadores regionales, denominados anteriormente presidentes regionales. Esta medida permitió fortalecer la legitimidad democrática en el ámbito regional, al dotar a dichas autoridades de un mandato popular expreso para la conducción política y administrativa de sus respectivas jurisdicciones.

2.7.8. Avances y desafíos del proceso descentralizador

Con el transcurso de los años, el Perú ha evidenciado progresos significativos en materia de descentralización, especialmente mediante la transferencia de competencias en sectores estratégicos como educación, salud e infraestructura. No obstante, persisten importantes dificultades. Entre ellas destaca la limitada capacidad administrativa y financiera de determinados gobiernos regionales y locales, lo que ha generado desigualdades en la provisión de servicios básicos. Asimismo, la insuficiente articulación entre los distintos niveles de gobierno ha ocasionado superposición de funciones y falta de coherencia en la formulación e implementación de políticas públicas.

2.7.9. Reformas permanentes

Pese a la evidencia de las limitaciones del proceso de descentralización, en el Perú, este no se ha detenido, sino que continúa en constante revisión y ajuste. En ese marco, se han aprobado

diversas reformas normativas destinadas a enfrentar problemáticas específicas. Un aspecto particularmente relevante ha sido la descentralización fiscal, orientada a asegurar que los gobiernos subnacionales cuenten con recursos suficientes y sostenibles para el cumplimiento de sus funciones.

2.8. *Transferencia de competencias y recursos*

La transferencia de competencias y recursos constituye uno de los pilares esenciales de la descentralización en el Perú. Este proceso implica la redistribución progresiva del poder y de las responsabilidades desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y municipales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de decisión y gestión en el ámbito territorial. En el contexto peruano, este proceso se estructura a partir de los siguientes elementos:

2.8.1. Transferencia de competencias

La Constitución Política de 1993 y la normativa de desarrollo en materia de descentralización establecen un conjunto de funciones susceptibles de ser transferidas a los gobiernos subnacionales. Dichas competencias abarcan ámbitos como educación, salud, infraestructura, desarrollo económico y prestación de servicios públicos locales.

La asignación de estas funciones se realiza de manera progresiva y planificada, mediante cronogramas y procedimientos previamente definidos, permitiendo que los gobiernos subnacionales asuman gradualmente mayores responsabilidades. Este proceso exige una planificación minuciosa por parte del gobierno central, que debe identificar las competencias transferibles y diseñar mecanismos que garanticen una transición ordenada, incluyendo la aprobación de normas específicas.

Por lo general, las competencias transferidas son aquellas que inciden de manera directa en la vida cotidiana de la población, tales como la gestión educativa, sanitaria, del transporte y de la seguridad ciudadana. Un componente indispensable de este proceso es el fortalecimiento de las capacidades del personal de los gobiernos subnacionales, mediante programas de capacitación que aseguren una adecuada asunción de las nuevas funciones.

2.8.2. Transferencia de recursos

La transferencia de competencias va acompañada de la asignación de recursos financieros destinados a financiar los servicios y proyectos correspondientes. Estos recursos provienen principalmente de tributos nacionales y fondos compartidos, y son distribuidos a los gobiernos subnacionales para garantizar el ejercicio efectivo de las funciones transferidas.

Es así que con el objetivo de reducir las brechas económicas y sociales entre regiones, se creó el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), orientado a redistribuir recursos desde las regiones con mayor capacidad económica hacia aquellas con menores ingresos. De esta manera, se busca asegurar condiciones mínimas de financiamiento para el cumplimiento de las responsabilidades subnacionales.

Esto por cuanto la descentralización también implica la autonomía fiscal de los gobiernos regionales y locales, permitiéndoles recaudar ingresos propios y administrar sus presupuestos conforme a sus prioridades y necesidades territoriales.

2.8.3. Desafíos y beneficios

El proceso de transferencia de competencias y recursos presenta desafíos relevantes, siendo uno de los principales la limitada capacidad técnica y administrativa de algunos gobiernos subnacionales. Superar esta dificultad requiere inversión sostenida en capacitación y fortalecimiento institucional.

No obstante, los beneficios del proceso son significativos. Se ha promovido una mayor participación ciudadana, al acercar la toma de decisiones al ámbito local, y se ha logrado una gestión pública más acorde con las realidades y necesidades de cada territorio, contribuyendo a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

2.8.4. Desarrollo regional

La descentralización y la transferencia de competencias y recursos constituyen herramientas fundamentales para el desarrollo regional, al permitir que las regiones gestionen de manera directa sus potencialidades y recursos. Esto facilita el diseño de políticas públicas y proyectos adaptados a las particularidades económicas, sociales y culturales de cada región. Asimismo, contribuye a la reducción de las desigualdades territoriales mediante una asignación más

equitativa de competencias y recursos, promoviendo un desarrollo más equilibrado a nivel nacional.

2.9. Retos en la implementación de la descentralización en el Perú

La puesta en práctica del proceso de descentralización ha supuesto una transformación relevante del Estado peruano; sin embargo, también ha evidenciado múltiples desafíos que requieren atención permanente, como son los que se mencionan a continuación.

2.9.1. Limitaciones institucionales y técnicas

La asunción de nuevas competencias por parte de los gobiernos regionales y locales, ha demandado un significativo fortalecimiento de capacidades administrativas y técnicas. La escasez de personal calificado y la falta de experiencia en gestión pública han constituido obstáculos recurrentes, lo que evidencia la necesidad de programas de formación continua en áreas como presupuesto, planificación, gestión de proyectos y fiscalización.

2.9.2. Rendición de cuentas y control

La descentralización exige mecanismos sólidos de supervisión y fiscalización que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos. La implementación de auditorías, órganos de control independientes y prácticas de transparencia resulta indispensable para prevenir la corrupción y asegurar una gestión responsable. La cual es limitada.

2.9.3. Persistencia de desigualdades regionales

A pesar de los esfuerzos desplegados desde el inicio del proceso de descentralización, subsisten marcadas diferencias en el desarrollo económico y social entre regiones. La reducción de estas brechas requiere políticas de desarrollo regional que incentiven la inversión, el empleo y una distribución más equitativa de los recursos.

2.9.4. Conflictos de competencias

La falta de delimitación clara de funciones entre los distintos niveles de gobierno ha generado controversias y tensiones institucionales. Resulta necesario precisar las responsabilidades de cada instancia y establecer mecanismos eficaces de resolución de conflictos.

2.9.5. Corrupción y deficiente gestión

La corrupción y la mala administración continúan siendo problemas estructurales que afectan el proceso de descentralización. Frente a ello, se requieren medidas preventivas y sancionadoras eficaces, así como el fortalecimiento de los sistemas de control interno y externo.

2.9.6. Participación ciudadana

El fortalecimiento de la participación ciudadana constituye un reto permanente. En tal sentido, es fundamental promover mecanismos como el presupuesto participativo y garantizar que la sociedad civil cuente con información y espacios efectivos para incidir en la toma de decisiones.

2.9.7. Sostenibilidad financiera

La dependencia de transferencias del gobierno central limita la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Por ello, resulta prioritario promover fuentes de ingresos propios, incentivar la inversión privada y diversificar la base económica regional.

2.9.8. Coordinación intergubernamental

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno genera ineficiencias y duplicidad de esfuerzos. Se requiere fortalecer espacios de articulación institucional y mecanismos de intercambio de información coordinada.

2.9.9. Educación y conciencia ciudadana

La comprensión del proceso de descentralización por parte de la ciudadanía es aún limitada. Es necesario impulsar acciones educativas que fortalezcan la conciencia sobre los derechos y deberes en un sistema descentralizado.

2.9.10. Cambio cultural y de mentalidad

La descentralización implica una transformación en la concepción del ejercicio del poder, promoviendo una gobernanza más participativa. Este cambio cultural es progresivo y demanda la difusión de valores democráticos y el involucramiento activo de la sociedad civil.

2.10. Disparidad en la capacidad administrativa y financiera

Uno de los principales desafíos de la descentralización en el Perú es la desigual capacidad administrativa y financiera de los gobiernos locales y regionales, lo que incide directamente en la efectividad del proceso.

2.10.1. Recursos humanos y capacidades técnicas

Las diferencias en la formación y experiencia del personal público generan una gestión desigual de las competencias transferidas. Empero, para reducir estas brechas, resulta indispensable implementar programas de capacitación diferenciados, orientados a las necesidades específicas de cada región.

2.10.2. Recursos financieros y autonomía fiscal

Las asimetrías en la generación de ingresos locales evidencian profundas desigualdades entre regiones. Fortalecer la autonomía fiscal y diversificar las fuentes de financiamiento local constituye una condición esencial para reducir la dependencia del gobierno central.

2.10.3. Acceso a servicios e infraestructura

Las limitaciones financieras se reflejan en el acceso desigual a servicios básicos y en la precariedad de la infraestructura en regiones menos favorecidas, profundizando las brechas de desarrollo.

2.10.4. Necesidades diferenciadas de desarrollo

Cada región presenta características productivas y sociales propias, lo que exige políticas públicas flexibles y planes de desarrollo regional adaptados a su realidad específica. Estas diferencias se sustentan en los rasgos culturales que comparten o difieren entre sí.

2.10.5. Brechas en la calidad de vida

Las desigualdades administrativas y financieras se traducen en diferencias sustanciales en la calidad de vida de la población. La descentralización debe orientarse a garantizar equidad territorial y acceso universal a servicios de calidad.

2.11. Evaluación crítica del proceso de descentralización

2.11.1. Evaluación general

Tal como sostiene Cáceres (2010), existen múltiples razones que permiten sostener que la descentralización aún no ha alcanzado plenamente sus objetivos como modelo democrático, desde perspectivas técnicas, políticas, administrativas, morales y socioculturales.

2.11.2. Débil cultura democrática

El nivel de formación y convicción democrática de quienes ejercen el liderazgo político resulta determinante para el proceso de descentralización. Ya que la limitada participación ciudadana, la indiferencia cívica y el desinterés generalizado han debilitado el proceso descentralizador.

2.11.3. Insuficiente voluntad política

Existe una falta de compromiso real por parte de los gobernantes, quienes, pese a la previsión constitucional, no impulsan de manera efectiva la descentralización. Si bien se eligieron autoridades regionales y se asignaron recursos, la deficiente gestión y la ausencia de voluntad política frenan el proceso.

2.11.4. Déficit de liderazgo regional y local

La inmadurez política, el personalismo y la corrupción han afectado la consolidación de liderazgos regionales y locales. Aunque existen experiencias destacables de gestión honesta, estas continúan siendo excepcionales.

2.11.5. Falta de identidad y lealtad regional

La rigidez normativa del Estado unitario limita el desarrollo de una verdadera identidad regional, lo que, sumado a los efectos de la globalización, debilita las expresiones culturales locales, esta situación provoca una ausencia de sentimientos de pertenencia.

2.11.6. Migración interna desordenada

El crecimiento acelerado de la población urbana, muchas veces en condiciones precarias, evidencia deficiencias en la planificación estatal y en la implementación efectiva de políticas descentralizadas.

2.11.7. Corrupción

La corrupción afecta gravemente la estabilidad institucional y socava los valores que sustentan el Estado, truncando los procesos de descentralización y debilitando la confianza ciudadana. Siendo una de las principales trabas del proceso de descentralización, que en la actualidad se encuentra estancado.

2.11.8. Desconfianza social

La combinación de corrupción y bajo desarrollo integral ha generado desconfianza e incredulidad en la población respecto de la descentralización como solución a los problemas estructurales del país.

2.11.9. Insuficiencia de políticas estatales

La ausencia de políticas coherentes y sostenidas en los tres niveles de gobierno ha impedido la materialización efectiva de los principios constitucionales de descentralización. Sobre todo por la ausencia de políticas que busquen la coordinación entre instituciones públicas.

2.11.10. Inaplicación de los principios de subsidiariedad y solidaridad

La persistencia de una estructura burocrática vertical ha limitado la transferencia real de competencias, contrariando los principios de subsidiariedad y solidaridad.

2.11.11. Débil acreditación institucional

La falta de acreditación técnica de funcionarios ha obstaculizado la transferencia de programas sociales, evidenciando la necesidad de fortalecer la formación en gestión pública. Potenciando la eficacia y eficiencia de la administración pública.

2.11.12. Exceso burocrático

La proliferación normativa y la centralización de trámites en el centro del país, han debilitado el enfoque descentralizador y relegado a las regiones del interior.

2.11.13. Condiciones geográficas

Finalmente, se tiene que la compleja geografía del Perú dificulta la integración territorial y el acceso a comunidades alejadas, constituyendo un obstáculo adicional para la consolidación de la descentralización.

2.12. *Derecho comparado en la descentralización.*

2.12.1 Descentralización en Ecuador.

Costa et al. (2022) menciona que a partir de la década de 1960 empezó a declinar el modelo centralista en Ecuador, ante la incapacidad por parte del Estado de cubrir las necesidades sociales de todo el territorio ecuatoriano. Pese a que en 1970 se le permitió al Estado intervenir con mayor firmeza en la economía nacional gracias al boom petrolero, este no pudo sostener un sistema centralista arraigado al monopolio político y económico debido al incremento de la deuda externa. Se evidenciaba una desigualdad social que arrojaba altos índices de pobreza por lo que para poner un alto a esta situación se propuso la posición ideológica a favor de la descentralización en el país con el fin de eliminar el centralismo como sistema de administración pública. Sin embargo, pese al inicio del proceso descentralizador el sistema centralista no ha podido extinguirse por completo debido a que los territorios periféricos del país se encuentran aún dependiente económica, administrativa y políticamente del gobierno central. Es necesario, que en un país que respeta la soberanía estatal como Ecuador se afiancen políticas de transferencia de competencias del gobierno central hacia otros niveles de gobierno de menor jerarquía con lo cual se permitiría que el Estado alcance a cubrir las necesidades de toda la población.

Por su parte, Tello y Lucio (2019) mencionan que hace once años se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el cual busca un Estado de equidad territorial en el que se ha demostrado aquellas dificultades que no permiten la buena instauración de la descentralización, como el retraso de la transferencia de capacidades del gobierno central, así como la incapacidad que presentan algunos de los niveles de gobierno para asumir dichas responsabilidades, la falta de cohesión evidenciada en los gobiernos locales para afianzarse al modelo descentralizador, la latente brecha ideológica y regionalista.

2.12.2 Descentralización en Chile.

Henríquez (2020) manifiesta que la descentralización es un proceso que se ha percibido en Chile desde inicios de la República. La descentralización aplicada en este país pone en discusión la distribución del poder del Estado; es decir, se cuestiona el ejercicio del poder territorial es cuál puede ser centralizado o descentralizado. En primer lugar, cuando se enfoca en el ejercicio a través de un sistema descentralizado implica una desconcentración de todas las burocracias del gobierno central y se delega ciertas facultades a autoridades de gobierno de niveles jerárquicos menores como lo son los regionales y locales.

Por otro lado, se tiene en cuenta que los ciudadanos participan en la elección de sus representantes y en la elaboración de políticas públicas y a la vez se encuentran bajo un proceso en el que se transfieren potestades de gobierno central a gobiernos subnacionales. En Chile, la descentralización es un tema muy complejo, pues en 1925 a través de la Constitución se buscó otorgar ciertas atribuciones a los gobiernos de las distintas provincias; sin embargo, con la regulación de la Constitución de 1980 se observa que se va de un modelo centralista a uno descentralizado pero que han surgido constantes dificultades tanto políticas como constitucionales, por lo que hasta la actualidad se ha observado la descentralización en tres ámbitos: el administrativo, el fiscal y el político.

2.12.3 Descentralización en Bolivia.

Del Campo y Reinón (2023) señala que en Bolivia se vivía un centralismo desigual debido al surgimiento de nuevos sujetos políticos, por lo que en la década de 1960 se vivió el surgimiento de distintas movilizaciones regionales para enfrentar al Estado. Esto ocasionó un aumento en la demanda de autonomía regional dentro de la política boliviana por lo que se concretó la descentralización en los años noventa.

Después de la Constitución del 2009 se evidenció una descentralización tanto política como administrativa en la que junto con distintos mecanismos de participación ciudadana se buscaba la democratización de los gobiernos locales. Se puede evidenciar que el proceso de descentralización se ha paralizado en los últimos años debido a la aprobación de la Ley de Autonomía y Descentralización, en donde se puede advertir que el país ha sufrido una recentralización ocasionada por el posicionamiento ideológico como ente central del Estado y el énfasis que se le atribuye a los costos fiscales que produce una descentralización.

2.12.4 Descentralización en Colombia.

Gómez (2019) menciona que la descentralización de Colombia se evidenció como respuesta a ciertos factores internos que presionaron soluciones por parte del Estado. Sin embargo, la descentralización fue criticada debido a que esta se encontraba relacionada con la liberalización y flexibilización de mercados con el objetivo de aumentar la eficiencia de la economía.

Una de las razones por las cuales el sistema descentralista no funcionara se debe a la falta de un ordenamiento territorial complejo que vaya acorde a las necesidades de cada localidad. Sin embargo, el modelo de desarrollo actual carece una debida política territorial puesto que no existe una regulación que permita atribuir responsabilidades a gobiernos subnacionales y por ende todos estos dependen de las decisiones del gobierno central. Pese a los presupuestos constitucionales aún no existen políticas públicas que permitan a los gobiernos municipales y regionales tener autonomía del gobierno central.

2.13. *La Filosofía en la Implementación de la Descentralización.*

El sustento filosófico, a grandes rasgos, responde a la interrogante sobre el sentido o naturaleza de un determinado precepto. Entender las bases filosóficas en el proceso de descentralización posibilita comprender los alcances y dimensiones que se necesitan para entender cómo lograr una descentralización efectiva, no obstante, al favorecer los intereses políticos por sobre los pilares de la descentralización, a la larga, da resultados poco satisfactorios, los cuales no revelan una verdadera integración regional. Dicha situación, aunque haya quedado revelada con el fracaso del proceso de regionalización que promovió Alejandro Toledo, también es característico de toda América Latina.

No es novedad que la aplicación de los modelos de descentralización, aplicados a la política nacional peruana, han demostrado ser ineficientes en la labor de integrar el sector mediante ideales comunes, agilizando el ejercicio administrativo, económico y gubernativo. El resultado descrito, como bien se vaticinó desde finales de la década de los noventa, es resultado de los procesos de descentralización sin ningún sustento filosófico de por medio, centrándose solo en el aplauso popular y en la preservación de líneas políticas de amplia data. La prueba de lo afirmado, radica en rememorar los inicios del proceso de descentralización, el cual se implementó a escala local, sin llegar a proponer una división integral de la política nacional o de las capacidades administrativas del Estado peruano (Molina et al., 2022, p.35).

Ignorar el aspecto filosófico en la descentralización efectiva, junto con la insuficiencia en el alcance de la división integral en la política nacional, también genera una dispersión en la población, la cual percibirá que los esfuerzos del Estado no se correlacionan a las necesidades propias del grupo social, provocando que, en lugar de integrar, se esté segregando a la población del quehacer político, reforzando las brechas de desigualdad.

La ejecución de las políticas sectoriales, aunque insuficientes frente a la legitimación popular, la cual las percibe como desconectadas de la realidad que viven, deben reformarse a la luz de los preceptos filosóficos, los cuales dotan de significado a los proyectos de descentralización. Solo de esa forma, y como bien lo hizo notar Valdivieso (2021), se logra que las prácticas de gobierno que efectúan los funcionarios regionales, tras una gran cantidad de procesos interpretativos y relacionales, sean efectivos para cumplir los objetivos de la descentralización como lo es la inclusión de la población en las decisiones públicas (p.48).

Por lo tanto, el elemento filosófico es vital para asegurar el éxito de las políticas de descentralización, asegurando la cooperación de la población, la correcta división de competencias administrativas, económicas y políticas, como también para evadir la dispersión social. Para responder la interrogante sobre qué elementos son esenciales para dirigir el proceso de descentralización, se han agrupado dos teorías conexas a la naturaleza social del proceso de descentralización, las cuales son la teoría secuencial, pensada por Falleti, y la teoría de la solución espacial, la cual ha sido una reinvención de los postulados de Tocqueville, al que se le considera como el padre de la teoría clásica de la descentralización política.

2.13.1 La teoría secuencial de la descentralización.

Con miras a asegurar el éxito de los procesos de descentralización es necesario adoptar una serie de pasos que persigan una transición orgánica y conforme a las necesidades individuales de los grupos sociales involucrados. Al reconocer las diferentes dimensiones que se imponen en los modelos de descentralización, rememorando dimensiones sociales, fiscales, económicas y políticas, no basta con imponer un precepto normativo que tipifique el proceso de descentralización, como incorrectamente se hizo en el territorio nacional, sino adoptar una descentralización progresiva, permitiendo que se escuche la voz popular sobre la efectividad de las decisiones adoptadas.

Una de las teorías que busca desentrañar la efectividad del proceso de descentralización política es la teoría secuencial de la descentralización. Planteada inicialmente por Falleti. La teoría,

concibe a la descentralización como un proceso estructurado, el cual, para poder ser pleno y funcional, debe transitar por una serie de pasos o etapas que van desde el nivel de descentralización administrativa, llegando a la descentralización a nivel financiero, hasta culminar con la descentralización política (Gallardo y Pinchi, 2022, p.258).

El aspecto secuencial, a grandes rasgos, reivindica el modelo de descentralización como un resultado beneficioso, pero solo obtenible cuando hayan logrado los puntos de control y de manera secuencial, otorgando a cada paso o sección una importancia necesaria para una descentralización efectiva e integral. Sin embargo, a raíz de los intereses políticos vinculados, los cuales constituyen el último peldaño de la teoría secuencial, muchas veces se olvidan los componentes previos, como son asegurar una transición administrativa y financiera anterior, provocando que, gran parte de los procesos de descentralización en América Latina hayan fracasado.

Diversos países en Latinoamérica han buscado implementar modelos de descentralización, aunque han fracasado a causa de no seguir las pautas planteadas por la teoría secuencial. Para el caso de Chile, siempre han predominado los intereses políticos, favoreciendo las políticas centrales sobre las sectoriales, generando que el proceso de descentralización haya buscado lograr una integración política, favoreciendo la creación de alianzas, pero sin que se haya avanzado desde una descentralización administrativa o financiera, demostrando la ineficiencia de los modelos de descentralización aplicados en Latinoamérica (Montecinos, 2020, p.572)

El ejemplo de Chile, similar al fracaso del modelo de descentralización peruano, da mérito a afirmar que el proceso de descentralización se desnaturaliza, respondiendo solo al beneplácito de los altos mandos en la escala política, en lugar de asegurar la integración de todos los partícipes en el accionar político. Por tal motivo, se considera que la teoría secuencial de la descentralización, debe abordarse para garantizar una descentralización efectiva y que, a la larga, se mantendrá impoluta a lo largo del tiempo.

2.13.2 La teoría de la solución espacial de Harvey.

Junto con la teoría secuencial, estableciendo una serie de pasos a seguir para lograr el éxito de la descentralización, se suma un elemento esencial, el cual es la asignación de recursos. El componente económico, al interno de las políticas de integración, es de vital importancia para determinar el alcance de las políticas de descentralización, al suponer un gasto público creciente y que, en adición con la calidad de vida de la población no capitalina, puede generar una serie

de barreras ideológicas, dificultando la imposición de doctrinas mercantiles contrapuestas. Para solucionar tal controversia, Harvey plantea la teoría de solución espacial frente a la crisis o spatil fix.

La teoría de la solución espacial, en forma concreta, busca que las políticas de asignación de recursos, en el marco de un gobierno descentralizado, se distancian del elemento depredador de los sistemas puramente capitalistas, con el objetivo de reconocer un fuerte componente social en la creación de políticas de integración (Che, 2021, p.108).

Si bien, para el caso peruano, el sistema mercantil se basa en un capitalismo atenuado, no se puede olvidar que la difusión de ideologías sociales, provenientes de la izquierda, ha generado una dispersión ideológica creciente, mayormente entre las regiones centrales y del sur. No obstante, aunque se haya tildado a la teoría de Harvey como pro marxista, lo cierto es que plantea un modelo, con un profundo enfoque social, donde la descentralización no puede pretender imponer un modelo económico depredador, diseñado en base a las necesidades de la población central, sino uno que se atenúa en base a las dimensiones sociales de la población, propiciando que las funciones horizontales y verticales del gobierno regional sean idóneas para las necesidades particulares de cada conjunto social.

Desarrollando la teoría primigenia de Tocqueville, considerado como el padre de la teoría clásica de la descentralización que se publicó en *Democracy in America*, se reconoce que lograr eliminar el centralismo en las funciones de gobierno a nivel horizontal y vertical, haciendo alusión a la cadena de gobierno en sentido jerárquico y al mismo nivel que la población, es la forma más adecuada para gestionar la práctica democrática, fomentando la difusión de las políticas gubernativas a los sectores más alejados de la capital (Gallardo y Pinchi, p.258)

En forma concluyente, se establece que la teoría de spatil fix de Harvey, busca que la imposición de un determinado régimen económico abandone el enriquecimiento propio de las zonas centrales y, en su lugar, promueve la capacidad decisional de los organismos descentralizados, otorgándoles un enfoque con predominancia social, pero sin desnaturalizar las bases ideológicas del sistema económico nacional.

De esta manera, se evita que las brechas sociales, propiciadas por la dificultad en la asignación de recursos a las zonas más alejadas del gobierno central, puedan repercutir en la creación de barreras ideológicas, perjudiciales a la larga ya que, en lugar de evitar la dispersión social, la

promueven, frustrando los intentos de descentralización regional y que, incluso a día de hoy, se siguen observando en la actual división departamental.

2.14. *El Aspecto social en la implementación de la descentralización.*

Como bien se ha enunciado, el objetivo central de la descentralización es mejorar la eficiencia del aparato de gobierno, al reconocer la pluralidad de necesidades en la población más alejada del gobierno central, revistiendo de especial importancia al componente social. A lo largo de la historia republicana, siempre se ha aspirado a una descentralización plena, dando una mayor autonomía discrecional a las entidades que se encargan del gobierno departamental, llamadas indebidamente como gobiernos regionales, pero que, a la larga, han sido insuficientes para sostener las necesidades de la población o para generar compromiso político, en gran parte por la falta de transparencia en la asignación presupuestaria y la falta de control financiera.

Si bien, en el proceso de descentralización confluyen una gran cantidad de factores, como los políticos, geográficos y económicos, el componente social es aquel que es determinante para lograr el éxito de los procesos de descentralización. La gran cantidad de actores que se ven inmiscuidos en la descentralización de las políticas sectoriales, hacen que el enfoque social sea inevitable en la agenda pública. La interacción y la dirección de las necesidades sociales, sin discriminarlas por razón de jerarquía, provoca que las entidades regionales, con capacidad de decisión y de recursos, sean la manifestación de un Estado comprometido con su población. Sin embargo, la incertidumbre que se genera con la falta de transparencia en la asignación presupuestaria y la falta de control sobre la fiscalización posterior, convierte al elemento social en uno de los más complejos en la difusión de la descentralización (Costamagna y Núñez, 2020, p.52).

La dispersión social, de la mano con la ineficiencia de los sectores políticos, refuerzan el fracaso sobrevenido del proceso de descentralización de inicios de los 2000. Al olvidar el enfoque central, el cual es el componente de unificación en la ciudadanía, mediante un gobierno que se encuentra presente en todos los estamentos de la población. La presencia general del gobierno, en todas sus esferas, transmite el mensaje del compromiso político a la población, aunque esta se encuentre separada por largas distancias geográficas o por diferencias socioeconómicas marcadas.

Junto con la gran cantidad de factores que promueven la implementación de la descentralización, quizás el más importante, es la inclusión social, otorgándole una importancia mayor en crear un compromiso que vincula a toda la ciudadanía con las decisiones políticas. Por citar un ejemplo, la integración social genera que las políticas públicas tengan una mayor efectividad, al considerar las necesidades individuales de cada grupo social, promoviendo un modelo de desarrollo equitativo e incluyente donde las brechas de desigualdad son superadas con un modelo de desarrollo equilibrado (Congreso de la República del Perú, 2002, p.2).

Considerar la relevancia del aspecto social, antes que el afianzamiento del multipartidismo imperante, es el componente esencial para lograr que la descentralización se convierta en un modelo inclusivo de desarrollo equilibrado, ponderando las necesidades de los diferentes grupos sociales, en lugar de imponer las estrategias gubernativas que se imponen en los sectores de la capital.

2.15. Vinculación de la departamentalización en el proceso de descentralización.

Actualmente, en el Perú se vive la organización geopolítica de la departamentalización, presupuesto, que fue recogido en el mencionado artículo 189 de la Constitución de 1993. En sus inicios, la departamentalización fue la herencia colonial de las llamadas intendencias virreinales. En concreto, cuando el Perú se independizó de la corona española, se mantuvo el sistema de circunscripción política-administrativa que se mantuvo durante la era del virreinato, manteniendo las limitaciones territoriales, pero cambiando los nombres de los mismos, provocando la transformación de intendencias a departamentos (Córdova, 1994, p.36)

Gestionar diversas facultades que corresponden al Estado, como ente completo en su totalidad, persigue el correcto ejercicio de las capacidades de gobernanza. Para lograr la correcta difusión de la potestad estatal, existen diversas estrategias o mecanismos que buscan eliminar el centralismo, propio de los sistemas de gobierno monárquico, para adoptar un sistema de gobierno que sea capaz de integrar a todos los actores del quehacer político. De esta forma, aparece la departamentalización moderna, como un disgregado del proceso de regionalización a nivel interno, donde las diferencias propias de la geografía, estructura social o la misma idiosincrasia de la población, pone en relieve las diferencias generales de la población, contribuyendo a que las políticas públicas no deban ser unidireccionales, sino que deban considerar elementos tales como la pluralidad en toda su extensión, tal y como se aprecia a nivel cultural, organización, socioeconómico, accesibilidad y potencialidad del uso de recursos,

variables en base al departamento. Aunque el proceso de regionalización haya fracasado, aún se mantiene la esperanza de pasar del ineficiente sistema de departamentalización a uno con regiones independientes (Córdova, 1994, p.50).

Con la herencia colonial, la descentralización con modelo departamental se conservó hasta la llegada del plan de regionalización, buscando que se establecieran cinco regiones con capital propia. No obstante, a causa de las diferencias ideológicas internas y las tensiones políticas implicadas, el proyecto de la regionalización fracasó, quedando el modelo actual de descentralización, sistema que funciona, pero podría optimizarse si se consideran las necesidades individuales de cada departamento.

Lo enunciado, posibilita identificar a la departamentalización, siempre y cuando se rige por las teorías de la regionalización eficiente, como un fenómeno de integración socio-político, donde prevalece la división de competencias para lograr un mayor entendimiento de las necesidades de la población. En palabras de Redrobán (2021), el proceso de descentralización, enfocado a la integración departamental, debe partir con la correcta asignación de las competencias administrativas, mediante la promoción de reformas sobre el ordenamiento jurídico, otorgando una mayor capacidad discrecional a las diversas entidades regionales, las cuales deben ostentar capacidad jurídica e independencia en su actuar, pero bajo la fiscalización del poder ejecutivo. Así también, se reconoce la pluralidad de manifestaciones de la regionalización, siendo una de ellas la departamentalización que se ha conservado en el Perú, más como herencia histórica que por efectividad (p.727).

Las críticas al modelo de departamentalización no han sido pocas, incluso ya se venían constituyendo propuestas de cambio regional desde finales de la década de los 90. Sin embargo, la disgregación del poder político por departamentos, aunque ineficiente en la práctica, no será ni mejor ni peor que la regionalización total pues, el eje central del problema, es que no se identifican las necesidades particulares de la población, generando brechas de división política en lugar de un auténtico sistema de integración.

2.16. *Inclusión en el sistema de gobierno.*

A lo largo de la investigación ya se ha otorgado información superficial sobre el cómo se formó la política de descentralización en primer lugar, al ser una solución frente al ineficiente sistema de delegación de poder que se les daba a los gobiernos regionales, propiciando la dispersión social en el Estado peruano. No obstante, si se busca efectuar una revisión más precisa sobre la

llegada de los ideales de eliminación del centralismo se puede identificar el segundo periodo de Belaunde Terry, quien inició las primeras acciones para implementar un plan de asignación de poder decisonal a las regiones del Perú, idea que fue replicada por García y que terminó de perfilar Toledo en su plan integral de descentralización.

La política de descentralización, cuyas principales pinceladas fueron observadas durante la gestión de Alejandro Toledo, fue tipificada en el artículo 189 de la constitución de 1993, reconociendo la división de poderes y la organización de un gobierno descentralizado mediante departamentos y regiones, aspecto que se ha homologado en el plano de los hechos. La adopción de un sistema descentralizado, en palabras de Landa (1996), obedeció a la maximización de la distribución territorial del poder de gobierno, reconociendo cierta capacidad decisonal sobre los gobiernos regionales, dándoles la calidad de unidad básica del sistema democrático peruano. No obstante, la inclusión social, pilar fundamental para el perfeccionamiento de las políticas de descentralización, se vio inalcanzable, tal y como había demostrado ser a lo largo de la historia republicana, esto sustentando en que si bien, la autonomía administrativa y fiscal era manifiesta, aún no se consolidaba el compromiso social con las políticas descentralizadas (p.161).

A la luz de las teorías detalladas en forma precedente, se puede afirmar que el proceso de descentralización por departamentos, se ha estancado en el componente administrativo, designando cierto margen de independencia a las entidades del gobierno regional, pero sin que se haya experimentado una transición efectiva, tal y como dicta la teoría de la descentralización secuencial.

Considerando los principios de inclusión, en post de la descentralización administrativa, el Estado peruano ha establecido una ruta de cooperación territorial descentralizada, colaborando con los diversos sectores, a fin de aprovechar su alcance para lograr los objetivos previstos en las políticas públicas, considerando el diálogo político con las instituciones regionales o, en este caso, departamentales (Flores et al., 2021, p.71).

Aunque los gobiernos regionales busquen implementar políticas sectoriales, la misma experiencia ha demostrado que se sigue percibiendo un aislamiento, similar al que ocurre respecto a la capital con relación a los demás departamentos del Perú. Aunque el fenómeno de la descentralización ha añadido una tendencia de regionalización en el sistema de gobierno, lo cierto es que el sistema de organización geopolítica se ha mantenido estancado en la departamentalización, sin haber transicionado exitosamente a la descentralización financiera o política. Por tanto, pareciese que la prescripción constitucional, a la larga, cae en letra muerta al ser insostenible en el plano de los hechos.

2.17. Ventajas generales de la departamentalización en el proceso de descentralización.

La adopción de un modelo de regionalización, junto con la ventaja en términos de reducción de sobrecarga administrativa, genera una serie de ventajas a diversos niveles políticos, posibilitando que el ejercicio de la gobernanza irradia fuera de la capital, aplicando las diversas políticas liberales en todo el territorio, generando compromiso social en toda la población.

Partiendo de un centralismo fáctico, que, en muchas ocasiones choca con el precepto constitucional sobre la gobernabilidad del Estado peruano, se ha reconocido que, “desde la más temprana época republicana, el centralismo siempre ha imperado, y no solo en lo vinculado a la gobernanza sobre la capital, dígame Lima, con relación a las diferentes regiones o departamentos, sino a la concentración de la actividad económica. La adopción de un sistema capitalista, con predominancia del enfoque liberal, ha generado que los esfuerzos para optimizar las políticas económicas, financieras y administrativas se hayan centrado sólo con respecto a la población de Lima metropolitana.

Como alternativa para apalancar la gestión pública, en todo el territorio, la departamentalización, bien ejecutada, necesita hacer frente a los problemas devenidos por el centralismo, coadyuvando a la preservación de una verdadera democracia que persigue una auténtica toma de decisiones que se base en las necesidades de la población en su conjunto, redistribuyendo el poder político (Congreso de la República del Perú, 2002, p.2).

Para afrontar el problema del centralismo, en casi la totalidad de los casos, se necesita de una política conducente, comprometida con el profundo enfoque social y que, a la larga, sirva de plataforma para lograr los objetivos de integración, reduciendo la dispersión de la población o que refuerce las brechas de desigualdad.

Cuando los procesos de descentralización, basándose en el cumplimiento de los enfoques sociales, económicos y administrativos, son ejecutados a la luz de las teorías descritas, es posible encaminar las políticas de gestión, tanto a nivel nacional como regional, a la obtención de una serie de ventajas para la población. En primer orden, se apoya la representatividad, coadyuvando al fomento de los valores democráticos, se mejora la eficiencia en la distribución de servicios básicos, al existir un control específico para cada departamento, se ayuda a reducir las brechas de pobreza, siempre y cuando se reconozcan las particularidades de cada sector (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004, p.1).

Lo enunciado, permite identificar que las principales ventajas de un buen sistema de descentralización es el de fungir como elemento decisivo para direccionar las políticas sociales, económicas y administrativas. En el caso de la departamentalización, aunque haya demostrado ser ineficiente, puede optimizarse si se siguen los postulados teóricos descritos a lo largo del trabajo. El fracaso del sistema de regionalización puro no solo se debe al poco compromiso social, sino a la falta de compromiso con los actores políticos. Por tal razón, en lugar de desechar el modelo de departamentalización, se debe buscar transicionar en el esquema secuencia para poder garantizar una verdadera descentralización.

2.18. Desventajas generales de la departamentalización en el proceso de descentralización.

Aunque las ventajas de la descentralización son manifiestas, tal y como se puede observar de la experiencia internacional como sucede en los Estados con sistema de gobierno federal, si se ejecuta incorrectamente el modelo de departamentalización, como mecanismo para descentralizar el poder político, existen ciertas desventajas que, en lugar de afianzar los lazos de pertenencia, tienden a reforzar las brechas de desigualdad.

Junto con el conjunto de ventajas evidentes que implica descentralizar parte de las funciones de gobierno, con especial atención a la gestión administrativa que, en grandes poblaciones, se ve insatisfecha frente a un gobierno centralizado, también aparecen una serie de desventajas como el ensanchamiento de las brechas de pobreza y la falta de capacidad de vinculación con las zonas más alejadas de la capital.

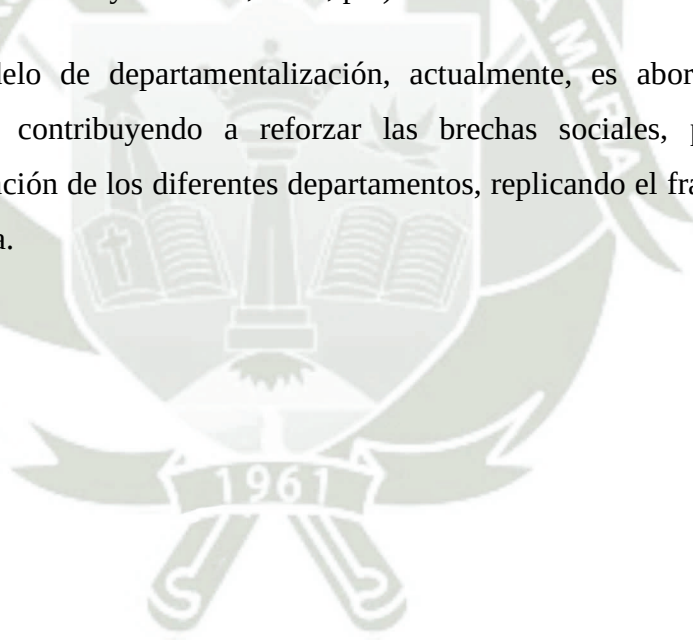
Por tal motivo, el proceso de regionalización, como transición del sistema de departamentalización que se tuvo desde la época colonial, fracaso durante la gestión de Alan García pues, en forma concreta, la administración por departamentos no cubre todos los enfoques geopolíticos implicados, desnaturalizando su función de organización para cumplir los intereses políticos de turno; tal percepción se materializó en la falta de dinamización de la economía, proveniente del análisis individual de cada departamento, y que los beneficios obtenidos de las políticas nacionales parecen responder únicamente a las necesidades de la población capitalina (Astudillo, 2023, p.7).

El abandono del modelo de departamentalización no es algo que se haya ocasionado con el fracaso de los enfoques geopolíticos que se suscitaron durante el gobierno de Alan García, sino que se han visto las desventajas generales durante la pandemia del COVID-19, demostrando que el problema de la asignación presupuestaria, los gastos irrogados por los proyectos sociales

o las dificultades sanitarias, son causa directa por la falta de comunicación entre el gobierno central y los entes regionales.

Reconociendo la inestabilidad política, inmanente y palpable en periodos recientes como el devenido por la pandemia del COVID-19, las ineficiencias del sistema de descentralización nacional se hicieron presentes en la poca capacidad de administración estatal, poniendo sobre la mesa los principales riesgos que acarrea el modelo convencional de la gestión departamental. Para empezar, se ha observado el alza de una latente fragmentación política y social, revelando la desconexión que existe entre el gobierno central y los gobiernos regionales, el abandono de la gestión nacional en materia económica, destinando los ingresos para las zonas próximas mientras se olvida la administración financiera regional, y la captura de poderes por parte de las élites regionales, aspecto que se ve respaldado con las divergencias en el mando durante el periodo de transición gubernativa, donde el sur apoyaba las protestas en contra de gobierno de turno (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004, p.1).

Por lo tanto, el modelo de departamentalización, actualmente, es abordado desde una perspectiva dispareja, contribuyendo a reforzar las brechas sociales, presupuestales e ideológicas en la población de los diferentes departamentos, replicando el fracaso del modelo de regionalización pura.



CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

El desarrollo de la investigación se enfocó en el logro de los objetivos propuestos en la parte inicial del presente informe final, los cuales a su vez propiciaron la consecución del objetivo general el cual ha consistido en: “Evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024”, el mismo que se diseñó teniendo en cuenta los alcances del problema de investigación estudiado y el medio en el cual se desarrolla, resaltando su trascendencia a nivel socio-jurídico, por cuanto este atañe la ejecución del proceso de descentralización como modelo de gobierno, el cual inicio en el año 2002, proponiendo principalmente grandes cambios a nivel administrativo, en la forma de distribución de competencias y funciones dentro de todas las instancias de gobierno. En tal sentido la reasignación de competencias, ha requerido la adopción de medidas legislativas y políticas públicas, no obstante, nace la necesidad de establecer si a la fecha se ha cumplido con el proceso de departamentalización, para lo cual se hace necesario determinar las metas alcanzadas a la fecha y puntualmente el modo de aplicación de las teorías como la de solución especial de Harvey, a fin de establecer los efectos del proceso de descentralización.

En base a dicho objetivo se ha desarrollado el presente diseño metodológico, el cual permitió el logro de los objetivos de investigación y la corroboración de la hipótesis, aplicándose la técnica del análisis y observación documental, mediante el instrumento del fichaje, procediendo a analizar la data existente a nivel de los diferentes niveles de gobierno sobre los procesos de descentralización. Para lo cual se debe tener en cuenta que la investigación tiene la naturaleza cualitativa, del tipo básica, de corte transversal, a nivel exploratorio, descriptivo y explicativo, aplicándose como principal instrumento de investigación el análisis y observación documental, mediante el fichaje. Dichos aspectos metodológicos, se exponen a continuación a lo largo de los siguientes puntos.

1. Método de Investigación

Para el desarrollo de una investigación a nivel socio-jurídico, se disponen de distintas herramientas, no obstante se reconocen dos métodos que son por excelencia los paradigmas de investigación más aplicados en las investigaciones que versan sobre la realidad social, estas son la cuantitativa y cualitativa, las cuales conforme a Monje (2011), poseen diferencias a nivel epistemológico, diseño, técnicas, instrumentos y la naturaleza del objeto y sujeto de estudio,

esto a fin de explicar, entender y resolver la realidad social, que se ve afectada por el fenómeno estudiado. Es así, que, para optar por uno u otro método de investigación, es prioritario definir el problema materia de investigación, la misma que debe ser actual y relevante para la ciencia, sustentando así los motivos por los cuales se desplegaran los aspectos metodológicos de la investigación. En tal sentido el problema de investigación que se detectó a nivel de la realidad socio-jurídica, es que actualmente el proceso de descentralización a partir de la departamentalización no ha funcionado, por lo cual se hace necesario establecer sus efectos en el proceso de descentralización en el Perú, en los años 2001 al 2024.

Así pues, para el estudio pormenorizado del problema de investigación se identificaron como variables al proceso de descentralización, como variable independiente, y a la departamentalización como modelo de regionalización, como variable dependiente.

De otro lado, teniendo presente el problema de investigación detectado, el método de investigación aplicado fue de tipo histórico, lógico y teórico. En tal sentido, respecto al método histórico, se realizó una recopilación de las perspectivas sobre la naturaleza jurídica del proceso de descentralización, para luego a través del método lógico, contrastar los postulados con la normativa vigente en la materia y verificar su concordancia, para después a partir del método teórico, desarrollar las bases teóricas que sustentan las variables de investigación y describen el campo donde se desarrolla el problema de investigación. Finalmente, se aplicó el método deductivo, a fin de describir la forma en la que se manifiesta el problema de investigación a partir de la revisión de las bases teóricas extraídas de bases de datos indexadas, bibliotecas y normativa, para contrastarlas con el desarrollo jurisprudencial, que se le ha dado al fenómeno estudiado.

2. Técnica de interpretación jurídica

Como se estableció en el acápite anterior se analizó la data documental existente a nivel del proceso de descentralización contenida en los portales institucionales de todas las instancias de gobierno. Por lo cual, para poder desentrañar los contenidos y alcances de las fuentes documentales analizadas, se aplicaron como técnicas de interpretación jurídica la textual, la funcional o teleológica y la sistemática. En cuanto a la interpretación textual, Guastini (2015), establece que este consiste en extraer el sentido textual o gramatical de la norma, enfocándose en el lenguaje literal de la norma, en tal sentido con este tipo de interpretación se buscó extraer los alcances de la norma, específicamente la Constitución Política del Perú. Para después

aplicar la interpretación teleológica, buscando la finalidad funcional de la norma, y finalmente con la sistemática, se interpretó los alcances de la norma a partir de su concordancia con la normativa vigente y el desarrollo jurisprudencial desarrollado por el Tribunal Constitucional y Corte Suprema de Justicia, así como las Teorías Secuencial de Falletti y de la Solución espacial de Harvey.

3. Variables e indicadores

Las variables se definen como las características particulares del problema de investigación, las cuales son susceptibles de cambios, por lo cual, a partir de ellas, se puede controlar, estudiar y medir el fenómeno investigado. En tal sentido existen dos tipos de variables las cuales tendrán relación de causa efecto, la independiente, que es el motivo de la ocurrencia del problema de investigación, y la dependiente, que es el resultado del problema (Amiel, 2007, p.171). Así pues, teniendo en cuanto el problema de investigación el cual se ha enmarcado dentro del enunciado propuesto, el cual es el siguiente: “La departamentalización como modelo de regionalización y sus efectos en el proceso de descentralización, Perú, 2011-2024”, siendo las variables e indicadores de la investigación, las que se muestran a continuación.

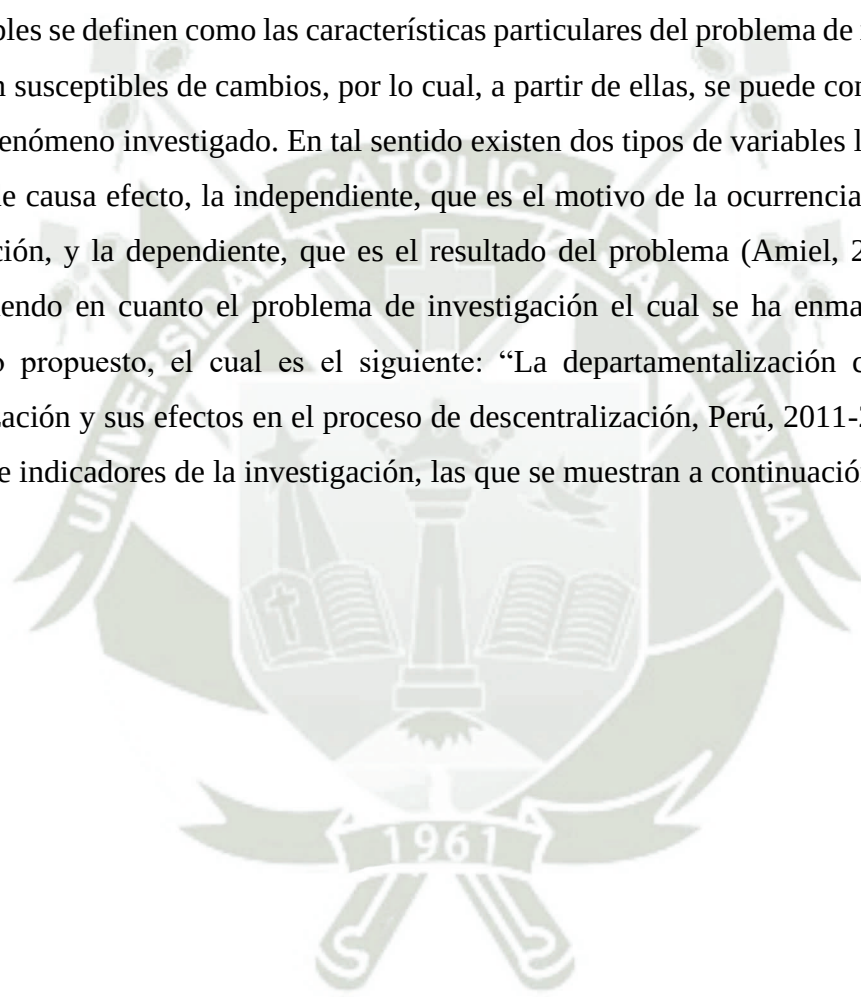


Tabla 1.

Cuadro de operacionalización de variables

TIPO DE VARIABLE	VARIABLE	INDICADOR	SUB INDICADOR
Dependiente	La departamentalización como modelo de regionalización	Departamentalización	Características de la departamentalización
			Implementación de la departamentalización
			Aplicación Internacional
			Aplicación Nacional
		Regionalización	Naturaleza
			Características de la regionalización
			La regionalización como modelo de gobernanza
			Aplicación Nacional
			Aplicación Internacional
			Importancia de la regionalización
Independiente	El proceso de descentralización	El proceso de descentralización:	Naturaleza
		Antecedentes de la descentralización	
		Políticas de descentralización	
		Tipos de descentralización	Descentralización Administrativa
			Descentralización Política
		Necesidad del modelo descentralizado	Naturaleza
		Características del Estado descentralizado	
		Derecho comparado en la descentralización	Ecuador, Chile, Bolivia, Colombia
		La filosofía en la implementación de la descentralización	Teoría de la Solución espacial de Harvey
			La teoría secuencial de la descentralización
		Aspecto Social vinculado a la Descentralización	
		Vinculación de la Departamentalización en el proceso de descentralización	
		Inclusión en el sistema de gobierno	
		Ventajas Generales de la departamentalización en el proceso de descentralización	

4. Técnicas de investigación

La utilidad de las técnicas de investigación se enfocan en su correlación con los hallazgos, lo que permite la extracción de datos, mediante la reflexión que se pueda hacer sobre los resultados, lo que les dota de valor científico (Hernández, 2014). En tal sentido cobra valor el tipo o naturaleza de investigación empleada, en el presente caso la investigación ha sido del tipo cualitativa, por lo cual se ha visto por conveniente establecer las características del problema de investigación a través de la revisión documental sobre el proceso de descentralización en el Perú.

En cuanto al tipo de investigación, esta ha sido del tipo descriptiva-explicativa. En relación cuanto al aspecto descriptivo este se enfocó en la narración de las principales implicancias del problema de investigación detectado y la forma en la que este se desenvuelve en la realidad social, esto sobre la ejecución del proceso de descentralización. Para ello, fue necesario revisar los contenidos doctrinarios y principales fuentes bibliográficas que desarrollan la institución. En cuanto al tipo explicativo, este se enfocó en determinar las principales consecuencias del problema de investigación, el cual se ha logrado en el capítulo de resultados, para lo cual se aplicó el instrumento sobre la data documental recabada.

Respecto al nivel de la investigación, este fue del tipo causal, esto en cumplimiento del reglamento de Postgrado de la Universidad Católica Santa María, ello por cuanto, las variables postuladas poseen una relación de causa-efecto, siendo que la variable independiente es decir la departamentalización como modelo de la regionalización y el proceso de descentralización.

Acerca del instrumento empleado este ha sido el fichaje, que parte de la técnica de la observación y análisis documental, con los cuales se ha logrado extraer data confiable y relevante, extraída principalmente de fuentes primarias y secundarias de información, con las cuales se elaboró el marco teórico, habiendo recabado información de bases de datos indexadas, como Scopus. Del mismo modo para el capítulo de resultados se recurrió a la data contenida en los portales institucionales del gobierno nacional y local.

Sobre los alcances de la investigación se precisa que las unidades de estudio han consistido en la Constitución Política del Perú 1979; Constitución Política del Perú 1993; Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867; Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, doctrina sobre la descentralización a partir

del proceso de departamentalización y las Teorías Secuencial de Fallleti y de la Solución Espacial de Harvey.

Finalmente, en cuanto al diseño de investigación elegido, este fue del tipo no experimental, por cuanto no existió la necesidad de concurrir a la manipulación de variables. Sino por el contrario se realizó un estudio individual, que permitió profundizar en la relación de causa y efecto, al tenerse una variable dependiente y otra independiente. Realizándose a la vez un estudio longitudinal, que abarca desde el año 2001 al 2024.

5. Instrumentos de la investigación

Teniendo presente que la técnica de investigación aplicada, consistente en la observación documental, los instrumentos de investigación aplicados fue el fichaje, el cual tiene por objetivo el organizar y rastrear la información obtenida de fuentes documentales o bibliográficas (Loayza, 2021, p.68). Así pues, las fichas seleccionadas han sido la ficha textual, de resumen, bibliográfica y de observación estructurada, las cuales han sido aplicadas en la elaboración del marco teórico, y el capítulo de resultados respectivamente, siendo la última ficha de elaboración y autoría del autor de la investigación.

6. Criterios de validación de instrumentos

La aplicación de un instrumento de investigación precisa que este sea debidamente validado por el juicio de expertos en la materia, esto con la finalidad de evitar que los resultados obtenidos mediante su utilización se puedan falsear o generen la negación del contenido científico de la investigación (López et al, 2019, p.443). De esta manera para el presente caso, teniendo en cuenta que se aplicaron un total de cuatro fichas de investigación, las tres primeras, es decir ficha textual, de resumen y bibliográfica, no requirieron la validación del juicio de expertos, no obstante la ficha de observación estructurada al ser de creación del autor, ha requerido ser validada por el juicio de expertos en la materia, teniendo en cuenta criterios como: claridad, objetividad, actualidad, organización, suficiencia, intencionalidad, consistencia, coherencia, metodología y pertinencia.

7. Universo y muestra

La población objeto de investigación o de estudio, es el total de objetos o sujetos donde se manifiesta el problema de investigación, siendo la muestra un grupo de estos extraídos

mediante la observación (Tamargo et al, 2024). Así pues, en el presente caso, el universo ha estado conformado por la totalidad de informes anuales del proceso de descentralización desde año 2011 al año 2023, los cuales contienen data cualitativa, respecto al proceso de descentralización. En cuanto al muestreo, se precisa que debido a que se analizarán la totalidad de informes que constituyen el universo de la investigación, se ha aplicado el muestreo por conveniencia, y por lo tanto no se aplicó criterios de selección de muestra.

Respecto a las unidades de estudio, están constituidas por los informes anuales del proceso de descentralización del año 2011 al 2023, la Constitución Política del Perú 1979; Constitución Política del Perú 1993; Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867; Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972, doctrina sobre la descentralización a partir del proceso de departamentalización y la Teoría de la Solución espacial de Harvey y/o la Teoría Secuencial de Falletti, teniendo en cuenta la data que se analizará fue expedida durante dicho periodo de tiempo.

8. Sistema de citación

Teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María, esto en el Reglamento de Grados y Títulos, se da cuenta que para elaboración de la investigación en cuanto al informe final se han aplicado las normas APA en su séptima edición.

9. Confidencialidad

Para los efectos del cumplimiento de la Ley 29733 o Ley de Protección de Datos personales, los datos personales obtenidos en la investigación han sido mantenidos en estricta reserva.

10. Conflicto de intereses

Para los efectos de la publicación de la presente investigación, el autor declara que, para su desarrollo, no existe conflicto de interés que la imposibilite.

CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La departamentalización como modelo de regionalización ha sido un tema de interés fundamental en el contexto peruano durante el periodo comprendido entre el 2001 y 2024. El Estado peruano debido a sus propias características, geográficas, étnicas y culturales, organización territorial y distribución de competencias, afronta un gran desafío en el proceso de descentralización. En tal sentido en los últimos años el Estado peruano ha sufrido cambios determinantes en su estructura administrativa y en la forma en la que se distribuyen las competencias del gobierno central, en todas sus instancias, así como los gobiernos regionales. En dicho entendido, la departamentalización, como estrategia de regionalización, ha ocupado el lugar central dentro de este proceso, impactando a nivel político, económico y social dentro del país. Este proceso si bien de larga data a nivel del Estado peruano, apareciendo en el año 1980, tuvo un nuevo impacto en el año 2002 con la emisión de la Ley de Bases de la Descentralización, norma en la cual se establecen los principios esenciales de la transferencia de competencias y de recursos del gobierno central y los gobiernos regionales. La departamentalización al propugnar que se tenga un gobierno central y gobiernos locales descentralizados, implica una redefinición de competencias y asignación de recursos. En tal sentido se presume que la correcta ejecución del proceso de descentralización, debería de generar aumento de autonomía, supervisión y coordinación de políticas públicas, mayor participación ciudadana, gobernabilidad, transparencia, entre otros no menos importantes, por lo cual para efectos de la presente investigación se hizo necesario establecer los efectos del proceso de descentralización a partir de la departamentalización, lo que se ha analizado a la luz de las Teorías Secuencial de Falleti y de la Solución Espacial de Harvey.

Para lo cual se procedió analizar la principal información existente a nivel de los documentos oficiales publicados por el Estado peruano sobre el proceso de descentralización, contándose con un total de 13 Informes Anuales sobre el Proceso de Descentralización desde el año 2011 al año 2023. Los mismos que poseen data cualitativa, que permitió lograr despejar los objetivos generales y específicos de investigación, y sobre los cuales se empleó el instrumento ficha de observación estructurada, obteniéndose la data que se muestra a continuación a modo de resultados y su respectiva discusión.

En forma preliminar, se establece que el desarrollo de los objetivos de investigación se ha dividido en las secciones que componen el presente Capítulo III, en donde en la primera parte se desarrolló, el segundo objetivo específico de investigación el cual ha consistido en identificar las ventajas y desventajas del proceso de departamentalización. En la segunda sección, se

procedió a exponer los resultados obtenidos para la consecución del tercer objetivo específico de investigación consistente en identificar las ventajas y desventajas del proceso de regionalización. En la tercera parte, se procedió a desarrollar el cuarto objetivo específico de investigación el cual se formuló como identificar los objetivos que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado peruano. Para finalmente desarrollar el objetivo general de investigación consistente en evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú y del periodo 2001 al 2024. Del mismo modo se precisa que el primer objetivo específico de investigación al ser del tipo teórico, este se desarrolló a lo largo del Capítulo II. Posteriormente a ello, se procedió a desarrollar el análisis general de los resultados de investigación obtenidos, y finalmente la corroboración de la hipótesis formulada.

1. Desarrollo de resultados de investigación

Antes de iniciar con el desarrollo de los resultados obtenidos, en el primer punto se expone el detalle de los informes analizados, los cuales han sido un total de 13, los que han sido emitidos durante el año 2012 al 2024, esto a partir de haber transcurrido más de 20 años desde el inicio del proceso de descentralización, que conforme a las bases teóricas desarrolladas es un proceso de reforma política que tiene por objetivo adecuar sus fines a las necesidades de la sociedad (Jaramillo, 2023). Esto en el entendido que el territorio se considera como un constructo social que abarca más allá de la sola demarcación territorial, extendiéndose hasta el ámbito cultural y administrativo. Cada territorio es distinto, por lo que las disposiciones gubernamentales se desarrollan en forma independiente, en tal sentido para la efectivización de sus derechos se requiere que se les brinde autonomía, considerando la diversidad social a fin de garantizar el desarrollo social igualitario y democrático. De otro lado Ortemberg (2021) refiere que la departamentalización nace con la finalidad de descentralizar el poder político, esto en el entendido que la descentralización permite la redistribución del poder y de la democracia. En dicho entendido aparece el concepto de la regionalización, que para Haesbaert (2019) implica aquella división del territorio en áreas menores que se caractericen por tener ciertas peculiaridades lo cual permita al gobierno central tener un conocimiento adecuado de los recursos que posea cada división, desde el enfoque ambiental, la regionalización considera análisis de datos basados en ecosistemas que traten de incluir heterogeneidad ecológica en ciertos espacios geográficos de la nación surgiendo como una estrategia de descentralización.

Por su parte Tahrir y Ginel (2023) manifiestan que la regionalización es aquel proceso de delimitación que sufre un país para la gestión eficiente del territorio, este proceso implica un análisis en donde se evalúen los efectos que se producirán en ciertas unidades territoriales

específicas. Este proceso es muy complejo puesto que si se evidencia una inadecuada segmentación del territorio podría afectar al país. Para poder delimitar bien el territorio es necesario que se consideren características sociales, económicas, urbanas, físicas naturales y aquellas que sean de fácil medición y cuantificación. En segundo lugar, se deben de evaluar aspectos como la identidad y expectativas de la comunidad con el fin de generar una unidad homogénea para combatir las necesidades sociales que pueda existir, especialmente las de carácter económico. Este modelo sin embargo no es nuevo, por cuanto se remonta a los años 1980 (Makarín, 2020).

En tal sentido, se precisa que, en el caso peruano, el proceso de departamentalización a partir de la regionalización, se inicia con la publicación de la Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el año 2002, en donde se consagran los principios fundamentales de la descentralización como la transferencia de competencias y recursos en favor de los gobiernos regionales y locales, ello siempre con el objetivo de promover el desarrollo equitativo, democrático, equilibrado y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Este proceso implicó que los gobiernos regionales reciban nuevas competencias, aumentaron su presupuesto, a partir de mayores transferencias del gobierno central. A su vez los gobiernos locales, también comenzaron a quedarse con un mayor porcentaje de los ingresos por impuestos corporativos y regalías de las empresas extractivas como empresas mineras, traducidas en regalías, producidas por la extracción de recursos de su región. Sin embargo, este proceso inicia en la década de los años 1990, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1993. No obstante, este texto constitucional en una primera instancia poseía un carácter centralista, definiendo un conjunto limitado de competencias regionales y locales, y la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales era un proceso complejo y poco desarrollado. Esto restringía la capacidad de las regiones y municipios para tomar decisiones sobre asuntos locales. Pero es a partir del año 2002 con la modificación de la Constitución que se inicia un cambio significativo en el enfoque del país hacia la descentralización. Pasó de un sistema centralizado a uno más descentralizado, otorgando mayor autonomía a las regiones y municipios y permitiendo una participación más activa de los ciudadanos en la elección de sus autoridades locales. Dentro de este proceso se han emitido a la fecha un total de 13 informes anuales sobre el proceso de descentralización, iniciando con el informe del año 2011, publicado en el mes de abril del año 2012. Con dicha inmersión, se exponen los resultados de investigación obtenidos de la siguiente forma.

1.1. Identificación de informes de descentralización del año 2011 al año 2023.

Tabla 2.

Identificación de informes sobre el proceso de descentralización al año 2023

N°	Denominación de informe	Año	Fecha	Marco Político del proceso de descentralización
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	2011	Abril, 2012	El actual proceso de descentralización es una demanda histórica del país, se refuerza en los últimos años del decenio del régimen del Presidente Fujimori (1990-2000), se acentúa en el Gobierno de Transición Democrática del Presidente Valentín Paniagua (2000-2001) y se inicia como Política de Estado a partir del año 2002, en la gestión del Presidente Alejandro Toledo, (2001-2006) con la reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución de 1993, en el año 2002. El proceso de descentralización, se viene dando desde entonces, en una realidad nacional caracterizada por un crecimiento económico significativo y sostenido en el tiempo, con avances en la reducción de la pobreza; pero al mismo tiempo con altos niveles de inequidad, desigualdad y limitaciones muy serias para responder a las demandas de empleo digno; una democracia representativa basada en un sistema político muy frágil, con limitada capacidad de representación; una democracia participativa igualmente débil, con un tejido social desarticulado y en movilizaciones y otras expresiones colectivas, que reflejan pugnas por el control de los recursos naturales y reclamos por desatención de poblaciones vulnerables, en un marco de esfuerzo del gobierno nacional por atraer la inversión, como sustento clave del desarrollo nacional. A casi una década de haberse iniciado el proceso de descentralización, se muestra avances y limitaciones que pone en evidencia el divorcio entre la promesa y la acción concreta, en cuanto a la importancia que se otorga a la descentralización dentro del conjunto de políticas públicas. La caracterización de este contexto ofrece algunas oportunidades que deberían ser aprovechadas para fortalecer el proceso descentralizador. Para superar este tipo de inconvenientes incidimos nuevamente en la necesidad de realizar un pacto político para relanzar la descentralización. En primer lugar, la estabilización de las políticas macroeconómicas e institucionales, el crecimiento económico por el incremento de precios de los minerales y el crecimiento de las exportaciones en general, así como la orientación principal de la política general del nuevo Gobierno Nacional hacia la inclusión social es un factor sustancial que contribuirá a la gobernabilidad democrática. En segundo lugar, se han dado señales positivas en materia de descentralización. El anuncio del Presidente Ollanta Humala y sus Ministros al señalar un conjunto de compromisos por impulsar el desarrollo nacional con inclusión social, están

relacionados con la promoción concreta de la descentralización, pues este propósito se puede visualizar en el trabajo que viene haciendo el Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales en quienes tiene a sus principales aliados. El diálogo permanente y cotidiano que tiene el Ejecutivo con las autoridades y representantes de la sociedad para la ejecución de políticas nacionales y atender las demandas puntuales de diversos pueblos del país, van consolidando en la práctica un clima de respeto y confianza entre el Estado y la ciudadanía, como parte del enfoque de gestión compartida que tiene que ir construyéndose gradualmente. Esta práctica de gestión compartida entre los tres niveles de gobierno y la sociedad, es la materialización de lo indicado por el Presidente Humala, "...trabajaremos de la mano con los gobiernos regionales y la sociedad civil". Un ejemplo concreto de lo señalado, son las reuniones que tiene el Presidente de la República, los ministros y los presidentes regionales y alcaldes para atender problemas concretos de las regiones. Estas acciones paulatinamente se pueden institucionalizar. En tercer lugar, el Perú está en pleno proceso de interconexión de infraestructura relacionada con el transporte, las comunicaciones y la energía, en cuatro de los 10 ejes de integración y desarrollo de América Latina, priorizados por IIRSA2, siendo ellos: el eje Andino (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela), el eje del Amazonas (Perú, Brasil, Colombia y Ecuador), el eje Interoceánico Central (Perú, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay), y el eje Perú, Bolivia, Brasil, que pueden ser una palanca muy potente para promover el desarrollo económico descentralizado y disminuir las disparidades territoriales. Sumado a ello, no hay que perder de vista la integración de nuestra economía al mercado global, a través de los tratados de libre comercio, que consolida el acceso de nuestros productos a esos mercados internacionales. Estos Acuerdos no solamente tienen compromisos sobre comercio de bienes, sino que también incluyen disposiciones sobre servicios, propiedad intelectual, inversiones, entre otras, que permiten desarrollar una oferta diversificada de bienes y servicios de calidad, y dar valor agregado a nuestros productos. En cuarto lugar, no habrá continuidad ni profundización de la descentralización sin el concurso de todos los actores de nuestra sociedad. La situación de éstos es heterogénea. Si bien, por un lado tenemos la débil institucionalidad de los partidos y movimientos políticos, que en su mayoría están desorganizados, desarticulados y frágiles; por otro lado, tenemos a las Juntas de Coordinación Interregional, Mancomunidades Municipales y Regionales que se están constituyendo y organizando con gran interés y expectativa, y en varios casos están promoviendo acciones que comprometen el concurso de varios de ellos para atender mejor la demanda de sus poblaciones; hay varios gobiernos regionales que vienen impulsando procesos de modernización y fortalecimiento institucional, con el propósito de mejorar su desempeño para proveer mejores servicios públicos, etc. También es destacable la actitud de importantes sectores empresariales que muestran interés por el desarrollo nacional y están haciendo esfuerzos por ampliar la inversión privada, soporte importante para implementar políticas de lucha

contra la pobreza, la inclusión social y especialmente el desarrollo. También es bueno reconocer la existencia de redes y consorcios de la sociedad civil que acompañan el proceso; la Defensoría del Pueblo, que supervisa algunos componentes críticos de la reforma descentralista y de la gestión pública; la Cooperación Internacional mediante sus diversas agencias, sensibles a la necesidad de apoyar la continuidad y profundización con esta reforma; etc. Pero también hay instituciones que están en deuda con la descentralización; como es el caso de las universidades y los colegios profesionales, que esperamos en el corto plazo se incorporen, formulando propuestas que aporten a la descentralización y el desarrollo nacional. En quinto lugar, el Perú no es ajeno a las megatendencias determinadas por los cambios que a nivel mundial son producidos por la actividad humana. Destacamos entre estas la democracia global, las telecomunicaciones y la masificación del uso del internet, la cuenca del Pacífico como nuevo eje del comercio mundial, el crecimiento de las ciudades, la búsqueda de respuestas de mitigación y de adaptación al cambio climático, la preocupación por el ambiente y la preferencia por los productos naturales, el desarrollo biotecnológico y la ingeniería genética. De otro lado, también existen factores negativos, como la ausencia de un nuevo modelo de gestión pública descentralizada, la débil voluntad política para conformar regiones en los gobiernos descentralizados, la amenaza de la corrupción institucionalizada, la conflictividad social y la relativa vulnerabilidad económica derivada de los cambios en los precios de los minerales en los mercados internacionales, y el riesgo de impactos negativos en nuestro país, por las crisis económicas en diversas partes del mundo que debemos enfrentar con pragmatismo y con una visión que aliente el desarrollo de nuestro país en los ámbitos nacionales que históricamente se mantuvieron alejados del desarrollo por la debilidad del Estado frente a las necesidades de quienes están fuera del ciclo económico. Este esfuerzo, es el que debe guiarnos en los próximos años para alcanzar el desarrollo y la descentralización que todos en el Perú anhelamos y en el que este Gobierno pondrá su mejor empeño. Por último, siendo la descentralización una política de Estado encaminada a fortalecer la unidad de la nación al democratizar el poder y potenciar los diversos territorios en sus ámbitos regionales y locales, es necesario contar con herramientas básicas que ordenen el territorio para visualizar y aprovechar adecuadamente sus potencialidades en cada territorio regional y local, un mejor ordenamiento normativo de la descentralización, que defina con mayor claridad los roles de cada nivel de gobierno y articule sus esfuerzos para obtener resultados que potencie el desarrollo nacional, regional y local; pero sobre todo, una actitud visionaria y proactiva de los actores involucrados en el proceso, que garantice un avance sostenido e irreversible. Frente a esta realidad, el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Descentralización de la PCM está organizando una agenda con importantes temas del proceso a fin de fortalecer y dinamizar los diversos espacios y mecanismos de coordinación y articulación de los tres niveles de gobierno, la mejora de las capacidades

				institucionales de los gobiernos descentralizados, la promoción de la inversión descentralizada pública y privada, entre otros; mientras la Comisión de Descentralización del Congreso de la República está tratando aspectos claves como la Ley de Ordenamiento Territorial, una reforma normativa que comprende la Ley del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, etc. Estos temas de importancia deben ser parte de un Acuerdo Nacional.
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	2012	Abril, 2013	La Descentralización es una de las principales Reformas de Estado en curso, que habiéndose iniciado hace una década atrás, sigue siendo uno de los temas de primer orden en la Agenda política del Gobierno en un país en que el escenario actual es muy distinto al de diez años atrás, en donde el desarrollo de cada departamento, provincia, distrito se decidía centralizadamente desde Lima, obligando a que las miradas del interior del país se dirijan siempre hacia la ciudad capital, evidenciando una dependencia política, social y económica que marcó una época que con el tiempo hemos aprendido a superarla todos los peruanos. Es a partir de 2002 que se inicia una nueva etapa en el esfuerzo de reformar el Estado para convertirnos en un país unitario y descentralizado, reafirmandose al Estado Peruano como uno e indivisible, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado, ejercido en sus tres niveles: nacional, regional y local. De esta forma, la descentralización, como proceso reformulado en democracia, constituye a la vez una política permanente del Estado orientada a lograr el desarrollo integral del país. La construcción de la descentralización como reforma y política de Estado fue concebida de manera progresiva y por etapas a partir del cumplimiento de las políticas de Estado que orientaron su desarrollo en toda la década transcurrida a través de tres periodos gubernamentales -en democracia- y una serie de acontecimientos políticos, económicos, sociales; de marchas y contramarchas que han definido el contexto actual del proceso. Hemos sido testigos de muchas voluntades políticas por lograr la ansiada descentralización en horizontes de tiempo muy cortos y con la experiencia de lo acontecido nos obliga a reflexionar sobre el modelo adoptado y sobre la conveniencia o no de efectuar ajustes al mismo, como sugieren muchos actores ligados al proceso. En todo caso, no se puede dejar de reconocer que, a partir de su diseño inicial, se marcó el rumbo de la descentralización construyéndose las vías para recorrerlas hacia su desarrollo; acción que, con altas y bajas, han hecho que el proceso avance, quizás no en el ritmo esperado pero con la convicción de que la descentralización es un proceso irreversible, que forma parte del proceso de transformación del país, el cual, como acota la Hoja de Ruta “...se hará de manera gradual y persistente, en el marco del Estado de Derecho...”, convencidos que la descentralización es el mejor camino para lograr el desarrollo equilibrado, sostenible y sostenido del país. El presente Informe precisamente busca identificar no solamente las potencialidades y fortalezas sino además las barreras encontradas a diez años del proceso, recogiendo los análisis e interpretaciones diversas que revelan, de un lado, los

				logros y avances pero también las sugerencias objetivas en los pasos que no fueron los más adecuados o que simplemente se dejaron de hacer por las administraciones gubernamentales de turno, y que, en todo caso, hubieran permitido avanzar más en su recorrido. En ese contexto, la Secretaría de Descentralización a partir de Julio del 2011 y en esta nueva etapa de la gestión del proceso, como ente rector de la descentralización, asume con convicción la dirección y conducción del proceso con el afán de impulsarla y fortalecerla para consolidar el desarrollo económico y social que vive nuestro país, y seguros de cumplir el compromiso que el Gobierno ha planteado en la Hoja de Ruta: “...generar eficacia en la ejecución de las tarea del Estado y facilitar su descentralización...” y de esta forma, en los próximos años, vigorizar aquellas fortalezas del proceso y superar las debilidades existentes, recogiendo las lecciones aprendidas, para delinear un camino que, en definitiva, tenga como norte el objetivo de la descentralización y afiance la construcción de un país unitario y descentralizado ¡con progreso para todos!.
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	2013	Marzo, 2014	Desde 1823, con la incorporación del Capítulo “Poder Municipal” en la Sección Segunda de la Constitución Política de entonces, la idea de un poder de gobierno descentralizado ha estado presente desde los inicios de la República. Ello, como se evidencia de nuestra Constitución Histórica, se ha afirmado en cada tránsito constitucional, en algunos casos con mayores virtudes y en otros con serios declives, pero siempre ha sido una constante en nuestra vida política, justificada de seguro por nuestro heterogéneo espacio territorial y nuestra diversidad socio cultural. Podemos aseverar entonces que el proceso de descentralización en el Perú ha nacido y crecido en democracia y, a partir del 2002, se ha visto significativamente fortalecido, puesto que, transcurrida ya más de una década, se mantiene a lo largo de tres periodos gubernamentales, sirviéndole de base para sustentar la continuidad política e institucional del Gobierno, ratificando su carácter unitario y descentralizado. En efecto, basta recordar que el actual proceso descentralizador no hubiera sido posible, si no se hubiese producido aquella decisión política emanada de la Representación Nacional que, en el ánimo de reconstruir la institucionalidad e infundidos por lo que, en palabras de don Valentín Paniagua, se constituye “...una nueva época, un nuevo tiempo...”, define una reforma constitucional al Capítulo referido a la Descentralización, y que ha servido de base para la aprobación de un conjunto de normas, políticas, estrategias y acciones que vienen consolidando el proceso descentralizador. Entonces, es el devenir histórico, sumado a importantes convicciones políticas de cara al desarrollo integral del país, la que se constituye en fuente de inspiración para que, en marzo de 2002, se restaure a la descentralización como política y proceso cualitativamente superior al contemplado en el texto original de 1993 y su predecesora, la Constitución de 1979, constituyéndolo en uno de los principales valores contemplados en la norma suprema del Estado que guía a todo nuestro sistema jurídico - político. La Reforma Constitucional del 2002, en consecuencia, marcó un punto de partida para un proceso de descentralización en firme, solo

entendido en un Estado democrático y que, en la actualidad, ilumina la actuación estatal para consolidar a la descentralización como un modelo institucional permanente e irreversible, dado su carácter obligatorio. El acontecer histórico ha evidenciado además que el concepto de descentralización, presente en el espacio político, ha sido fruto de un consenso de fuerzas e ideas contrapuestas, en un proceso no necesariamente pacífico. De ahí que, la reforma constitucional ejercida en su momento desde el Congreso de la República, haya merecido un importante respaldo político a través del Acuerdo Nacional, constituido como el principal espacio de diálogo y consenso política entre el Gobierno, las fuerzas políticas y la sociedad civil organizada, para la construcción e identificación de Políticas de Estado que orienten el rumbo del país hacia su desarrollo sostenible afirmando la gobernabilidad democrática y la identidad nacional. Gracias al Acuerdo Nacional, el Estado Peruano cuenta hoy en día con un conjunto de Políticas de Estado que constituyen el marco de referencia de planes y estrategias de los tres niveles de gobierno, agrupadas en 04 objetivos nacionales de desarrollo, uno de los cuales está referido a la Democracia y Estado de Derecho. Dentro de este Objetivo se encuentra incorporada la Octava Política de Estado; Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú, a partir de lo cual se establece el compromiso de desarrollar una integral descentralización política, económica y Administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los Gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Asimismo, la Octava Política de Estado exige construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías. Es esta Política de Estado la que, sumada al marco constitucional vigente, nos permite distinguir el escenario político sobre el cual se ha desarrollado el proceso de descentralización durante el año 2013. Sin duda, es un esfuerzo permanente, el enlazar las políticas de Estado con las políticas públicas en torno a una visión de largo plazo para el desarrollo del país; tarea en la que el Acuerdo Nacional, CEPLAN y el concurso de los tres niveles de gobierno tienen un desafío continuo. El camino de la descentralización, en el periodo gubernamental del Presidente Ollanta Humala, está trazado con una dinámica política, económica y social que se afirma a partir del discurso presidencial de Julio del 2011, cuando se resumen las características del gobierno, en términos de reforma, democracia, libertades, inclusión, redistribución, crecimiento, paz con justicia, seguridad, descentralización, transparencia, soberanía y concertación. Bajo estos principios, la descentralización se ha constituido en una reforma estratégica del país, en donde el crecimiento y desarrollo económico han ido de la mano avanzándose paulatinamente sin la necesidad de apurar el paso; de manera gradual y segura, lo cual se reafirma en el Mensaje Presidencial de Julio del 2013 que expresa que “...al haberse

				asumido el manejo económico con la mayor responsabilidad, los indicadores señalan que se tomaron las decisiones correctas”. Si bien es cierto, el país mantiene una política económica apropiada y sostenida, somos conscientes de que ese desarrollo económico aún no logra alcanzar a todos los peruanos y constituye un reto que debemos enfrentar en conjunto y no solo desde el Gobierno Nacional sino replicándose desde cada Gobierno Regional y Local con el objetivo de acercar permanentemente el Estado a los pueblos. La descentralización como Reforma política debiera alcanzar dicho objetivo.
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	2014	Mayo, 2015	La descentralización desde la concepción constitucional del Perú es considerada como una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Asimismo, refiere que el Estado peruano es uno e indivisible y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Bajo estos preceptos y en un sentido figurativo podemos sostener que nuestro Estado ha ido construyéndose sobre la base de reformas y políticas públicas que, en conjunto, forman parte de la política general del Gobierno y que corresponde estar articulada a la descentralización que por su carácter transversal necesariamente debe ser ejecutada en los tres niveles de gobierno. El contexto político institucional del proceso en el 2014 fue particularmente distinto en razón a algunos acontecimientos importantes que, entre otros que se detallan en el presente informe, influyeron en su desarrollo. En ese sentido, tenemos la continuidad del desarrollo y crecimiento económico descentralizado del país reforzado por las medidas económicas impulsadas por el Gobierno. Del mismo modo, la ocurrencia de acontecimientos que incidieron en la gestión pública regional y local que merecieron que los diferentes Poderes del Estado adoptaran medidas para garantizar el debido uso de recursos públicos asignados a los gobiernos descentralizados. Asimismo, el proceso de elecciones de nuevas autoridades regionales y municipales realizadas entre octubre y diciembre del 2014 cierra un capítulo de la gestión de autoridades descentralizadas democráticamente electas y que, a lo largo de cuatro años, mostraron diferentes niveles de gestión en los ámbitos regionales, provinciales y distritales, muchas de ellas con óptimos resultados y otras que tuvieron dificultades en la gestión. Como parte de la dimensión política de la descentralización, este proceso de renovación democrática de autoridades regionales y locales no deja de constituir una oportunidad para iniciar una nueva etapa de fortalecimiento de la descentralización basada fundamentalmente en los niveles de articulación intergubernamental y de acompañamiento del Gobierno Nacional a las distintas autoridades electas posibilitando darle continuidad a las políticas públicas de Gobierno a nivel nacional con el objetivo de garantizar el acercamiento del Estado en su conjunto hacia la ciudadanía
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015	2015	Mayo, 2016	Desde Julio del 2011, con el gobierno del Presidente Ollanta Humala Tasso se inició una nueva etapa democrática del país, en el que la descentralización tuvo como objetivo lograr la

(Presidencia del Consejo
de Ministros, 2016)

consolidación de un Estado unitario y descentralizado, donde cada nivel de gobierno asuma su rol en el marco de sus competencias, garantizando una mayor presencia y cercanía con los ciudadanos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, integridad e inclusión social en su gestión. Bajo este objetivo, en estos últimos años se han encaminado importantes acciones impulsadas por el Gobierno Nacional en su rol conductor del proceso de descentralización, articulando con las autoridades regionales y municipales que entre el 2011 al 2014 ejercieron el poder, no obstante, las dificultades presentadas en dichas gestiones que generó que el Gobierno Nacional actúe decididamente para garantizar la institucionalidad del Estado unitario y descentralizado. En el 2015 el desenvolvimiento de la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno se sujetó a una serie de condicionantes que incidieron en el nivel de avance de las reformas públicas en curso impulsadas por el Gobierno y en particular, por tres acontecimientos de orden político-social y económico-fiscal relacionados a las dimensiones estratégicas del proceso. El primer acontecimiento, relacionado a la dimensión económica del proceso, fue la crisis económica internacional del 2014 y los efectos que impactaron en países como el nuestro. El acelerado ritmo de crecimiento económico de los últimos años tuvo una reducción significativa en el 2014, tanto en los ingresos públicos por canon como en las regalías, con la consiguiente disminución de estos recursos a los Gobiernos Regionales y Locales. Frente a ello, el Gobierno Nacional adoptó medidas fiscales destinadas a reactivar la economía nacional y mantener los indicadores de desarrollo a nivel regional y local, con recursos financieros para dinamizar el gasto en inversiones con impacto territorial en el país de forma articulada con los Gobiernos Regionales y Municipalidades del país, sin que esto afecte las competencias y autonomías descentralizadas. El segundo acontecimiento, relacionado con la dimensión política de la descentralización correspondió a la decisión del presente gobierno de iniciar el proceso para la incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE al considerar “que el trabajo y colaboración con la OCDE nos permitirá avanzar en temas que son de vital importancia para lograr un crecimiento sostenido de largo plazo, el bienestar de la población y un camino de desarrollo. La relación con la OCDE busca ser una relación de trabajo, de diálogo y aprovechamiento de experiencias para mejorar transversalmente el sector público peruano. Para el Perú, la colaboración con la OCDE es una herramienta de desarrollo”¹ El objetivo es lograr que el Perú sea incorporado como miembro de la OCDE en el 2021. De esta manera, durante el 2015, el gobierno peruano logró ser considerado por la OCDE como parte del “Programa País”, el cual está destinado a apoyar a distintos países, en el diseño de sus reformas y en el fortalecimiento de sus políticas públicas para mejorar la gobernabilidad a futuro. El tercer acontecimiento, relacionado al contexto de la dimensión político institucional de Estado correspondió al inicio en el 2015 de una nueva etapa democrática del país con autoridades regionales y municipales elegidas, dejando atrás una etapa de la que fuimos testigos

				de gestiones inapropiadas de autoridades políticas, funcionarios y actores de la sociedad civil que estuvieron involucrados en actos de 1 Palabras del Presidente del Consejo de Ministros con motivo de la inauguración de la Conferencia “Hacia los estándares internacionales de la OCDE. Experiencias para el Perú” / Lima, 04 de Mayo del 2015 corrupción que pusieron en riesgo la gobernabilidad del país. Finalmente, es importante resaltar que en el año 2015 el proceso de descentralización se vio fortalecido con la realización de dos Encuentros Presidenciales con las autoridades descentralizadas electas (uno con los Gobernadores Regionales y otro con Alcaldes provinciales de todo el país), constituyéndose en espacios de afianzamiento de la democracia y de la voluntad política del Gobierno Nacional en abrir una nueva etapa de coordinación y articulación institucional en el marco de construir un Estado unitario, moderno y descentralizado. Bajo el contexto de los acontecimientos señalados, las acciones del Gobierno Nacional para el desarrollo descentralizado del país tuvieron mayor énfasis en su dimensión económica y social como parte de un proceso gradual e irreversible para la construcción de un Estado íntegro y transparente.
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	2016	Abril, 2017	El Informe Anual 2016 sobre la Descentralización, se presenta al Congreso de la República en un contexto particular. Se trata del primer Informe en la materia que presenta un gobierno que se instaló el 28 de julio del 2016, lo que hace que éste dé cuenta de las acciones de dos gestiones distintas, teniendo la conducción directa de la segunda de ellas, ejecutada durante 5 meses del período que se reporta. Simultáneamente, el Informe se presenta el año que la descentralización, iniciada el 2002 y liderada hasta hoy por cuatro gobiernos distintos, cumple 15 años, en un contexto particularmente complejo por la difícil situación de emergencia que nos afecta como país y golpea a sectores importantes de nuestra población, evidenciando muchas de las limitaciones y precariedades de nuestro Estado y sus instituciones, pero también las debilidades que persisten en nuestra sociedad. En ese marco, el Informe Anual 2016 está organizado en 4 capítulos y un conjunto de anexos que lo complementan. El primero de ellos presenta un breve balance de la reforma; partiendo de los consensos que existen sobre su marcha y situación, se hace énfasis en el diseño normativo y su evolución, incorporando a la reflexión y su evaluación dos dimensiones que nos parecen neurálgicas y que no están cabalmente atendidas, las dinámicas políticas regionales y locales y los desafíos que supone la representación política por un lado; la necesidad de una atención creciente a un enfoque territorial en la intervención del Estado, enfoque presente por demás en todo proceso de descentralización, por el otro. El segundo y tercer capítulo están dedicados a presentar las principales actividades de la SD-PCM en el período que cubre el informe, dando cuenta de los avances y situación de los distintos aspectos de la reforma. El segundo, presenta las principales acciones realizadas por la anterior SD, haciendo énfasis en la situación de la transferencia y monitoreo de competencias, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica a los gobiernos descentralizados, la articulación intergubernamental, la gestión de las inversiones y

				algunos pasos dados en materia de descentralización fiscal. Es en el tercer capítulo donde se da directamente cuenta de nuestra gestión, presentando como eje ordenador de las principales actividades que hemos desarrollado, el enfoque que tenemos sobre el proceso de descentralización, que hace del territorio el centro de la efectividad que buscamos para nuestro Estado. La descentralización, pero también su modernización, nos exigen avanzar combinando una adecuada articulación intergubernamental e intersectorial con una visión estratégica del territorio, una conveniente disponibilidad y gestión de los recursos presupuestales y una fuerte asistencia técnica para la inversión descentralizada. Las distintas actividades que se reportan en dicho capítulo, así como los primeros resultados que éstas evidencian, están organizados entonces, alrededor de esos componentes. El capítulo cuarto y final presenta las conclusiones y la hoja de ruta que resultan del conjunto del documento. El informe se complementa con la bibliografía y las fuentes empleadas en su elaboración, así como con un conjunto de anexos que detallan el proceso seguido y los participantes en el mismo. La elaboración del Informe incluyó una reunión de trabajo inicial del equipo de la PCM con distintos especialistas, quienes brindaron valiosos aportes sobre los temas críticos y el alcance que éste debiera tener. El documento, trabajado por la Secretaría, ha buscado por primera vez incorporar información y puntos de vista de los gobiernos descentralizados, especialmente de los gobiernos regionales, en su calidad de actores esenciales del proceso.
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	2017	Abril, 2018	La descentralización debe contribuir al desarrollo integral del país, ofreciendo los bienes y servicios públicos adecuados para elevar el nivel de vida de los ciudadanos y promoviendo actividades económicas competitivas en las diferentes regiones, que generen empleo digno y recursos fiscales al Estado. La provisión de bienes y servicios públicos tiene que brindarse de manera articulada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Las prioridades de inversión departamentales exigen planificación, tomando como base el Plan concertado de desarrollo Regional, las prioridades de las políticas nacionales y los proyectos en curso. Sobre esa base se definirán aquellas en cada departamento para los próximos 4 años. Esa demanda de inversión se contrastará con la oferta de inversión agregada de los tres niveles de gobierno como conjunto en cada departamento para el mismo período del primer año, ajustando la oferta y demanda en los siguientes 3, los que permitirá proveer los recursos ordenadamente. Esta orientación es especialmente relevante en la provisión de infraestructura básica como caminos, saneamiento, electrificación y cobertura digital, que al ser desarrollada en conjunto tiene un impacto mayor en el bienestar de los ciudadanos, generando sinergias en el uso de los recursos en los diferentes niveles de gobierno. Hoy, cerca de 3 de cada 10 proyectos declarados viables, nunca llegan a ejecutarse, a pesar de contar con todos los estudios de pre-inversión aprobados.

08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	2018	Abril, 2019	1. Elementos centrales de la descentralización. De acuerdo a la Constitución Política del Perú, la descentralización es una forma de organización democrática y una política permanente del Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Desde que este proceso se inició en el 2002, se han dado una serie de cambios normativos que han modificado el modelo inicial de la descentralización, el cual comprendía 4 elementos centrales: la organización del Estado, la transferencia de competencias y funciones, la descentralización fiscal y la participación ciudadana. 1.1. Organización del Estado La Constitución Política del Perú dispuso que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno en los niveles nacional, regional y local, de acuerdo a lo que establezcan esta norma y las leyes. Así, se estableció el nivel nacional, el nivel regional conformado por las regiones y departamentos, y el nivel local constituido por las provincias y distritos. En este contexto, se crearon los gobiernos regionales sobre la base de los departamentos, la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima. La conformación de regiones debía iniciarse eligiendo transitoriamente gobiernos regionales sobre circunscripciones departamentales, y luego, mediante referéndum, se integrarían dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región. La integración de los departamentos buscaba facilitar la promoción del desarrollo, con la suposición de que se daría un mejor aprovechamiento de las potencialidades de los departamentos y se generarían economías de escala. Sin embargo, ante los intentos por conformar las regiones, la población se manifestó ampliamente en contra. Ante el fracaso de la regionalización se creó la figura de las mancomunidades regionales como mecanismo de coordinación y articulación, mediante la provisión conjunta de servicios públicos y el financiamiento en la ejecución de proyectos de inversión. 1.2. Transferencia de competencias y funciones. La Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica, de Gobiernos Regionales establecieron los criterios generales y el cronograma para las transferencias de las competencias sectoriales a los otros niveles de gobierno y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento estableció los criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para acreditar y certificar la capacidad de gestión de estos gobiernos, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. En este contexto, en el 2003 se inició la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional; posteriormente se aprobó un plan anual de transferencias y se crearon comisiones sectoriales para transferir las competencias y funciones sectoriales. Sin embargo, en el 2006, el shock
----	--	------	-------------	---

descentralizador aceleró la transferencia de funciones, competencias y activos hacia los gobiernos regionales y locales, ocasionando cambios al proceso de acreditación en lo que respecta al cumplimiento de requisitos, certificación, capacitación y otros. Adicionalmente, el diseño mismo de la descentralización implicaba que, en el marco de un estado unitario, existirían competencias compartidas; sin embargo, ha resultado difícil realizar una adecuada distribución de las competencias y delimitación de funciones entre los tres niveles de gobierno.

En consecuencia, no se han distribuido adecuadamente las competencias y las transferencias de las mismas se han efectuado sin una delimitación clara de las funciones sectoriales ni una adecuada asignación de recursos asociados a tales funciones, problemas que hasta la fecha persisten, como los referéndum, las revocatorias y la remoción de autoridades; los de concertación con la ciudadanía, como los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación regional y local y el presupuesto participativo; y los de control y proposición, como el derecho al acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la iniciativa legislativa.

1.3. Descentralización fiscal

El diseño original de la descentralización fiscal consideraba dos etapas: i) transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y ii) una vez que se conformen efectivamente las regiones, se procedería a transferencias presupuestales adicionales compuestas por la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional, los incentivos al esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Dado que la conformación de regiones no se concretó, la descentralización fiscal se redujo a las transferencias del gobierno nacional al regional. Por el lado de los gobiernos locales, también dependen principalmente de las transferencias desde el gobierno central; sin embargo, tienen la capacidad de cobrar impuestos como el predial y tasas como las de funcionamiento de negocios, que son limitados toda vez que el diseño y la capacidad del cobro de estos tributos responden principalmente a municipalidades ubicadas en zonas urbanas.

1.4. Participación ciudadana

La Constitución Política del Perú prevé tres mecanismos de participación ciudadana: los de participación directa, Si bien los tres mecanismos de participación ciudadana son ampliamente usados, los mecanismos de control y proposición todavía son muy débiles. Sin embargo, se han logrado avances importantes para fomentar la transparencia en la gestión pública; por ejemplo, en el caso de los gobiernos regionales y locales, los principales mecanismos de transparencia son la gestión de solicitudes de acceso a la información; la publicación proactiva de información, como

				portales de transparencia, portales institucionales, portal de transparencia económica y otros medios de difusión; y la rendición de cuentas.
09	Informe Anual del de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	2019	Abril, 2020	Los avances realizados en los últimos tres años se concentran en cuatro ejes: (a) el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y articulación con la mira de mejorar la gobernanza multinivel en la toma de decisiones e implementación de políticas orientadas a resultados; (b) el fortalecimiento de la gestión pública a través de su modernización y el fortalecimiento de las capacidades; (c) la mejora de la gestión de los recursos presupuestales como prerrequisito para un avance en la descentralización fiscal; y (d) el avance en la implementación del enfoque de desarrollo territorial que promueva la competitividad regional y la generación de empleo. Para cada uno de estos ejes, en esta sección se despliega una agenda con perspectiva de largo aliento para seguir consolidando el proceso de descentralización en el país, a fin de lograr un desarrollo en el que todos los peruanos y peruanas puedan beneficiarse de las políticas públicas, acceder a los bienes y servicios públicos, y tener las mismas oportunidades en todo el territorio peruano. La coyuntura de emergencia sanitaria a nivel nacional, declarada el 11 de marzo de 2020 por la existencia de una nueva enfermedad llamada COVID-19, que viene afectando al Perú y muchos países a nivel mundial, ha generado que dicha agenda planificada sea ajustada pensando en áreas de prioridad como la reactivación de la economía a nivel nacional, regional y local, la salud y la educación, como componentes de una indispensable modernización del Estado, entendida en esta situación como mejora y expansión de su capacidad de acción descentralizada efectiva, de manera que nos permita responder a los efectos de una pandemia que se quedará con nosotros por lo menos un par de años, así como enfrentar situaciones similares que van a marcar la vida de las sociedades en el mundo. De esta manera, la agenda de la descentralización que proponemos tiene como horizonte medidas de corto y mediano plazo. La agenda, a corto plazo, debe promover que las medidas que el Gobierno viene diseñando para la fase de contención y reactivación económica consideren las particularidades y diferencias de cada territorio, y cuenten con la debida participación de las autoridades regionales y locales. Esto con el objetivo de que las medidas respondan y atiendan las necesidades locales y se facilite su implementación en cada territorio. Mientras que, a mediano plazo, la agenda debe considerar los aspectos estructurales en materia de descentralización como el desarrollo de la descentralización fiscal, el alineamiento de competencias en políticas específicas y el fortalecimiento efectivo de capacidades descentralizadas de gestión. La Agenda de la Descentralización 2020-2021 que se propone es una apuesta para iniciar un proceso de diálogo de actualización de aspectos claves de nuestra descentralización que involucre a los tres niveles de gobierno, las autoridades legislativas, las organizaciones vinculadas al proceso y los especialistas. En este sentido, aspiramos que el diálogo colaborativo y el debate público que emprenderemos nos permita como país concertar una agenda que actúe como Marco de Acción del

				Estado Peruano para fortalecer la descentralización como un medio para el desarrollo territorial y el bienestar de los peruanos y peruanas, y para modelar políticas articuladas de desarrollo entre los tres niveles de gobierno, en un contexto de post-pandemia.
10	Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	2020	Abril, 2021	La importancia del territorio como marco de referencia de la descentralización. Para un balance de los avances y la marcha de la descentralización resulta central entender el territorio como construcción social, los tipos de relaciones que configuran sus actores y su significado, así como su identidad, que es resultado de una diversidad de factores, incluyendo una historia distintiva, etnicidad, cultura, estructura económica, condiciones biofísicas (clima, ecosistemas), infraestructura (particularmente aquella que determina la conectividad, y los flujos de transporte y provisión de recursos), grandes inversiones privadas, conflictos sociales, influencia de fronteras político-administrativas y/o, una combinación de varios de estos factores. El territorio pone límites geográficos, políticos y sociales, y existe una relación social de poder que los produce y los mantiene. En esta dinámica entran en juego estrategias e intereses de distintos actores; interactúa lo económico, lo político, lo social y el medioambiente. En nuestro país, su delimitación se realiza en base a aproximaciones muy diversas, como cuencas hidrográficas, identidad étnica y cultural, polos económicos de desarrollo, entre otros. Para la gestión pública, los territorios están delimitados por sus límites administrativos (distritos, provincias y departamentos) aunque con cierta flexibilidad para agruparlos, mancomunidades que pueden compartir una misma cuenca hidrográfica, proyectos de infraestructura, identidad étnica, cultural o cadenas productivas. El enfoque de desarrollo territorial se caracteriza por relevar el territorio y definir lo que es posible en torno a una visión, dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles. Se trata de una aproximación que obliga a mirar el desarrollo superando una visión tanto sectorial de la economía (ministerios, políticas sectoriales), como radial (desde un centro a la periferia), ya que el territorio obliga a articular a los actores, sectores, escalas e instituciones que lo componen. Con esa óptica damos cuenta en este capítulo de los avances en los ámbitos o dimensiones del proceso de descentralización, concentrándonos en el último año, pero con referencia frecuente al quinquenio último, por tratarse del fin de un periodo de gobierno. La dimensión administrativa. La Descentralización apunta al desarrollo integral y sostenible en beneficio de la población mediante la separación de competencias y funciones, así como el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, tal como lo establece la Ley de Bases de Descentralización (LBD). El proceso se estableció de forma progresiva conforme a criterios que permitieran la asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno hacia los gobiernos regionales y locales. De esa manera, se ha avanzado en la transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a gobiernos regionales.

				Sin embargo, es importante enfatizar que este esfuerzo debe ir de la mano con una prestación de servicios eficiente y eficaz a la ciudadanía, con servicios de calidad que respondan a sus reales necesidades. En este marco, la separación de funciones asociada a prestación de servicios ha representado un reto a lo largo de los años, con problemas tales como duplicidad en intervenciones en el territorio, limitadas capacidades de entidades para prestar servicios y débil articulación entre los niveles de gobierno que participan en dicha prestación. Estos elementos han incidido en servicios con limitada cobertura, prestación inoportuna y deficiente, reprocesos y elevados costos operativos para administración pública, entre otros. A continuación, se explica los avances en el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, así como los cambios implementados para pasar de un enfoque administrativo y sectorial a un enfoque más territorial a través de los modelos de provisión de bienes y servicios.
11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	2021	Abril, 2022	I. Panorama general al 2021. La descentralización es conceptualizada como la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades de unidades superiores de gobierno a unidades territoriales más pequeñas; cuyos beneficios implicarían una mejora en la eficiencia de la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía; ya que las políticas diseñadas, de manera centralizada, se adaptarían a la realidad y al contexto de cada territorio. Según el artículo N.º 188 de la Constitución Política del Perú, la descentralización es una forma de organización, que implica una política permanente del Estado de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. En este capítulo vamos a desarrollar el contexto social y la Política General de Gobierno. 1.1. Contexto social y político. El año 2021 transcurrió entre protestas y elecciones. Las protestas tuvieron como factor principal a la actividad extractiva vinculada con la minería, debido a las demandas de la población por las externalidades negativas y al poco efecto multiplicador en la economía que se genera en el territorio proveedor de recursos. Por otro lado, los resultados de las elecciones generales del año 2021 recogieron las expectativas de la población respecto a demandas de cambios políticos, sociales y económicos; un nuevo Congreso y la elección de Pedro Castillo Terrones como presidente de la república. Asimismo, este periodo continuó marcado por la emergencia sanitaria y el estado de emergencia declarados debido a la pandemia de COVID-19; y se cerró el año con importantes avances en los indicadores de vacunación de la población a escala nacional, lo que ha significado un manejo adecuado de la pandemia. A continuación, se llevará a cabo una explicación del contexto enfocado en los conflictos sociales y las elecciones presidenciales, que resultan elementos esenciales para contextualizar social y políticamente el escenario en el cual se desarrolló el proceso de descentralización.

				1.1.1. Conflictos sociales Durante el año 2021, se ha desarrollado un total de 253 conflictos, según la Presidencia del Consejo de Ministros (2022). En cuanto a las temáticas de origen de los conflictos se tiene que la mayoría de estos, es decir, el 34 % (85) es en materia de minería socioambiental. En segundo lugar, los relacionados con la gestión de recursos públicos constituyen un 21 % (54). 1.1.2. Elecciones presidenciales y congresales 2021. Con relación al contexto político, se debe mencionar que el año 2021 estuvo precedido por un periodo marcado por el alto grado de inestabilidad política que afectó al país; ello como consecuencia de la difícil y compleja relación, y los continuos enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El 19 de julio de 2021, el Jurado Nacional de Elecciones proclamó al profesor Pedro Castillo Terrones como presidente constitucional de la república para el periodo 2021-2026. Con relación a las elecciones congresales, diez partidos políticos obtuvieron representación en el Congreso para el periodo 2021. 2026, en donde 81 son legisladores varones y 49 mujeres. 1.2. Política General de Gobierno 2021-2026. El 16 de octubre de 2021 se publicó el Decreto Supremo N.º 164-2021 PCM por el cual se aprobó la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026; dicha política se desarrolla sobre diez ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país; uno de estos está referido a la descentralización. Estos ejes cuentan con lineamientos y líneas de intervención que orientan las acciones de las distintas entidades públicas para el alcance de estos objetivos: 1: Generación de bienestar y protección social con seguridad alimentaria. 2: Reactivación económica y de actividades productivas con desarrollo agrario y rural. 3: Impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. 4: Fortalecimiento del sistema educativo y recuperación de los aprendizajes. 5: Descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil. 6: Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo. 7: Gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno. 8: Gobierno y transformación digital con equidad. 9: Conducción de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada. 10: Estado intercultural para la promoción de la diversidad cultural.
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	2022	Diciembre, 2022	Promoción y desarrollo de la articulación intergubernamental: Uno de los mayores problemas del Estado es la desarticulación interna, consecuencia de los débiles mecanismos empleados para tal fin. La descentralización, como lo menciona la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, no logró responder cabalmente a los desafíos que enfrentaba, y, a diez años de iniciado el proceso, evidenciaba importantes limitaciones de planeación, articulación y coordinación institucional entre

los distintos niveles gubernamentales y al interior de ellos, situación que se ve exacerbada por la omisión del proceso de descentralización como eje de política dentro de la actual Política General de Gobierno. La finalidad de las políticas públicas es que los ciudadanos reciban del Estado bienes y servicios con calidad, pertinencia y de manera oportuna. Para ello se requiere que las diversas entidades de los tres niveles de gobierno coordinen y articulen la cadena de provisión de dicho bien o servicio, en el marco de sus competencias y funciones. La coordinación, según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, es un proceso que apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus dotaciones, recursos y capacidades, para articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. La coordinación es una necesidad inherente e inevitable en la gestión pública, específicamente en el proceso de descentralización en curso, ya que resulta mandatorio que los tres niveles de gobierno coordinen y articulen políticas, planes y proyectos, con el objetivo de entregar bienes y servicios a la población.

Se debe destacar que, según la citada política, la coordinación gubernamental puede ser tanto vertical como horizontal; la primera es entendida como mecanismos de coordinación y cooperación entre entidades de distintos niveles de gobierno; mientras que la segunda, implica mecanismos de coordinación y cooperación entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales. A continuación, se presentan los principales mecanismos de promoción y desarrollo para la articulación intergubernamental.

Consejo de Coordinación Intergubernamental. 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, pensado como un espacio institucional en el que los tres niveles de gobierno debían adoptar las medidas necesarias para una conducción concertada del proceso.

Aunque se instaló recién a fines del año 2008, su reglamento aprobado un año después lo redujo en la práctica a un espacio de propuesta y recomendación en materia de descentralización.

Mucho tiempo después, y en atención a una de las sugerencias del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza pública, en el año 2016 se recomendó institucionalizar los mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización, con la implementación de una estructura más flexible y adaptada, buscando garantizar que se encuentre totalmente apoyada sobre las estructuras organizativas en la PCM y los ministerios de línea en los temas sectoriales.

				Recién en marzo del año 2021, mediante el Decreto Supremo N.º 050-2021-PCM, se aprobó un nuevo reglamento que establece como fin del CCI, brindar una visión compartida de Estado unitario y descentralizado, fortalecer la gobernanza, la conducción, la implementación y el seguimiento del proceso de descentralización, así como también coadyuvar al desarrollo territorial. El CCI, que finalmente se instaló en agosto de 2021, durante la edición 14 del GORE Ejecutivo, tiene un Comité Directivo integrado por seis representantes del GN, el presidente del Consejo de Ministros y cinco ministros; además, dos representantes de los GORE, el presidente y el vicepresidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; dos representantes de los 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).
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	2023	Diciembre, 2023	Con relación a la dimensión administrativa del proceso de descentralización, a diciembre del 2023, se tiene un avance del 93.7 % de funciones transferidas a los gobiernos regionales; es decir, 4,505 funciones transferidas de 4,810 en total. Sin embargo, este es un parámetro que no se ha movido, por ello, el D.S. N° 144-2023-PCM resalta el desafío de avanzar con las transferencias del Ministerio de Cultura, que contempla el proceso de transferencia de sus direcciones desconcentradas a los gobiernos regionales. Asimismo, se menciona la necesidad de complementar el proceso de transferencias de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima. El proceso de transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales no siguió el principio de continuidad y gradualidad establecido en su mandato, por lo que se siguen enfrentando problemas en su implementación. Por ello, se hace necesario a la vez culminar la transferencia de las funciones pendientes e implantar procesos de evaluación que permitan medir periódicamente su desempeño. Respecto a los modelos de provisión de bienes y servicios, se observa un avance muy limitado entre los distintos sectores. Desde la Secretaría de Descentralización se continuó con las acciones de asistencia técnica, pero la mayor parte de sectores no ha concluido con la formulación de los modelos, y tampoco logra la implementación de los mismos en el territorio. En cuanto a los sistemas administrativos, se identifica que el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos, al 2023, cuenta con 1,917 servidores civiles bajo el régimen del servicio civil, de un total de 692,255 servidores públicos considerados como base. Asimismo, se reporta que 59 entidades de gobiernos regionales y 244 de gobiernos locales iniciaron el proceso de tránsito al régimen del servicio civil. En cuanto al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, en el año 2023, 19 gobiernos regionales cuentan con el PDRC vigente y el 100 % con PEI; mientras que, en las municipalidades, solo 235 cuentan con PEI vigente. Por lo tanto, existe el desafío de reducir los problemas que limitan la formulación e implementación de los planes en los gobiernos descentralizados. Referente al Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública,

en el 2023 se continuó impulsando el funcionamiento de 15 Centros MAC que son canales de atención presencial, en los departamentos de Lima, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Moquegua, Ucayali y Piura; así como 103 MAC Express (canal de atención mixto) implementados en 42 municipalidades, 39 Tambos, 7 PIAS y 15 Centros MAC a nivel nacional. Este sistema administrativo orientó su intervención en las siguientes materias: i. calidad de la prestación de servicios de los gobiernos descentralizados; y, ii. implementación de la Plataforma MAC. El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) optimizó la programación multianual de bienes, servicios y obras mediante la coordinación con sistemas administrativos. Del mismo modo, se continuó en la línea de optimización de las adquisiciones del Estado. El monto adjudicado a través del régimen general de contrataciones ascendió a 48,784.7 millones de soles, de los cuales 11,431.6 millones de soles y 12,839.9 millones de soles correspondieron a gobiernos regionales y locales, respectivamente. Respecto al Sistema de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones del MEF, se incorporó el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas que considera a 1,716 gobiernos locales, 26 gobiernos regionales y 18 sectores de gobierno. Pese a su relevancia, la inversión pública en el Perú obtuvo un desempeño del 0,371 para el año 2023, una puntuación que no supera el 50 % de desempeño de la gestión de las inversiones públicas. Cabe resaltar que, mientras el índice se acerca más a cero (0), se considera que se presenta una gestión que enfrenta limitaciones críticas en las variables evaluadas de las fases del ciclo de inversión y de la gobernabilidad de la gestión de la inversión pública. En el marco del Sistema Nacional de Control, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), se llevó a cabo un total de 11,093 intervenciones de control posterior y 26,984 acciones de control simultáneo. Estos procedimientos incluyen auditorías financieras en el marco del control posterior y acciones de control concurrente para evaluar de manera simultánea el uso de recursos y el cumplimiento de normativas durante la ejecución de proyectos y servicios públicos. Sin embargo, en el marco de la lucha contra la corrupción, hay enormes desafíos, ya que aún no se logra el impacto esperado en términos de prevención y disuasión de prácticas corruptas. En cuanto a la gestión de los gobiernos descentralizados, particularmente los gobiernos regionales, se detalla la incorporación de instrumentos de gestión. Así el 84.6 % de gobiernos regionales señalan tener vigente el PDRC y el PEI, solo el 38.5 % presenta su Plan de Gestión del Riesgo de Desastres vigentes, el 69.2 % tienen vigente su ROF; y, solo el 38.5 % de entidades regionales implementó sus oficinas de integridad pública. Todo ello refleja las brechas en las capacidades institucionales que es preciso atender con estrategias acordes a los contextos de los gobiernos descentralizados para reimpulsar el proceso de descentralización. Con respecto a la dimensión política, cabe mencionar que busca contribuir a la unidad y eficiencia del Estado mediante una adecuada articulación entre los niveles de gobierno; por ello se da cuenta del funcionamiento y avances de los mecanismos de articulación, como es el

caso del Consejo de Estado Regional (CER) y de otros mecanismos de articulación y de gobernanza territorial (ARD, VRAEM Productivo, mancomunidades). También en la dimensión política se incluye el tema de la rectoría del proceso de descentralización que involucra el accionar de la PCM, específicamente de la Secretaría de Descentralización y de los ministerios que ejercen rectoría sectorial para orientar el avance del proceso, propiciando el cumplimiento de los hitos y cambios que se requieren para lograr un Estado descentralizado que facilite el desarrollo territorial. En la dimensión social, se abordan los procesos de fortalecimiento de capacidades como las capacitaciones y asistencias técnicas desde los ministerios y desde la Secretaría de Descentralización de la PCM. En tal sentido, todos los ministerios establecieron líneas de capacitación y asistencia técnica para dar continuidad a la prestación de bienes y servicios públicos por parte de los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que el 2023 se inició una nueva gestión en los gobiernos descentralizados. En estos procesos el desafío está en identificar las necesidades precisas y desarrollar productos acordes que permitan fortalecer las capacidades en línea con los logros estratégicos que la gestión descentralizada tiene previstos. Ello contribuirá a la gobernabilidad local en el territorio, necesaria para fortalecer el proceso de descentralización y la institucionalidad. Por otro lado, con relación a los mecanismos de participación ciudadana, se señala que el presupuesto participativo está lejos de cumplir con los resultados y expectativas iniciales y se ha convertido en un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, con procesos de gestión de inversiones muy limitados. Por ello, el desafío es perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, siendo uno de ellos el presupuesto participativo. Con relación a la dimensión económica, cabe mencionar que entre el 2007 y 2023, se incrementó el presupuesto público en 3.5 veces a nivel general; siendo las municipalidades las instancias que tuvieron un incremento importante en sus recursos. Dado que la distribución del PIA en los tres niveles de gobierno ha sido 70 % a favor del nivel central, las preocupaciones principales siguen siendo la discrecionalidad del poder político al momento de asignar recursos a los territorios, así como la efectividad en la ejecución de los recursos durante el año fiscal. Más aún, cuando en el gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a uno, y en los gobiernos locales y regionales esta brecha es 3 y 1.5 veces más grande. Todo ello limita la previsibilidad, genera discrecionalidad en las transferencias de recursos y agudiza la inequidad entre territorios. En la dimensión social, se abordan los procesos de fortalecimiento de capacidades como las capacitaciones y asistencias técnicas desde los ministerios y desde la Secretaría de Descentralización de la PCM. En tal sentido, todos los ministerios establecieron líneas de capacitación y asistencia técnica para dar continuidad a la prestación de bienes y servicios públicos por parte de los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que el 2023 se inició una nueva gestión en los gobiernos descentralizados. En estos procesos el desafío está en identificar las necesidades

precisas y desarrollar productos acordes que permitan fortalecer las capacidades en línea con los logros estratégicos que la gestión descentralizada tiene previstos. Ello contribuirá a la gobernabilidad local en el territorio, necesaria para fortalecer el proceso de descentralización y la institucionalidad. Por otro lado, con relación a los mecanismos de participación ciudadana, se señala que el presupuesto participativo está lejos de cumplir con los resultados y expectativas iniciales y se ha convertido en un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, con procesos de gestión de inversiones muy limitados. Por ello, el desafío es perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, siendo uno de ellos el presupuesto participativo. Con relación a la dimensión económica, cabe mencionar que entre el 2007 y 2023, se incrementó el presupuesto público en 3.5 veces a nivel general; siendo las municipalidades las instancias que tuvieron un incremento importante en sus recursos. Dado que la distribución del PIA en los tres niveles de gobierno ha sido 70 % a favor del nivel central, las preocupaciones principales siguen siendo la discrecionalidad del poder político al momento de asignar recursos a los territorios, así como la efectividad en la ejecución de los recursos durante el año fiscal. Más aún, cuando en el gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a uno, y en los gobiernos locales y regionales esta brecha es 3 y 1.5 veces más grande. Todo ello limita la previsibilidad, genera discrecionalidad en las transferencias de recursos y agudiza la inequidad entre territorios. Finalmente, sobre la base del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2023, se plantea una agenda de descentralización para el periodo 2024- 2026, que contiene temas como: Reformas normativas para el proceso de descentralización, definición de competencias según tipologías territoriales, fortalecimiento del CCI, implementación de sistemas de información en el marco del proceso de descentralización, mejorar la vinculación entre planeamiento territorial y la programación multianual de inversiones, impulsar la integración productiva aprovechando los hubs de desarrollo como el puerto de Chancay, el Aeropuerto Internacional de Chinchero, entre otros proyectos de gran envergadura a nivel nacional.

Conforme se ha detallado en la parte introductoria de la presente investigación, a lo largo de la presente Tabla 02, se han expuesto los principales datos hallados a partir de la aplicación del instrumento ficha de observación estructurada sobre la data documental recabada de las plataformas del Estado peruano, se han encontrado los datos que se muestra, organizados en base a los siguientes ítems: i) número de informe; ii) título del informe; iii) año de informe; iv) fecha de publicación en mes y año; y finalmente v) Marco Político del proceso de descentralización.

Con ello se ha apreciado que a lo largo de lo que va del proceso de descentralización de los años 2001 al 2023, se han emitido a nivel de las instancias de gobierno un total de 13 informes sobre el proceso de descentralización, el primero en el año 2011, el cual se establece los alcances del proceso de descentralización a lo largo de los últimos años, a partir de las reformas instauradas por el ex Presidente Fujimori. En el año 2012, se establecen las principales reformas de Estado en curso, iniciadas a lo largo de la última década, en un escenario distinto al de fines de los 90, donde el desarrollo departamental se definía por un proceso de centralización al gobierno de Lima, obligando a que los departamentos del interior del país, tengan una dependencia al gobierno central. La construcción de la descentralización como reforma y política de Estado fue concebida de manera progresiva y por etapas a partir del cumplimiento de las políticas de Estado que orientaron su desarrollo en toda la década transcurrida a través de tres periodos gubernamentales -en democracia- y una serie de acontecimientos políticos, económicos, sociales; de marchas y contramarchas que han definido el contexto actual del proceso. Conforme al informe del año 2013, se establece que con la incorporación del Capítulo “Poder Municipal” en la Sección Segunda de la Constitución Política de 1823, la idea de un poder de gobierno descentralizado ha estado presente desde los inicios de la República. Ello, como se evidencia de nuestra Constitución Histórica, se ha afirmado en cada tránsito constitucional, en algunos casos con mayores virtudes y en otros con serios declives, pero siempre ha sido una constante en nuestra vida política, justificada de seguro por nuestro heterogéneo espacio territorial y nuestra diversidad socio cultural. Podemos aseverar entonces que el proceso de descentralización en el Perú ha nacido y crecido en democracia y, a partir del 2002, se ha visto significativamente fortalecido, puesto que, transcurrido ya más de dos décadas, se mantiene a lo largo de cinco periodos gubernamentales, sirviéndole de base para sustentar la continuidad política e institucional del Gobierno, ratificando su carácter unitario y descentralizado.

Con el informe del año 2014, se establece que como parte de la dimensión política de la descentralización, este proceso de renovación democrática de autoridades regionales y locales no deja de constituir una oportunidad para iniciar una nueva etapa de fortalecimiento de la descentralización basada fundamentalmente en los niveles de articulación intergubernamental y de acompañamiento del Gobierno Nacional a las distintas autoridades electas posibilitando darle continuidad a las políticas públicas de Gobierno a nivel nacional con el objetivo de garantizar el acercamiento del Estado en su conjunto hacia la ciudadanía. De ahí hasta la publicación del informe anual de descentralización del año 2023, se ha establecido que el proceso de descentralización administrativa al mes de diciembre del año 2023, ha obtenido un avance del 93.7% de funciones que han sido transferidas a las instancias de gobiernos regionales, no obstante, este es un parámetro que a la fecha no se ha movido. De ello, nace la necesidad de contar con un sistema de evaluación del desempeño. Por otro lado, se establece que en los procesos de descentralización el desafío está en identificar las necesidades precisas y desarrollar productos acordes que permitan fortalecer las capacidades en línea con los logros estratégicos que la gestión descentralizada tiene previstos.

Con ello, se ha identificado que, en cuanto a las ventajas del proceso de departamentalización, que este tiene por principal finalidad la descentralización de las competencias administrativas que con el anterior modelo de gobierno se concentraban en tan solo un sector del Estado, la capital, dejando de lado a las regiones del interior del país, generando brechas sociales, que con el proceso de departamentalización se eliminan estas distancias, permitiendo una mejor administración, un mejor análisis de las situaciones problemáticas de los ciudadanos, a partir de la identificación de necesidades específicas, posibilitando la continuidad de las políticas públicas de Gobierno, teniendo por objeto la de generar un gobierno más cercano con la población. Por otro lado, se aprecia que una de las desventajas puntuales del proceso de departamentalización es la limitación que posee su cumplimiento total, por cuanto se aprecia que al año 2023, este proceso a más de dos décadas de su implementación no ha alcanzado la totalidad de su desarrollo. Existiendo a la actualidad condiciones que impiden su cumplimiento total. De ello se puede establecer que, si bien el proceso de descentralización peruano se apoya en la teoría de la solución espacial de Harvey, en el sentido que la finalidad de la descentralización en el Perú es el reparto de recursos y competencias y la teoría secuencial de la descentralización como proceso en fases paulatinas que se renuevan conforme van apareciendo nuevos retos en su cumplimiento, esta no es efectiva al 100% en el Estado peruano.

1.2. Ventajas y desventajas del proceso de Departamentalización.

Tabla 3.

Objetivos alcanzados a partir de la departamentalización

Nº	Denominación de informe	Objetivo	Finalidad	Estado de ejecución	Fase
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	• Consolidar progresivamente un Estado descentralizado, mediante la transferencia ordenada y gradual de funciones y competencias desde el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. • Fortalecer la institucionalidad regional y local, priorizando la profesionalización de la gestión pública y la instalación de sistemas administrativos que permitan ejercer las competencias recibidas. • Homologar y racionalizar los procesos de planificación, promoviendo la articulación entre planeamiento nacional, regional y local a través del CEPLAN y los instrumentos de gestión territoriales.	• Reducir las disparidades territoriales, acercando los servicios públicos a la población y ampliando la cobertura de políticas estatales en territorios históricamente postergados. • Incrementar la eficiencia del Estado, a través de la redistribución funcional y administrativa, permitiendo que los gobiernos subnacionales gestionen políticas y programas de manera contextualizada y oportuna. • Promover un desarrollo territorial equilibrado,	Se evidencian avances significativos en la transferencia de funciones, pero con fuertes limitaciones en aspectos estructurales como la regionalización y el fortalecimiento institucional. Transferencia de funciones • Se registró un avance cercano al 70 % en la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales. • En el caso de los gobiernos locales, la transferencia era más heterogénea y dependía del nivel de municipalidad (provincial o distrital). • Persistían brechas notorias de capacidades administrativas, lo que limitaba la implementación efectiva de las competencias transferidas. Gestión institucional y capacidades • El proceso evidenció débil articulación entre los sistemas administrativos nacionales y subnacionales, especialmente en presupuesto, inversión pública y recursos humanos.	Fase intermedia

-
- **Garantizar la asignación y ejecución eficiente del presupuesto descentralizado**, incrementando la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y mejorando los mecanismos de programación multianual.
 - **Promover la integración regional**, mediante incentivos para la constitución de Regiones, la convergencia de departamentos colindantes y la generación de economías de escala que sustenten un modelo regional viable.
 - impulsando un modelo de regionalización que permita articular departamentos bajo esquemas integrados de planificación, infraestructura y producción.
 - Fomentar la participación ciudadana y el control social, mediante mecanismos como el presupuesto participativo y la vigilancia ciudadana en la gestión subnacional.
 - Se identificaron déficits estructurales en capacidades técnicas, principalmente en gobiernos locales rurales.
 - El modelo de incentivos para mejorar la gestión aún era incipiente y no generaba impactos sostenidos.
- Regionalización y departamentalización**
- La integración regional se encontraba prácticamente estancada. No se habían conformado nuevas regiones desde los referendos del 2005, y no existían propuestas viables de integración para el corto plazo.
 - El Perú seguía funcionando bajo un esquema de “departamentalización de facto”, con Gobiernos Regionales organizados territorialmente sobre la base de departamentos históricos, lo que dificultaba la creación de unidades regionales con capacidades económicas y poblacionales adecuadas.
 - La regionalización, en términos funcionales, avanzaba; pero en términos territoriales y políticos estaba paralizada.
- Financiamiento y descentralización fiscal**
- El presupuesto público ejecutado por gobiernos subnacionales había crecido, pero con alta dependencia de recursos provenientes del Gobierno Nacional, especialmente de transferencias condicionadas.
-

			• Los recursos del canon mostraban fuerte desigualdad territorial, acentuando brechas entre regiones mineras y no mineras. • Los niveles de ejecución presupuestal, si bien aceptables, mostraban subejecución recurrente en proyectos de inversión, atribuible principalmente a debilidad técnica. Participación ciudadana y gobernanza • Se consolidó el presupuesto participativo, aunque con resultados desiguales y en muchos casos formales o poco vinculantes. • Persistían problemas en transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.	
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	El Informe 2012 articula objetivos dirigidos a: • Consolidar la gestión descentralizada con énfasis en la institucionalización de la gestión territorial, • La transferencia gradual de funciones y la mejora de la articulación intergubernamental. • Formalización de matrices de competencias, en la construcción de modelos de gestión descentralizada por sector y • Fortalecimiento de capacidades técnicas de gobiernos regionales y municipales.	Se plantea la descentralización como medio para mejorar la prestación de servicios a las poblaciones excluidas, reducir brechas territoriales y promover la gobernanza local mediante la coordinación entre ministerios, gobiernos regionales y municipales. La finalidad recoge objetivos políticos (mejor gobernabilidad y diálogo intergubernamental) y sociales (acceso efectivo a servicios).	El 2012 muestra un proceso con avances administrativos y sectoriales en transferencia, pero con limitaciones estructurales (capacidades técnicas, financiamiento y estancamiento de la regionalización). • Transferencias: Avance notable en procesos de transferencia funcional y en la elaboración de instrumentos (matrices de competencias, lineamientos sectoriales) aunque con heterogeneidad territorial: los avances son mayores en gobiernos regionales y municipalidades urbanas que en ámbitos rurales. • Capacidades: Persisten vacíos técnicos y administrativos (especialmente en gobiernos locales pequeños), lo que limita la efectividad de las competencias transferidas. • Regionalización: La agenda de integración regional y departamentalización sigue débil; Fase intermedia con tendencia a estanca-miento.

			predominaba la operatividad departamental sin consolidación de regiones funcionales con economías de escala	
			• Finanzas: Aumento del gasto subnacional, con dependencia de transferencias condicionadas y problemas de subejecución en inversión pública por debilidades técnicas.	
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	El Informe 2013 reafirma los objetivos previos y prioriza la calidad de la gestión descentralizada: consolidar modelos de prestación de servicios (salud, educación, agua), profundizar la articulación intergubernamental y avanzar en instrumentos de planificación multiescalar (planes y agendas regionales). También enfatiza el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	Mantener la finalidad de acercar el Estado a la población para reducir brechas de acceso y aumentar eficiencia, pero con refuerzo explícito en modelos de gestión de servicios públicos y control social como instrumentos para asegurar resultados en territorio.	En 2013 se consolidó la orientación hacia modelos de gestión por resultados y se creó mayor marco técnico-sectorial, pero la implementación efectiva y la regionalización política seguían rezagadas. • Fase intermedia avanzada. • Transferencias y modelos de gestión: Se profundizan experiencias piloto y lineamientos sectoriales para la gestión descentralizada (por ejemplo, en salud), pero su adopción y sistematización eran aún incompletas. • Articulación intergubernamental: Mejora en espacios de diálogo sectorial y definiciones de prioridades (agenda sectorial), aunque la coordinación horizontal y vertical todavía carece de continuidad institucional. • Capacitación y desempeño: Programas de asistencia técnica y cooperación internacional apoyan procesos, pero persisten desigualdades entre regiones en capacidades para diseñar, ejecutar y supervisar políticas. • Regionalización: La conformación de regiones y procesos de departamentalización

				continuaron sin avances decisivos: el esquema territorial permanecía basado en departamentos y no en nuevas unidades regionales integradas.	
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	El Informe 2014 (que presenta el estado al 2013) mantiene objetivos de institucionalización, pero añade énfasis en la gestión por resultados , eficiencia del gasto público descentralizado y fortalecimiento del marco normativo que sostenga los modelos de gestión descentralizados. Se prioriza también la sostenibilidad de las transferencias y la articulación con planes de inversión pública.	La finalidad se presenta con una doble dimensión: operativa (asegurar prestación efectiva de servicios mediante modelos y lineamientos) y política (consolidar la gobernabilidad territorial y participación ciudadana). El informe subraya la necesidad de que la descentralización se traduzca en resultados concretos sobre calidad y cobertura de servicios.	El Informe 2014 muestra continuidad en la profesionalización técnica y en los intentos por gestión por resultados, sin que ello se traduzca en un avance sustantivo de la regionalización política. • Ejecución de transferencias: Continuidad en procesos de transferencia funcional; sin embargo la consistencia en planes de transferencia anuales y su fiscalización aparecían como áreas de mejora. • Gestión del gasto e inversión: Persisten desafíos en la programación de inversión a nivel subnacional y en la reducción de la subejecución de proyectos. • Capacidades y gobernanza: Incremento de iniciativas de fortalecimiento (capacitación, asistencia técnica), pero aún insuficientes para cerrar brechas entre regiones. • Regionalización: Poca evolución en los aspectos territoriales de la regionalización; la discusión sobre departamentalización como modelo de regionalización no logró avances decisivos en política pública.	Fase de estancamiento funcional.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	El Informe 2015 reitera como objetivos centrales la consolidación de capacidades subnacionales , la mejora de la gestión	Se ratifica la finalidad de lograr un Estado que entregue servicios eficaces a escala territorial, priorizando	En 2015 el proceso consolidó herramientas de gestión y monitoreo, pero la institucionalidad y la redistribución territorial (regionalización/departamentalización) no mostraron avance decisivo.	Fase de estancamiento estructural.

		pública descentralizada mediante incentivos, y la consolidación de marcos normativos y metodológicos para la transferencia y gestión por resultados. También destaca la importancia de mecanismos de monitoreo y evaluación del proceso.	la efectividad en ejecución de políticas públicas descentralizadas y su sostenibilidad financiera, con énfasis en evaluación de resultados y transparencia.	• Transferencias y normatividad: Existió continuidad en la transferencia de funciones y en la producción de lineamientos, pero el proceso sufrió problemas de instrumentación (planes anuales no siempre vigentes o problemáticos en su aprobación y seguimiento). • Financiamiento: Mayor volumen de recursos gestionados por gobiernos subnacionales, pero con persistente dependencia de transferencias condicionadas y problemas de concentración del canon en pocas regiones. • Capacidades y evaluación: Se fortalecieron instrumentos de monitoreo; no obstante, la capacidad técnica en muchos gobiernos locales seguía limitando la ejecución y evaluación de impacto. • Regionalización: La discusión sobre departamentalización siguió sin resolverse políticamente; el debate permaneció técnico y sectorial, sin avances significativos en reconfiguración territorial.	
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	El Informe 2016 enfatiza objetivos de sostenibilidad del proceso de descentralización , fiscalización del cumplimiento de transferencias, fortalecimiento de la gobernanza intergubernamental y continuidad en la	La finalidad se mantiene: lograr mayor eficacia y equidad en la provisión de servicios públicos a nivel territorial, con foco en la rendición de cuentas, transparencia y evaluación de resultados como	Al cierre de 2016 el proceso presentaba continuidad en transferencias y mejoras técnicas puntuales, pero mantenía problemas estructurales —especialmente en financiamiento, capacidades y en la ausencia de un avance político real hacia la regionalización— que limitaban la efectividad plena del proceso descentralizador.	Fase de ajuste y corrección institucional.

	profesionalización técnica de los gobiernos subnacionales. Se refuerza la necesidad de indicadores claros para medir resultados.	condiciones para la sostenibilidad del proceso descentralizador.	• Avance funcional: La transferencia de funciones continuó, aunque con ritmo desigual entre sectores y jurisdicciones; la consolidación de modelos sectoriales (salud, educación, saneamiento) seguía siendo parcial. • Descentralización fiscal: Persisten problemas de dependencia de transferencias, concentración del canon y retos en autonomía fiscal real de regiones con menores recursos. • Capacidades y gestión de proyectos: La subejecución de proyectos de inversión pública continuó siendo un problema significativo por limitaciones técnicas y de gestión. • Regionalización / Departamentalización: El Informe 2016 vuelve a poner en evidencia la ausencia de avances políticos en la consolidación de regiones funcionales; la departamentalización se mantiene como el marco territorial predominante sin que se hayan logrado procesos de integración interdepartamental con resultados concretos.		
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	Busca asegurar la provisión de servicios esenciales de calidad en todo el territorio nacional, de modo equitativo entre regiones, fortaleciendo las oportunidades para todos. pretende crear “condiciones para el desarrollo del potencial productivo de cada	La finalidad es que la descentralización deje de ser solo una transferencia formal de competencias, para convertirse en un proyecto estructural de desarrollo territorial , reduciendo	• Se ha completado —según el Informe— la transferencia de cerca del 94% de las funciones previstas a los niveles subnacionales (gobiernos regionales y locales), lo que demuestra un alto grado de descentralización formal alcanzado. • Se ha desplegado un conjunto amplio de acciones de fortalecimiento institucional: entre 2010 y 2017 se habrían realizado	Fase de transición hacia reconfiguración

	región”, es decir —más allá de la provisión básica— promover un desarrollo económico territorial diferenciado y potenciador de ventajas endógenas enfatiza un giro en el enfoque de la descentralización: de una lógica tradicional de gestión sectorial hacia un enfoque de “Desarrollo Territorial”. Esto implica planificación estratégica, coordinación intergubernamental e intersectorial, y una gestión basada en evidencia. Se busca institucionalizar y consolidar nuevos instrumentos de gobernanza: agencias regionales de desarrollo, mancomunidades regionales y locales, nuevos mecanismos de coordinación vertical (entre nacional, regional y local) y horizontal (entre sectores), con el fin de estructurar un Estado más organizado, con roles claros, capaz de responder a la heterogeneidad territorial.	desigualdades, mejorando provisión de servicios, promoviendo desarrollo productivo regional, y reformando la arquitectura estatal para una gobernabilidad más adecuada al Perú diverso.	alrededor de 8,726 actividades de fortalecimiento dirigidas a gobiernos regionales y locales; más de 200 actividades de articulación intergubernamental; y decenas de acciones de modernización de la gestión pública subnacional. • Se han implementado espacios de coordinación institucional: reuniones bilaterales entre ministros y gobernadores regionales, instancias como “GORE Ejecutivo”, con resultados que, según evaluación del Informe, más del 80 % de los actores considera “útiles” o “muy útiles” para destrabar inversiones, asistencia técnica y aumento del presupuesto de inversiones regionales. • Ha comenzado la implementación de pilotajes de mecanismos más estructurados de desarrollo territorial: creación de propuestas de Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), como mecanismo para articular acciones de desarrollo productivo, inversión, innovación, coordinación público-privada, y planificación territorial. • En el plano de modernización del Estado, se destacan avances en interoperabilidad y simplificación administrativa: digitalización de servicios, mejora en trámites, así como esfuerzos para reducir la burocracia y hacer más eficiente la gestión estatal.		
08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	El Informe 2018 enfatiza como objetivos: (a) consolidar la transferencia de funciones sectoriales y su	La finalidad señalada es profundizar una descentralización que permita mayor eficacia	En 2018 el proceso muestra consolidación técnica en algunas áreas y persistencia de limitaciones estructurales (capacidades,	Fase de reconfiguración del proceso.

		sostenibilidad; (b) fortalecer capacidades técnicas de gobiernos regionales y locales; (c) mejorar la gestión de la inversión pública a nivel subnacional; y (d) promover la coordinación intergubernamental para alinear políticas sectoriales con planes regionales y locales.	y cobertura en la prestación de servicios públicos, reducir brechas territoriales y fortalecer la gobernanza local mediante instrumentos de planificación y mecanismos de rendición de cuentas.	financiamiento y estancamiento político-territorial). • Transferencias: El Informe registra avances en transferencia de funciones, aunque con heterogeneidad entre regiones y municipios; sectores como salud y educación muestran progresos en modelos de gestión, pero con ejecución desigual. • Capacidades técnicas: Persisten vacíos técnicos, sobre todo en municipalidades pequeñas, lo que limita la absorción efectiva de funciones transferidas. • Finanzas e inversión: Aumenta el volumen de gasto subnacional, pero la dependencia de transferencias condicionadas y la subejecución en inversión pública siguen siendo problemas relevantes. • Regionalización: La discusión sobre reconfiguración territorial (departamentalización vs. regiones funcionales) no registra avances decisivos; el marco territorial operativo sigue centrado en las divisiones departamentales vigentes.	
09	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	El Informe 2019 reafirma objetivos de institucionalización de la descentralización: completar transferencias funcionales ordenadas; fortalecer el manejo presupuestal subnacional; consolidar espacios de coordinación intergubernamental; y	Se plantea la descentralización como mecanismo para mejorar la provisión de servicios, impulsar desarrollo territorial equilibrado y fortalecer la gobernabilidad local mediante capacidades	En el 2019 confirma la tendencia: avances técnicos y normativos, pero limitaciones estructurales y un estancamiento político-territorial en la regionalización. • Transferencias y gestión sectorial: Hubo continuidad en procesos de transferencia sectorial con lineamientos técnicos; sin embargo, la implementación siguió siendo desigual y dependiente de la madurez	Fase de ejecución funcional consolidada.

		promover instrumentos de evaluación y transparencia.	técnicas y mecanismos de control social.	institucional de cada gobierno regional o municipal. • Articulación y monitoreo: Se consolidaron instrumentos de monitoreo y espacios de diálogo, pero la institucionalidad para dar seguimiento permanente mostró debilidades. • Financiamiento: Aumentaron los recursos manejados por subnacionales; no obstante, persistieron problemas de concentración del canon y dependencia de transferencias condicionadas para muchas jurisdicciones. • Regionalización: No se observan avances políticos que alteren el statu quo territorial departamental; la agenda de departamentalización/regionización permaneció principalmente en el plano técnico y de discusión.	
10	Informe anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	Los objetivos para 2020 incluyeron: garantizar la continuidad de procesos de transferencia cuando fuera posible; adaptar modelos de gestión subnacional a la gestión de emergencias sanitarias; y fortalecer capacidades para la ejecución de inversión pública orientada a mitigación y reactivación.	La finalidad combinó la tradicional búsqueda de eficacia territorial con la necesidad urgente de garantizar respuestas sanitarias y sociales descentralizadas durante la pandemia: acercar atención y gestionar recursos en los territorios de forma oportuna.	El 2020 fue un año de reorientación de la gestión pública descentralizada por la pandemia: se priorizó la respuesta sanitaria y social, quedando pendientes muchos avances en materia de transferencias y regionalización. • Impacto de la pandemia: La emergencia sanitaria alteró prioridades y capacidades; muchos gobiernos regionales y locales tuvieron que reasignar recursos y gestionar compras y atención sanitaria, lo que tensionó la ejecución de proyectos de inversión y la implementación de transferencias en curso. • Transferencias: El ritmo de transferencias se vio afectado por la necesidad de atención de la crisis y por restricciones operativas;	Fase de presión excepcional y respuesta adaptativa.

			hubo esfuerzos para mantener continuidad administrativa, pero la ejecución de planes previstos fue heterogénea. • Finanzas y autonomía: La pandemia mostró la vulnerabilidad financiera de gobiernos subnacionales con baja base tributaria propia y alta dependencia de transferencias provenientes del Ejecutivo. • Regionalización: La agenda de regionalización permaneció en segundo plano frente a la emergencia; no se reportan cambios estructurales de territorio derivados del 2020.	
11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	El Informe 2021 (aprobado y presentado en 2022) enfatiza: consolidación de la gestión territorial post-emergencia, reactivación de la inversión pública subnacional, fortalecimiento de capacidades para gestión de riesgos y emergencia, y el fortalecimiento de la gobernanza intergubernamental para sostener procesos de transferencia.	La finalidad declarada mezcla la búsqueda de equidad territorial y eficiencia con la necesidad de resiliencia institucional frente a crisis; se promueve una descentralización que incluya gestión de riesgos y capacidad de respuesta en los niveles subnacionales. En el 2021 muestra una recuperación parcial de la agenda descentralizadora con foco en reactivación y gestión de riesgos, pero sin avances decisivos en la reconfiguración territorial. • Transferencias y reactivación: Se reanudaron o continuaron procesos de transferencia y se buscó priorizar la ejecución de proyectos de inversión para reactivar economías locales; no obstante, la capacidad técnica y la subejecución continuaron siendo retos. • Gestión de riesgos y capacidades: El Informe resalta avances en incorporar la gestión de riesgos en planificación y en acciones de fortalecimiento institucional, con apoyo técnico y cooperación. • Finanzas: Persisten retos de autonomía fiscal para regiones con baja recaudación propia; la dependencia de transferencias	Fase de reconfiguración forzada.

				condicionales y la concentración de recursos en pocas jurisdicciones siguen afectando la equidad territorial. • Regionalización: Aunque la agenda de regionalización reaparece en discusiones técnicas, no se presenta un giro político que cambie el mapa territorial; la departamentalización sigue siendo la forma territorial operativa.
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	El Informe 2022 pone el acento en: garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización (institucional y financiera), mejorar la planificación e inversión subnacional, fortalecer indicadores de gestión y resultados, y afianzar la coordinación intergubernamental para políticas prioritarias.	La finalidad se presenta como la concreción de una descentralización orientada a resultados: mayor eficiencia en la provisión de servicios, reducción de brechas territoriales y sostenibilidad fiscal e institucional de gobiernos subnacionales.	El 2022 refuerza el enfoque en sostenibilidad, planificación y resultados, pero mantiene la línea de que la reconfiguración territorial política aún no se ha materializado. • Transferencias y gobernanza: Se mantienen procesos de transferencia y se refuerzan mecanismos de coordinación (Comité Directivo del CCI, mesas técnicas), si bien la heterogeneidad regional en capacidad operacional sigue limitando la homogeneidad de resultados. • Planificación e inversión: Se priorizó la mejora de instrumentos de planificación multianual y la ejecución de proyectos de inversión con foco en recuperación económica; la subejecución sigue siendo un tema a atender en múltiples gobiernos subnacionales. • Finanzas: El Informe advierte la necesidad de profundizar la descentralización fiscal para reducir dependencias y desigualdades interregionales. • Regionalización / Departamentalización: El Informe de 2022 vuelve a mostrar que,

				aunque existen discusiones técnicas sobre ordenamiento territorial y aglomeraciones funcionales, no hubo cambios sustantivos en el diseño político-territorial: la departamentalización continúa siendo el marco dominante.	
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	El Informe 2023 retoma y profundiza objetivos previos: sostenibilidad institucional y fiscal del proceso descentralizador; mejora de la gestión por resultados en servicios clave (salud, educación, saneamiento); impulso a la infraestructura productiva subnacional; y fortalecer la coordinación para agendas macroregionales y planes territoriales.	La finalidad declarada es consolidar una descentralización que entregue servicios efectivos, reduzca brechas territoriales y promueva la gobernabilidad mediante resultados medibles, transparencia y mayor capacidad de planificación a escala regional y local. Se enfatiza la necesidad de mecanismos que permitan sostenibilidad y evaluación continua.	En el año 2023 consolida un enfoque técnico más orientado a agendas macroregionales y gestión por resultados, pero la reconfiguración política-territorial sigue siendo un objetivo no resuelto en la práctica. • Transferencias y gestión por resultados: Continúa la implementación de transferencias y la difusión de guías técnicas para gestión por resultados en sectores clave; la adopción y eficacia dependen en gran medida de la capacidad institucional local. • Planificación territorial y macroregional: El Informe 2023 incorpora mayor énfasis en agendas territoriales y en herramientas para articular políticas macroregionales (planes y mesas de trabajo), en un intento por avanzar en integración funcional más allá del marco departamental. Sin embargo, estos instrumentos todavía requieren consolidación práctica. • Finanzas y equidad: Se mantienen los retos clásicos: dependencia de transferencias, concentración de recursos y necesidad de avanzar en autonomía fiscal para regiones con menores recursos.	Fase de reconfiguración institucional.

Habiendo identificado los 13 informes anuales sobre el proceso de descentralización se procedió en primer lugar a analizar los resultados obtenidos con miras a lograr el segundo objetivo específico de investigación, el cual ha consistido en identificar las “ventajas y desventajas del proceso de departamentalización”, para lo cual se aplicó el instrumento de investigación ficha de observación estructurada, sobre los objetos de muestra, con lo cual se obtuvieron los datos que se muestran en la Tabla 3, la misma que se ha estructurado en base a los siguientes campos: 1) número de informe; 2) denominación del informe, 3) determinación del objetivo que persigue el proceso de descentralización, 4) establecimiento de su finalidad, 5) estado de ejecución, 6) fase de ejecución.

Antes de iniciar con su desarrollo, se precisa que a nivel teórico se ha establecido que el proceso de descentralización a nivel del Estado peruano presenta una evolución continua, esto a partir de la adopción y promulgación de reformas y modificaciones de normas, que se centran en la transferencia de competencias y recursos, que resultan fundamentales para que las regiones puedan tomar control de su destino y aprovechar sus recursos locales para fomentar el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Las regiones pueden diseñar políticas y proyectos que se adapten a sus condiciones específicas. En cuanto a la transferencia de competencias este proceso se lleva a cabo de manera gradual y planificada. Se establecen plazos y procedimientos para la transferencia de cada competencia, lo que permite a los gobiernos subnacionales asumir progresivamente nuevas responsabilidades. Sobre la transferencia de recursos, estos se centran en el financiamiento y la prestación de servicios y proyectos en las áreas transferidas.

Ahora bien, a nivel teórico también se aprecian algunos desafíos que presenta el proceso de descentralización como son las capacidades institucionales y técnicas limitadas, la rendición de cuentas y fiscalización, desigualdades regionales, conflicto de competencias, corrupción y mala gestión, participación ciudadana activa, sostenibilidad financiera, coordinación intergubernamental, educación y conciencia pública, cambio de mentalidad, disparidad en la capacidad administrativa y financiera, dentro de la cual se encuentran la disparidad de recursos humanos y capacidades técnicas, recursos financieros y autonomía fiscal, acceso a recursos y servicios, necesidades específicas de desarrollo, brechas en la calidad de vida. Otros problemas detectados son la deficiente cultura democrática, carencia de voluntad política, falta de liderazgos regionales y locales, ausencia de identidad y lealtad local y regional, el proceso migratorio inorgánico, la corrupción, desconfianza política, deficiencia de políticas estatales en

pro de la descentralización, no aplicación de los principios de subsidiaridad y solidaridad, débil acreditación administrativa, burocracia, y finalmente la accidentada geografía. Lo que arroja la necesidad de evaluar el desempeño del proceso de descentralización, en primer lugar, a partir de establecer sus beneficios y desventajas.

De esta forma con los resultados expuestos a nivel de la Tabla 3, se ha observado que los objetivos generales perseguidos por el proceso de descentralización se circunscriben a cinco objetivos, los cuales son:

- i) Transferencia ordenada y progresiva de funciones y competencias, que implica la transferencia de funciones desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Para lo cual lo que se busca es establecer marcos normativos, que definan competencias y modelos de gestión sectorial como en el sector educación, salud, saneamiento e inversión.
- ii) Fortalecimiento de la institucionalidad subnacional, objetivo que se persigue mediante la profesionalización de la gestión pública regional y a nivel municipal, con ello se pretende instalar y articular sistemas administrativos, en materia de presupuesto, inversión, recursos humanos y abastecimiento. Finalmente, el fortalecimiento de las capacidades técnicas para ejercer las funciones transferidas.
- iii) Articulación intergubernamental y planificación multiescalar, esto a partir de la homologación de procesos de planificación territorial, así como la implementación de instrumentos como el PEI, POI, PDRC, PDM, planes macrorregionales y mesas de articulación. Tanto como la institucionalización de espacios de gobernanza vertical como el GORE y las mancomunidades.
- iv) Eficiencia del gasto descentralizado y sostenibilidad fiscal, con ello se busca incrementar la autonomía fiscal y mejorar la calidad del gasto subnacional, reduciendo la subejecución en inversión pública, y el aseguramiento de la sostenibilidad de los recursos de gobiernos regionales y municipales.
- v) Promoción de la regionalización e integración territorial, promoviendo regiones viables con economías de escala, mediante un esquema departamental hacia las unidades territoriales integradas, impulsando agendas macrorregionales y coordinación para el desarrollo productivo.

En cuanto a la finalidad del proceso de descentralización, esta se ha centrado en: i) Reducir desigualdades territoriales y mejorar la provisión de servicios, esto a partir de acercar el Estado

a la ciudadanía, garantizando acceso oportuno y efectivo a servicios esenciales, y finalmente superar la histórica postergación de zonas rurales y regiones menos desarrolladas, ii) incrementar la eficiencia y capacidad del Estado, a partir de la distribución de funciones para lograr una gestión más ágil, contextualizada y adecuada a las realidades territoriales, permitiendo que las autoridades subnacionales gestionen políticas públicas con pertinencia local, mediante la gestión por resultados, y finalmente iii) promover desarrollo territorial y gobernabilidad democrática, impulsando el desarrollo económico, fortaleciendo la participación ciudadano y consolidando la gobernanza intergubernamental como base de un Estado moderno, articulado y competitivo.

En cuanto a la etapa de ejecución del proceso de descentralización se aprecia que el avance a la actualidad es alto sobre la transferencia de competencias, por cuanto se aprecia que, de los informes, la transferencia funcional se encuentra prácticamente culminada, en materia normativa, en sectores como educación, salud, saneamiento, infraestructura y agricultura. No obstante, su implementación es desigual, debido a que depende de la capacidad técnica, el tamaño de las municipalidades, madurez institucional regional. Apreciándose la persistencia de problemas de subejecución de inversión. Por otro lado, en los últimos años se aprecia que la ejecución presupuestal se ha incrementado, sin embargo, sigue existiendo dependencia de transferencia presupuestal. En tal sentido si bien los instrumentos sectoriales han sido implementados, su sostenibilidad depende de capacidades locales las cuales se presentan insuficientes.

Esto también se refleja a nivel de la ejecución del proceso de regionalización, el cual posee un avance muy bajo, marcado por un estancamiento político y territorial. En tal sentido los resultados obtenidos denotan que en lo que va del proceso de descentralización a la fecha no se han creado nuevas regiones desde los referendos del año 2005, en tal sentido el proceso de descentralización se maneja con sistema de facto, esto se ve reflejado en que la transición hacia regiones funcionales o la redefinición territorial no avanza políticamente, esto da cuenta que la agenda regional queda en una discusión política, sin viabilidad y sin incentivos para los departamentos, en tal sentido iniciativas como la creación de mancomunidades si bien persiguen el objetivo de la departamentalización, estas no son territoriales, en tal sentido la regionalización queda aun pendiente e inconclusa. De esta forma se aprecia que el proceso de regionalización no ha sido logrado con éxito, esto se debe fundamentalmente a una ausencia de incentivos políticos para la integración departamental, la persistencia del esquema territorial

heredado, debilidades técnicas en gestión subnacional que dificultan asumir funciones ampliadas, alta dependencia fiscal de gobiernos subnacionales, ausencia de liderazgo político continuado, y finalmente el contexto político que permanece fragmentado e inestable. Las deficiencias acotadas se condicen con las desarrolladas a nivel teórico, exponiendo la realidad problemática.

De esta forma se ha identificado sobre las ventajas y desventajas del proceso de departamentalización, que en primer lugar el proceso de departamentalización, entendida como la organización del aparato estatal en unidades territoriales y funcionales diferenciadas, constituyendo un componente estructural esencial para la implementación efectiva de la descentralización en el Perú. Sus ventajas, se traducen en la especialización administrativa, la asignación clara de competencias y la mejora en la coordinación interna, las cuales contribuyen a fortalecer la capacidad operativa de los gobiernos regionales y locales, permitiendo una gestión más cercana a las necesidades de la población y promoviendo la eficiencia en la prestación de servicios públicos, siempre teniendo en cuenta sus características culturales y territoriales. Sin embargo, la departamentalización también revela desventajas como la fragmentación institucional, la limitada articulación intergubernamental y las asimetrías en capacidades técnicas entre departamentos y regiones, las cuales generan brechas que obstaculizan la consolidación de un modelo descentralizado cohesionado y equitativo. Estos problemas, presentes desde la configuración territorial del Estado, evidencian que la departamentalización, sin mecanismos robustos de coordinación y transferencia efectiva de competencias, puede perpetuar la centralización funcional y económica.

En síntesis, la departamentalización aporta ventajas significativas para el fortalecimiento organizacional del Estado y es una condición necesaria para avanzar en la descentralización; sin embargo, sus limitaciones muestran que solo a través de una articulación intergubernamental eficiente y el fortalecimiento de capacidades territoriales podrá contribuir plenamente a los objetivos de autonomía, eficiencia y desarrollo equilibrado que persigue la descentralización peruana. Poniendo un especial énfasis en la regionalización, que se mantiene como una tarea pendiente dentro del proceso de descentralización, este pese a que desde el año 2022 y 2023, han aparecido intenciones de generar agendas macrorregionales y herramientas técnicas para la articulación de territorios.

1.3. Ventajas y desventajas del proceso de Regionalización.

Tabla 4.
Ventajas y desventajas de la regionalización

N°	Denominación de informe	Ventajas	Desventajas
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	• La regionalización tiene por objetivo configurar unidades geoeconómicas social y económicamente competitivas; en base a la diversidad de sus recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que integran distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad, productiva; sobre cuya base se conforman las regiones y constituyen y organizan gobiernos regionales. • Para organizar mejor su tarea rectora, la Secretaría de Descentralización en el 2011, formuló el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016, con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización. El plan es una propuesta integral y estratégica, para orientar los cambios de orden político, económica, social y territorial, con el propósito de construir un Estado unitario, descentralizado y moderno, con resultados que benefician a la sociedad en su conjunto. • En el ámbito de la regionalización, tiene como objetivo impulsar la conformación de regiones competitivas, que aporten al desarrollo económico y por consiguiente al empleo digno, la identidad y el sentido de pertenencia regional y nacional, que facilite la construcción de una	• Hoy en día muchos actores creen que al descentralización no avanza por falta de transferencia de recursos financieros a los gobiernos descentralizados, esta es una verdad a medias, hay otros aspectos fundamentales como el desarrollo y fortalecimientos de capacidades institucionales y personales; la reforma de la gestión pública, que contenga un componente de gestión descentralizada en el marco de una gestión por resultados para un Estado unitario y descentralizado; la construcción de liderazgos compartidos; el fortalecimiento de la gobernabilidad; la concordancia de una visión del país que queremos y necesitamos, entre otros intangibles necesarios para cambiarle el rostro excluyente que aun caracteriza al país. • Otro reto que abriga la descentralización es la conformación de regiones en el mediano y largo plazo, de manera que el país sea un conjunto de territorios económica y socialmente competitivos, con índices de desarrollo humano dignos y economías sostenibles en armonía con el ambiente.

		nación mas integrada, revalore nuestro carácter pluricultural, y aproveche racionalmente nuestros recursos naturales y cuide el medio ambiente.	
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	• El proceso de descentralización entra en una etapa de revisión y en torno al impulso de la regionalización, desde la Secretaría de la Descentralización se plantea un enfoque más territorial de la descentralización, que se ha plasmado en la propuesta inicial del Plan Nacional de Descentralización 2012 -2016, dentro del cual se esboza como eje estratégico, el relativo a la integración económica como proceso previo y natural al proceso de integración territorial; propuesta que ya ha sido objeto de socialización a nivel descentralizado y que será aprobado próximamente por Decreto Supremo. • En primer término, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, contribuye significativamente a mejorar la política pública en este tema, tal y como se consigna en los informes anuales de evaluación del proceso que son el fruto del análisis y apreciación institucional del proceso de descentralización, desde el Congreso de la República, sobre la base del Informe que le remite el Presidente del Consejo de Ministros.	• A pesar de existir un marco normativo que establecía una serie de condiciones para construir progresivamente la regionalización del país, en la década transcurrida no se logró formular ni aprobar dicho Plan que hubiera constituido el instrumento ideal para orientar el futuro desarrollo del país. • En el contexto de los acontecimientos señalados, se puede concluir que el tema de la Regionalización dentro de la Agenda de los Gobiernos anteriores paso a un segundo plano debido al poco interés sobre la regionalización. • La regionalización debe ser entendida como una meta y para alcanzarla se requiere de objetivos mínimos que sean compartidos y estén ligados a la prestación de servicios para la población así como la participación en ejes y corredores de desarrollo territoriales.
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	• Crecimiento de espacios de diálogo entre gobierno central y gobiernos subnacionales; reconocimiento de la descentralización como política de Estado.	• Señalamiento explícito de que el proceso carece de “un norte claro” y requiere acuerdos políticos y definiciones de modelo. • Persistencia de brechas territoriales en acceso a servicios básicos.

04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	• Consolidación de herramientas de planificación territorial y promoción de enfoques de desarrollo regional.	• Baja capacidad de gestión para transformar transferencias formales en resultados (problemas en ejecución de inversiones). • Necesidad de instrumentos financieros y mecanismos de incentivos para la inversión regional.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	• Formalización de cronograma y lineamientos para elaboración del Informe anual; avances en protocolos de transferencia.	• Problemas en ejecución de proyectos transferidos: creciente evidencia de proyectos viabilizados pero con ejecución retrasada o nula. • Déficits de capacidad en gestión pública y en planificación de inversiones en varios GORE.
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	• Mayor énfasis en gestión por resultados y directivas para mejorar indicadores de desempeño en entidades subnacionales. • Intensificación de actividades de fortalecimiento institucional y gobernanza.	• Reconocimiento oficial de cuellos de botella: debilidad técnica, trámites complejos y limitada articulación intergubernamental. • Problemas de ejecución presupuestal que afectan la capacidad de invertir a nivel regional.
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	• Alto grado de transferencia formal de funciones (múltiples funciones asignadas a subniveles); consolidación de instancias de coordinación como “GORE Ejecutivo”. • Inicio de pilotajes para Agencias Regionales de Desarrollo y fortalecimiento de la modernización administrativa (digitalización).	• Muchas transferencias no acompañadas por capacidad ni financiamiento suficientes; proyectos transferidos con problemas de ejecución y sobrecostos. • Persistencia de desigualdades territoriales pese a las transferencias.
08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	• Consolidación de instrumentos para la planificación territorial y aumento de actividades de apoyo técnico.	• Las mancomunidades y mecanismos intergubernamentales siguen siendo incipientes; se necesita mayor institucionalización. • Necesidad de fuentes financieras más estables y mecanismos anticorrupción para garantizar ejecución correcta.

09	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	• Mejores sistemas de información geográfica (GeoPerú) y mayores capacidades de planificación en ciertas regiones; mayor documentación sobre la cartera de inversión regional.	• Problemas de ejecución de la cartera de inversiones: proyectos en “gestión” pero con demoras y problemas de priorización. • Riesgo de fragmentación territorial si la coordinación entre niveles no se consolidaba.
10	Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	• Ajustes metodológicos en pandemia: informes y resiliencia administrativa, énfasis en continuidad de servicios y uso de herramientas digitales para coordinación.	• La pandemia agravó la ejecución de inversiones y mostró la fragilidad de capacidades subnacionales; mayor presión sobre servicios de salud y redes locales. • Aumento de riesgos fiscales y necesidad de realinear transferencias por emergencia.
11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	• Retorno paulatino a la gestión de inversiones, reorganización de prioridades y fortalecimiento del marco normativo del proceso (aprobación y registro de indicadores y PAT).	• Persisten problemas: ejecución insuficiente de proyectos, debilidad técnica en varios GORE y municipalidades, y limitaciones en financiamiento autonómico.
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	• Consolidación de planes anuales de transferencias (PAT 2022) y mayor foco en gobernanza e instrumentos para planificación territorial; se impulsan mesas técnicas sectoriales de apoyo.	• El Informe 2022 señala cuellos de botella similares: necesidad de mayor profesionalización, fuentes de financiamiento, y mecanismos de coordinación. La desigualdad territorial sigue siendo un eje no resuelto.
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	• Mayor producción de guías y materiales técnicos (manuales, guías sectoriales) para apoyar la gestión local; esfuerzo por sistematizar buenas prácticas y por transparentar procesos.	• A 2023 los Informes muestran que los retos estructurales persisten: problemas de inversión efectiva, insuficiente sostenibilidad financiera y necesidad de un acuerdo político y técnico más amplio para una verdadera re-regionalización que supere el modelo departamental.

Habiendo desarrollado las ventajas y desventajas del proceso de departamentalización, en la Tabla 4, se exponen los resultados obtenidos con miras a desarrollar el objetivo específico de investigación consistente en: “Identificar las ventajas y desventajas del proceso de regionalización”. Estos se han obtenido a partir de la aplicación del instrumento ficha de observación estructurada, y se han organizado en base a los siguientes ítems: 1) número de informe; 2) denominación del informe, 3) ventajas identificadas, 4) desventajas identificadas.

De esta forma se han podido determinar las virtudes de la regionalización constituyendo una primera ventaja los avances en la construcción de regiones con enfoque competitivo y territorial, este punto a favor se justifica en razón a que los resultados obtenidos muestran que la regionalización ha permitido impulsar la idea de regiones con identidad territorial, integración histórica y aprovechamiento racional de recursos naturales. Evidenciándose un esfuerzo sostenido por orientar la descentralización hacia la conformación de unidades geoeconómicas capaces de contribuir al desarrollo económico y al empleo digno. Otra de las ventajas es la existencia de una planificación estratégica orientada a fortalecer la descentralización, la cual se observa a partir de la formulación del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012–2016, el cual generó un marco estratégico moderno para ordenar las reformas políticas, económicas y territoriales necesarias para fortalecer la regionalización. Del mismo modo se tiene a la mayor articulación entre el gobierno central y gobiernos regionales, esto a partir del incremento de espacios de dialogo como el GORE ejecutivo, mesas técnicas sectoriales y procesos de socialización territorial, que han mejorado la coordinación y el alineamiento de políticas regionales. De otro lado se tiene como ventaja la consolidación progresiva de instrumentos de planificación territorial, la cual se muestra a nivel del fortalecimiento de herramientas como el sistema de información geográfica, guías sectoriales, manuales técnicos e instrumentos para la cartera de inversión regional. Finalmente se tienen la formalización de protocolos, lineamientos y sistemas de seguimientos del proceso de regionalización, el fortalecimiento institucional, mediante capacitación, gobernanza territorial, gestión por resultados y digitalización, impulsando un mayor profesionalismo, y la resiliencia del sistema durante la pandemia que se manifestó en la capacidad de adaptación durante la emergencia sanitaria.

En cuanto a las desventajas del proceso de regionalización, se ha podido observar que estas han sido la falta de capacidades técnicas e institucionales en los gobiernos regionales, en el entendido que la transferencia de funciones no ha estado acompañada de la creación de capacidades reales, traduciéndose en dificultades a nivel de la ejecución de inversiones, la

planificación, la gestión del gasto y la sostenibilidad administrativa. Otra de las desventajas se constituye en la ausencia de un plan nacional de regionalización en el tiempo, esto debido a que, si bien se diseñó un Plan Integral de Regionalización del 2012 al 2016, este no ha mostrado efectos. Del mismo modo otras de las desventajas han constituido la falta de prioridad política y bajo interés de gobiernos nacionales sucesivos, las brechas persistentes de desigualdad territorial, transferencias formales sin financiamiento suficiente ni asistencia técnica, problemas recurrentes de ejecución de proyectos de inversión, debilidad en la articulación intergubernamental, falta de visión común y de acuerdos políticos sobre el modelo de regionalización, riesgos de fragmentación territorial, la pandemia también provocó un impacto negativo en la pandemia, esta situación se realza en la persistencia de problemas estructurales, que se manifiestan en insuficiente inversión efectiva, debilidad financiera y falta de autonomía, carencia de mecanismos anticorrupción sólidos, y finalmente la necesidad de una regionalización capaz de superar el actual modelo, el cual se denota en la necesidad de una reestructuración del proceso de descentralización.

De esta forma se aprecia que el proceso de regionalización en el Perú ha tenido avances significativos, no obstante, se evidencia limitaciones estructurales que impiden alcanzar los fines constitucionales de desarrollo integral establecidos desde 1993. De esta forma sobre el objetivo específico analizado, se aprecia que las ventajas observadas, destacan la progresiva institucionalización de mecanismos de planificación territorial, la creación de espacios de diálogo entre niveles de gobierno, la consolidación de instrumentos técnicos para la gestión regional y la incorporación de enfoques de competitividad territorial. Estas mejoras demuestran que, cuando la regionalización se orienta hacia la integración económica, la gobernanza y la gestión por resultados, contribuye efectivamente a fortalecer las capacidades subnacionales y a promover una visión más articulada del desarrollo territorial.

Empero, los resultados obtenidos del mismo modo revelan desventajas sustanciales que respaldan la hipótesis de que el solo diseño normativo o la elección de gobiernos regionales no garantizan el logro de los objetivos de la descentralización. Por cuanto, persisten debilidades técnicas y de gestión en los gobiernos regionales, carencias de financiamiento adecuado, fragmentación institucional, limitada articulación intergubernamental y brechas territoriales profundas que afectan la provisión de servicios básicos y el goce igualitario de derechos. Esto se traduce en que la regionalización ha sido tratada, en varios momentos, como un mecanismo centrado únicamente en la transferencia de funciones o en la administración presupuestal, y no

como un proceso integral de construcción de regiones competitivas, cohesionadas y con identidad territorial. En tal sentido se puede establecer que si la descentralización se limita a reproducir micro políticas departamentales o a cumplir formalidades administrativas, como ejecutar presupuestos o responder a casos de corrupción, el proceso de descentralización no puede alcanzar sus fines estructurales ni contribuir al desarrollo equilibrado del país. De esta forma si bien la regionalización peruana muestra avances que permiten apreciar su potencial transformador, sus desventajas actuales evidencian la necesidad de replantear su sentido y propósito.



1.4. Objetivos que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado Peruano.

Tabla 5.
Agenda estratégica del proceso de descentralización

N°	Denominación de informe	Agenda estratégica
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	• Fortalecimiento de la rectoría descentralizada del país • Promover la gestión pública descentralizada en el marco de una Gestión Pública por resultados. • Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de la provisión de mejores servicios descentralizados. • Fortalecimiento de la inversión descentralizada y la integración territorial.
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	• La Conducción del Proceso, la Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana • La Descentralización Administrativa, • El Fortalecimiento Institucional, • La Inversión Descentralizada e Integración Económica y • La Descentralización Fiscal.
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	De esta forma, recogiendo la línea trazada en Informes Anuales precedentes, se describen aquellos hechos y acciones llevadas adelante por los tres niveles de gobierno, en tres (03) grandes ejes del proceso. • La Gestión Descentralizada y los avances en torno a la Descentralización Administrativa. • La Inversión Descentralizada en los tres niveles de gobierno, orientada a la Integración Económica y Social. • La Descentralización Fiscal para generar las autonomías fiscales de los Gobiernos Descentralizados. Estos ejes se complementan con dos (02) ejes que actúan de manera transversal a los tres primeros citados: La Articulación Intergubernamental y la Participación Ciudadana • El Fortalecimiento de Competencias Regionales y Locales. Dentro de los Ejes y los temas habituales del caso, se han incorporado los temas requeridos por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	En la perspectiva del desarrollo descentralizado del país al 2015 relacionado a la continuidad de las acciones estratégicas del gobierno en concordancia con las Políticas de Estado y Planes Nacionales en curso la Agenda del proceso considera las acciones siguientes: En la descentralización político social:

-
- Formulación de una Política Nacional del Diálogo y Gestión de Conflictos encaminada a una comunicación constante entre los actores gubernamentales en sus tres niveles y la sociedad civil que sustente el desarrollo económico y social del país. Mayor contacto entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales, a través de la identificación de Ministros Coordinadores para cada Gobierno Regional, con la finalidad de operativizar acciones para la gestión de servicios públicos e inversión descentralizadas.
 - Fortalecimiento de las Comisiones Regionales Anticorrupción y aprobación de Planes Regionales Anticorrupción en el marco de la Política y Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.
 - Aprobación y ejecución del Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Gestión Descentralizada 2015- 2021.
 - Formulación de un proyecto de ley que garantice, frente a situaciones de crisis, con la opinión previa favorable de la Contraloría General de la República y con cargo a dar cuenta al Congreso de la República, la gestión de los servicios básicos y proyectos, evitando su paralización en perjuicio de los ciudadanos de los gobiernos descentralizados.
 - Evaluación de nuevos servicios públicos en el marco del Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales bajo el Enfoque de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos.
 - Ejecución de Acciones de Mejora Continua de Servicios Públicos evaluados en 25 Departamentos.
 - Ejecución del Plan de Implementación de la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública del Estado, en particular, la implementación de mejoras en los TUPAS en los Gobiernos Regionales y Locales, para reducir costos de transacción.
 - Impulso en el ritmo del crecimiento económico a nivel descentralizado a partir del apoyo prioritario a la inversión privada y a los grandes proyectos mineros, energéticos y de infraestructura en todo el país.
 - Profundización de medidas que permitan ejecutar asociaciones público privadas, por un monto superior a los 20 mil millones de dólares.
 - Asignación de S/ 300 millones para FONIPREL en el 2015.
 - Mayor asignación Presupuestal para cierre de brechas sociales en Educación y Salud.
 - Fortalecimiento del desarrollo de las Mancomunidades Regionales y Municipales conformadas con la ejecución de proyectos de integración económica.
 - Asignación de cerca de S/ 35,000 millones en Presupuesto 2015 para Inversiones en los tres niveles de gobierno que represente el 20% del PBI.
 - Ejecución del Plan de Incentivos para la Modernización de la Gestión Municipal con una asignación de S/ 1,000 millones en Metas Sectoriales para el Año 2015 orientado a más de 1800 Municipalidades Provinciales y Distritales. Fortalecimiento en la organización y optimización de los procedimientos,
-

		sistemas administrativos y funcionales para agilizar la inversión pública y privada, las obras por impuestos y las asociaciones públicas privadas, en los tres niveles de gobierno.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	Desarrollo del proceso en sus cuatro Ejes Estratégicos: • La Descentralización Político Social • La Descentralización Administrativa • La Descentralización Económica • La Descentralización Fiscal
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	El objetivo esencial de la reforma descentralista iniciada con la última transición democrática fue reducir los desequilibrios y desigualdades interdepartamentales en el país, lo que implica una política pública permanente, obligatoria y democrática que busca el crecimiento y el desarrollo equilibrados de todos los territorios de nuestro país, expresados en más y mejores servicios públicos e inversiones públicas y privadas para toda la población del Perú. El proceso se sustenta en la vigente Carta Política, reformada en el año 2002 con la Ley N° 27680. Dicha reforma consideró los elementos esenciales de toda autonomía política: elección directa de autoridades, definición de materias de competencia, y potestad normativa, así como autonomía financiera. Elementos centrales del diseño normativo e institucional fueron la gradualidad del proceso de descentralización y de la transferencia; el inicio del proceso de regionalización en los actuales departamentos y la consideración de nuevas competencias y facultades adicionales, así como de incentivos especiales, para la unión de departamentos para la conformación de regiones. Asimismo, se estableció el mecanismo de consulta a las poblaciones involucradas para la integración en regiones; la implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales; el reconocimiento de diversas formas de participación ciudadana; y la elección directa del presidente de la región, hoy gobernador regional, y de los consejeros regionales. Objetivos: • El reconocimiento de entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera • Descentralización y modernización de la gestión del Estado • Descentralización y participación ciudadana • La configuración de una instancia especial de conducción del proceso • Los efectos de la evolución del diseño normativo e institucional del proceso de descentralización
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017	• Consolidar espacios de articulación y coordinación intergubernamental: promover y fortalecer instancias como GORE-Ejecutivo, MUNI-Ejecutivo y el Encuentro de Ciudades como mecanismos

(Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	válidos de diálogo, concertación técnico-política y coordinación entre niveles de gobierno (nacional, regional, local), para implementar una gestión pública descentralizada eficaz y coherente. • Transformar la descentralización en desarrollo territorial mediante un enfoque de “gestión territorial”: no se limita a transferir funciones, sino a que las políticas nacionales y sectoriales se “territorialicen” — es decir, adaptarse a las realidades locales y regionales, con visión integral, sostenible e inclusiva. • Establecer una agenda consensuada de desarrollo territorial: la meta es construir agendas territoriales pactadas entre actores del territorio en los distintos niveles de gobierno, con responsabilidades claras, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, para que los compromisos se cumplan. • Promover la institucionalización de la articulación intergubernamental como mecanismo permanente y dinámico: consolidar la coordinación entre niveles de gobierno como parte permanente de la gobernanza estatal, no como instancias ocasionales. • Monitorear el cumplimiento de compromisos y fortalecer capacidades subnacionales: implementar sistemas de monitoreo de compromisos concertados, así como programas de fortalecimiento institucional y capacidades técnicas de las autoridades regionales y locales, para asegurar una gestión descentralizada efectiva. • Acercar los espacios de coordinación al ciudadano: buscar que los mecanismos de articulación intergubernamental no sean únicamente técnicos/políticos sino también participativos, reforzando el papel de la ciudadanía en la definición de agendas territoriales, promoviendo mayor gobernanza local y participación ciudadana.
08 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	La OCDE, a través del Estudio de Gobernanza Pública que se elaboró en el marco del Programa País, recomendó a la PCM mejorar su capacidad de coordinar las políticas nacionales y establecer una mayor articulación y presencia en el territorio. Asimismo, señaló que la diversidad de funciones asignadas representa una limitación para atender temas vinculados a las funciones sustantivas de la entidad, tales como la coordinación de políticas nacionales, la dirección y el seguimiento del proceso de descentralización, la conducción de la modernización del Estado, entre otras. Estas recomendaciones buscan contribuir a que el Ejecutivo brinde una mejor provisión de los servicios públicos al ciudadano y reduzca las brechas de crecimiento en los departamentos del país. • El primer eje estratégico, coordinación y articulación territorial, tiene por objetivo mostrar las acciones horizontales y verticales necesarias para lograr intervenciones efectivas en un territorio a fin de mejorar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Por ejemplo, el problema de la anemia no solo requiere de la coordinación y articulación horizontal de varios ministerios como Salud; Desarrollo e Inclusión Social; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Educación; y Cultura, sino también es necesaria una coordinación y articulación vertical con los gobiernos regionales y locales. Por esta razón, es importante

		que existan espacios para discutir y diseñar agendas y estrategias conjuntas que sirvan para identificar y alinear prioridades territoriales. • El segundo eje estratégico está relacionado con el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos en todos sus niveles. La disparidad que existe entre los niveles de desarrollo de los territorios tiene su correlato en las débiles capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales. Por esta razón, es necesario capacitar a las autoridades para que ejerzan de manera eficiente sus funciones. En el informe, al respecto, el eje de fortalecimiento de capacidades, aparece en los capítulos vinculados al Programa de Acompañamiento a la Transición de Gobierno e Inicio de las Nuevas Autoridades Regionales y Locales 2019 -2022; y en las acciones del Ejecutivo para fortalecer a los gobiernos regionales, que incluyen las asistencias técnicas y capacitaciones de los sectores. • El tercer eje estratégico se refiere a la institucionalidad de la estrategia de descentralización, que se muestra en el capítulo Institucionalidad y Reformas Normativas en el año 2018. En dieciséis años se ha desarrollado un inmenso marco normativo que sustenta este proceso; sin embargo, mucha de la normatividad tiene que ser actualizada para que responda a las condiciones actuales. Estos cambios implican desde modificaciones de las leyes orgánicas en las que se basa la descentralización hasta la normatividad que sustenta las herramientas para la acción descentralizada en los territorios. • El cuarto eje estratégico es la optimización de recursos y predictibilidad en la asignación de recursos, que no solo abarca las transferencias realizadas en el marco de la descentralización fiscal³⁸; sino que incorpora un componente de eficacia de los recursos a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios al ciudadano. Esta lógica de eficacia del gasto, que se institucionaliza en el sector público mediante el Presupuesto por Resultados, está siendo gradualmente apropiada por todos los niveles de gobierno desde el 2008, y han sido creados instrumentos como los programas presupuestales³⁹ y los fondos públicos de asignación de presupuesto adicional a gobiernos regionales y locales bajo el cumplimiento de metas. • El quinto eje estratégico es la promoción del desarrollo con enfoque territorial, que describe las nuevas estrategias desde una visión de gobernanza territorial. En ese sentido, las agencias regionales de desarrollo son una estrategia para promover el desarrollo de los territorios del país sobre la base de sus potencialidades y particularidades, a través del consenso entre los actores involucrados del sector público y el privado. También se incorporan nuevas estrategias de planificación en el territorio, como los pilotos de las provincias de Condorcanqui (Amazonas) y Cotabambas (Apurímac).
09	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	Durante el 2019, se ha continuado el trabajo en el afianzamiento del proceso de descentralización, el cual tiene como puntos centrales el fortalecimiento de la coordinación y articulación multinivel, el fortalecimiento de capacidades para una mejor gestión, la predictibilidad y optimización de los recursos públicos y la aplicación progresiva del enfoque de desarrollo territorial.

		Desde el 2017, se inició un proceso de fortalecimiento de la descentralización. Hasta ese momento, el énfasis se había centrado principalmente en la transferencia de funciones, la cual prácticamente ya se había completado. A pesar de los esfuerzos, los servicios y bienes públicos que recibía el ciudadano dejaban mucho que desear. Asimismo, se evidenciaban una desconexión entre los esfuerzos descentralizadores, fundamentalmente basados en una transferencia de funciones desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales y, por otro lado, aquellos destinados a promover el desarrollo al interior del país. El punto de partida para este fortalecimiento fue el establecimiento de los espacios de coordinación y articulación, de los cuales el más representativo son los GORE Ejecutivos. Sin embargo, para que este espacio que convoca a las más altas autoridades del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, brinde mejoras sustanciales en la vida de los ciudadanos requiere que la gestión de los gobiernos en los diversos niveles cuente con procesos más eficientes, mejores capacidades técnicas, herramientas adecuadas y un adecuado financiamiento.
10	Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	El último quinquenio, se ha caracterizado por una serie de sucesos que han afectado al país gravemente: inestabilidad política, crisis sanitaria y económica. Estos elementos han tenido efectos a su vez en el proceso de descentralización en sus diferentes ámbitos. Sin embargo, en paralelo se han llevado a cabo una serie de esfuerzos para fortalecer la descentralización, y es en ese contexto, que este capítulo da cuenta de los avances de dicho proceso en sus dimensiones (administrativa, política, fiscal y económica). • En la dimensión administrativa, se evidencia el pase de un enfoque en competencias y funciones transferidas a un enfoque centrado en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Ello implica un énfasis en las responsabilidades de los niveles de gobierno en dicha provisión, en el marco de la modernización de la gestión pública. • Por otro lado, en materia fiscal, se evidencia una mayor transferencia de recursos a los gobiernos regionales y locales, así como mejor predictibilidad y continuidad de las inversiones; y el inicio de una fase con menor dependencia de las transferencias, con la implementación del nuevo Fondo de Compensación Regional (FONCOR). • Así también, en la dimensión política, se da cuenta del despliegue de las representaciones políticos-sociales, enfatizando en los desafíos para una adecuada y sostenida intermediación y el debilitamiento de la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada departamento y localidad. • Finalmente, en la dimensión económica regional, un paso importante es el inicio de la instalación y despliegue de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), como estrategia para la gestión del desarrollo económico del territorio, con una gobernanza multinivel, intergubernamental e incorporando actores públicos y privados.

11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	Han transcurrido 20 años desde que el Perú le dio un nuevo impulso al proceso de descentralización —con la modificación constitucional del capítulo de descentralización y la promulgación de la Ley de Bases—. Durante ese tiempo se ha generado un debate desde diferentes posturas sobre los resultados de este proceso. Uno de los elementos más comunes en este intercambio de ideas y propuestas es señalar que el actual proceso ha presentado un sesgo administrativo, marcado por la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, así como por la entrega de algunos programas a los gobiernos locales y provinciales. Los gobiernos regionales ya ejercen funciones, efectivamente, desde el 2009; y las municipalidades, provinciales y distritales, las ejercen sin necesidad de haber transitado por la transferencia administrativa. Los resultados han recibido diferentes evaluaciones y cuestionamientos desde distintas instituciones tanto públicas como privadas. Una de las observaciones medulares es señalar que la entrega de competencias, funciones y programas generó desazón entre las autoridades de los niveles de gobierno regional y local porque la mayoría de ellas no estuvo acompañada por los recursos humanos y presupuestales que demanda su ejercicio. Adicionalmente, los espacios de articulación y coordinación no se constituyeron o formalizaron, a pesar de que todas las voces demandaban su funcionamiento
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	El actual proceso de descentralización se reanudó como una política permanente de Estado hace más de 20 años con la Ley de Reforma Constitucional en materia de descentralización ¹ y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización ² ; con el objetivo de que esta nueva forma de organización, asignación y ejecución de funciones, y de distribución del poder gubernamental, conduciría a un desarrollo más equitativo entre los diversos territorios que conforman nuestro país.
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	Han transcurrido más de 20 años desde el inicio del proceso de descentralización en el Perú, impulsado por una reforma constitucional que transfirió poderes políticos a los gobiernos subnacionales. No obstante, dicho proceso aún no ha podido cumplir con sus objetivos, estando pendiente su consolidación en beneficio de la población. Al respecto, podemos indicar que el año 2023 se caracteriza por presentar situaciones de incertidumbre política, crecimiento económico negativo (-0.6 %), eventos climatológicos y las secuelas de la pandemia. Estos factores junto con la volatilidad e inestabilidad cíclica del precio de las materias primas crearon un escenario desfavorable para el país. En ese marco, la descentralización en el Perú continúa siendo un proceso en construcción, con importantes desafíos que deben ser superados para que se traduzca en un real instrumento de desarrollo.

Continuando con el desarrollo de los objetivos de investigación, a lo largo de la Tabla 5, se exponen los resultados de investigación obtenidos para el alcanzar el objetivo de: “Identificar los objetivos que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado peruano”. Para lo cual del mismo modo que en el caso de los objetivos de investigación desarrollados en acápite anteriores, se aplicó la ficha de observación estructurada, obteniéndose los datos mostrados, los cuales se han organizado de manera que se expone: 1) número de informe, 2) denominación del informe, y 3) los objetivos del proceso de descentralización a partir de la agenda estratégica del proceso de descentralización para cada informe anual.

De esta forma se ha podido observar que cada uno de los informes han poseído objetivos específicos, los cuales se resumen en la agenda del proceso de descentralización, los cuales se pueden reducir a los siguientes:

i) Objetivos de gobernanza, coordinación y articulación intergubernamental

Este objetivo se da a partir de consolidar espacios permanentes de coordinación y articulación entre los tres niveles de gobierno, institucionalizando mecanismos como el GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo y el Encuentro de Ciudades para garantizar decisiones compartidas, coherentes y orientadas al territorio, fortalecer la rectoría del proceso de descentralización, asegurando una conducción política y técnica continua, moderna y con capacidad reguladora sobre las entidades subnacionales, establecer una Agenda Nacional de Desarrollo Territorial, consensuada entre actores nacionales, regionales y locales, con prioridades claras, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, transformar la descentralización en una verdadera gestión territorial, mediante la territorialización de las políticas públicas sectoriales y la construcción de estrategias integrales adaptadas a la realidad de cada región, promover la articulación intergubernamental como mecanismo permanente, no como respuesta coyuntural, para asegurar coherencia en la provisión de servicios públicos y la inversión, y finalmente acercar los espacios de articulación al ciudadano, incorporando mecanismos participativos que fortalezcan la gobernanza democrática y la fiscalización social.

ii) Objetivos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades

Al igual que el primer objetivo, este objetivo se da a partir de profesionalizar y fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los gobiernos regionales y locales, mediante planes nacionales de fortalecimiento de capacidades y programas permanentes de asistencia técnica, optimizar los sistemas administrativos, TUPA, procedimientos y herramientas de gestión

pública en todos los niveles de gobierno, contribuyendo a una administración más eficiente y moderna, reforzar la institucionalidad del proceso de descentralización, actualizando el marco normativo, superando normas obsoletas y alineando leyes orgánicas con los desafíos actuales, asegurar el fortalecimiento de competencias regionales y locales, garantizando que estén acompañadas de recursos humanos, capacitación y financiamiento adecuado, fortalecer mecanismos anticorrupción en el territorio, apoyando Comisiones Regionales Anticorrupción, planes regionales y acciones coordinadas con la Contraloría, y garantizar continuidad administrativa frente a crisis, mediante normas que aseguren la provisión de servicios básicos sin interrupciones.

iii) Objetivos de provisión eficiente de servicios públicos

En cuanto al tercer objetivo este se materializa en mejorar la calidad, cobertura y continuidad de los servicios públicos descentralizados, especialmente en educación, salud, saneamiento y seguridad ciudadana, monitorear y evaluar la prestación de servicios públicos a través de planes de supervisión sectorial y acciones de mejora continua en todos los departamentos, alinear las responsabilidades de cada nivel de gobierno con la provisión efectiva de servicios, pasando del enfoque centrado en transferencias de funciones a un enfoque centrado en resultados y bienes públicos entregados al ciudadano, y promover la gestión pública descentralizada bajo el enfoque de Gestión por Resultados, integrando programas presupuestales y compromisos de desempeño.

iv) Objetivos de inversión, desarrollo económico territorial y competitividad

El cuarto objetivo se centra en fortalecer la inversión descentralizada, asegurando mayor predictibilidad, continuidad y eficiencia en la ejecución de proyectos públicos de todos los niveles de gobierno, promover la integración económica y territorial, a través del desarrollo de mancomunidades regionales y municipales, proyectos macro-regionales y corredores económicos, optimizar el uso de los recursos públicos, institucionalizando el presupuesto por resultados y generando incentivos de cumplimiento para gobiernos regionales y municipales, impulsar el desarrollo económico territorial, mediante la creación e implementación de Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) que articulen actores públicos y privados, fomentar la inversión privada y las asociaciones público privadas, como motores del crecimiento descentralizado y de proyectos de infraestructura estratégicos, y promover estrategias de

desarrollo territorial por potencialidades, utilizando pilotos territoriales y modelos de planificación local adaptada.

v) Objetivos de descentralización administrativa, política y fiscal

Finalmente el quinto objetivo busca profundizar la descentralización administrativa, mejorando la organización interna del Estado y garantizando la transferencia ordenada y efectiva de funciones y programas, consolidar la descentralización fiscal, generando autonomías financieras progresivas para gobiernos regionales y locales mediante mecanismos como el FONCOR y la descentralización tributaria parcial, reconocer y fortalecer entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera, como base del modelo descentralizado del país, impulsar la descentralización política y social, fortaleciendo la representación democrática regional y local, así como los mecanismos de participación ciudadana, y asegurar una distribución equitativa de recursos y capacidades entre territorios, contribuyendo al desarrollo equilibrado y a la reducción de brechas históricas.

De esta forma se ha identificado que el proceso de descentralización en el Estado peruano persigue objetivos que trascienden la mera creación de gobiernos regionales o la transferencia administrativa de funciones. Tal como lo establece la Constitución de 1993, la descentralización fue concebida como un mecanismo para promover el desarrollo integral, equilibrado y armónico del país, finalidad que implica no solo redistribuir competencias sino transformar la forma en que el Estado planifica, coordina y ejecuta sus políticas públicas en el territorio. De esta forma se aprecia que los objetivos principales son: 1) fortalecer la autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y locales; 2) mejorar la provisión de servicios públicos a través de una gestión más cercana al ciudadano; 3) promover la articulación intergubernamental para asegurar coherencia entre niveles de gobierno; 4) impulsar el desarrollo económico territorial mediante la inversión descentralizada y la integración regional; y 5) garantizar una distribución equitativa de recursos y oportunidades en todo el país.

Sin embargo, se aprecia que los objetivos señalados no pueden alcanzarse si el proceso de descentralización se reduce únicamente a la elección de autoridades departamentales o a la ejecución aislada de presupuestos. La existencia de 1915 órganos de gobierno descentralizado sin responsabilidad vinculante de coordinación, planificación o establecimiento de prioridades genera dispersión, duplicidad y fragmentación territorial. Esto demuestra que la simple

ampliación de actores institucionales, sin articulación efectiva ni visión territorial compartida, no materializa los objetivos constitucionales de desarrollo integral. Del mismo modo se aprecia que cuando la descentralización se limita a la administración presupuestal o a la rendición de cuentas de procesos sancionadores, se vacía de contenido transformador y se convierte en un procedimiento operativo sin impacto estructural. Ello refuerza la hipótesis de que el proceso debe comprenderse no como un conjunto de actos administrativos aislados, sino como un modelo de organización del Estado orientado a potenciar capacidades territoriales, reducir brechas y construir gobernanza multinivel. Estando pendiente su consolidación en beneficio de la población.

1.5. Efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024.

Tabla 6.
Estado situacional del proceso de departamentalización

Nº	Denominación de informe	Estado de ejecución
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	- El proceso de descentralización, durante estos casi diez años de reforma, ha tenido avances y retrocesos, encontrándose elementos positivos para continuar con el mismo énfasis, pero también un conjunto de deficiencias que requieren ser abordadas de manera efectiva y gradual. - Para adoptar medidas que aporten a soluciones viables, es necesario identificar con la mayor objetividad posible la problemática que afecta el proceso de descentralización, más aún, cuando hay problemas de carácter estructural de compleja solución, que no solo pasa por modificar o perfeccionar políticas, metodologías e instrumentos, sino por generar intangibles como la construcción de liderazgos colectivos, voluntad política para impulsar cambios, visiones compartidas de desarrollo, gobernabilidad, entre otros de importancia meridiana para hacer realidad la descentralización, como un medio para alcanzar el desarrollo con inclusión social.
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	- El Informe Anual 2012 evalúa los avances a la primera década del proceso de descentralización. - Se consolida la institucionalización de la descentralización: se impulsan instrumentos de modernización del Estado, gestión por resultados, gobierno abierto, y planes de transferencia. - Comienzan a implementarse comisiones intergubernamentales sectoriales (salud, educación, etc.) para articular prestación de servicios descentralizados. - Pese al aumento de recursos para gobiernos subnacionales (más presupuesto regional y local), la capacidad de gasto o ejecución efectiva sigue siendo limitada. En estudios se indica que, aunque aumentó el presupuesto, su ejecución eficiente no ha sido generalizada.

		Se evidencia que la descentralización todavía depende en gran medida de incentivos y asistencia técnica externa (por ejemplo, cooperación internacional).
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	- En la evaluación correspondiente al periodo 2012–2013 se consolida el diagnóstico: la descentralización está institucionalizada formalmente, pero requiere mejoras estructurales. - Se reconoce la necesidad de avanzar hacia un modelo más profundo de “gestión descentralizada” que vaya más allá de la mera transferencia de competencias: esto implica reformar sistemas administrativos, presupuesto público, recursos humanos, y prestar atención a la diversidad territorial. - No hay evidencias de una reconfiguración territorial (supradepartamental): el modelo sigue operando sobre la base departamental. Esto implica que “regionalización” sigue siendo sinónimo de descentralización administrativa sobre departamentos. - En la práctica, hay retrasos en ejecución de servicios públicos descentralizados, desigualdad entre regiones en capacidades, y la persistencia de dependencia del gobierno central.
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	- Se publica el Informe Anual 2014 del proceso de descentralización. - La “hoja de ruta” sigue vigente: se apuesta por fortalecer la gobernanza descentralizada, institucionalizar comisiones sectoriales intergubernamentales, definir roles y competencias, y avanzar hacia gestión por resultados. - No obstante, siguen las limitaciones de capacidad técnica, administrativa y de recursos en muchos gobiernos regionales. Estudios contemporáneos advierten que la transferencia de funciones no siempre ha sido acompañada por los recursos suficientes (personal, financiamiento, sistemas administrativos adaptados). - Por tanto, aunque la institucionalidad formal está consolidada, la ejecución efectiva de servicios descentralizados —y por tanto de la “departamentalización” en sentido práctico— sigue siendo desigual.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	- Continúa la implementación de los planes de transferencia (PAT) y de la política descentralizadora; los gobiernos subnacionales siguen recibiendo funciones y recursos. (Si bien no encontré una fuente PCM pública explícita en línea para “Informe 2015”, la continuidad del proceso está documentada por los balances institucionales generales). - La principal debilidad sigue siendo la capacidad de gasto y ejecución: muchas regiones y municipios no logran convertir los recursos transferidos en servicios públicos de calidad o inversiones. Según análisis críticos, más allá de la formalidad, la descentralización se “estanca” en la ejecución. - Persiste la dependencia de financiamiento central, lo que limita la autonomía real de los gobiernos regionales.

06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	• En el Informe 2016 se reporta un aumento del presupuesto transferido a gobiernos regionales y locales, lo que significa un avance en la descentralización fiscal. • Se informa que algunas iniciativas de “mancomunidades” regionales están en proceso de conformación, lo que sugiere intentos de articular gobernanza supralocal/regional. • Aun así, muchos de esos mecanismos de cooperación intergubernamental no se han consolidado plenamente: las mancomunidades aún son pocas, y su institucionalización es incompleta. • Una limitación estructural: aunque hay recursos, la calidad del gasto, la capacidad técnica y la gestión efectiva de inversiones siguen siendo una asignatura pendiente. Esto restringe la concreción territorial de la descentralización.
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	• Se publica oficialmente el Informe Anual 2017 de descentralización, que muestra un alto grado de transferencia formal de funciones al nivel regional y local, consolidando la institucionalidad descentralizadora. • Se observa un intento de modernización administrativa: se promueve la digitalización, la mejora de gestión pública, y se plantea fortalecer la gobernanza territorial. • Aun así, el informe mismo reconoce desafíos: la transferencia de funciones no siempre viene acompañada de recursos humanos, técnicos o financieros suficientes para su ejecución efectiva. • En la práctica, muchas inversiones, servicios o competencias transferidas muestran problemas de ejecución, lo que evidencia que el proceso de departamentalización sigue siendo más formal que efectivo en parte del territorio. (Este diagnóstico coincide con los análisis críticos externos).
08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	• Se publica el Informe Anual 2018, que da continuidad al seguimiento del proceso de descentralización. • El informe retoma la necesidad de avanzar hacia una gobernanza territorial más integrada, con planificación concertada y cooperación intergubernamental como ejes. • Pese a estos compromisos, la implementación concreta de mecanismos como mancomunidades, coordinación intersectorial, y gobernabilidad territorial sigue siendo limitada: las dinámicas de coordinación no están plenamente consolidadas. • En consecuencia, aunque la “hoja de ruta” se mantiene viva, la ejecución real del modelo en muchas zonas del país continúa siendo desigual.
09	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	• El Informe 2019 reafirma la concepción de la descentralización como un proceso integral, con objetivos de desarrollo territorial, servicios descentralizados, gobernanza y equidad. • Hay avances en sistemas de planificación territorial y registro de cartera de inversión regional, lo que sugiere mejores prácticas de gestión de inversiones subnacionales. • No obstante, la ejecución de la cartera de inversiones regional es heterogénea: en muchas regiones los proyectos viabilizados muestran demoras, fallas de priorización o baja ejecución, lo que limita el impacto real del proceso.

		Además, persiste la alta dependencia del financiamiento central: los ingresos propios regionales y locales siguen siendo insuficientes para asegurar autonomía y sostenibilidad.
10	Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	- Se publica un “Balance de la Descentralización 2020”, reconociendo los impactos de la pandemia de COVID-19 en la ejecución de políticas descentralizadoras. - El documento destaca la reactivación del mecanismo de coordinación intergubernamental a través del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), y esfuerzos por mantener la prestación de servicios esenciales mediante gestión territorial y cooperación multisectorial. - Sin embargo, la pandemia afectó gravemente la ejecución de inversiones, la capacidad de gasto regional y local, y puso de manifiesto la fragilidad estructural del modelo: muchos gobiernos subnacionales no tenían los recursos ni la capacidad para responder a la crisis. - Como resultado, la “ejecución efectiva” del proceso de descentralización/región quedó debilitada, aunque la institucionalidad sobrevivió.
11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	- Con la publicación del Informe 2021, se evidencia una intención explícita de “reimpulsar” la descentralización: se aprueba formalmente el informe y se anuncia la elaboración de una política nacional de descentralización con horizonte al 2030. - Esto indica la vigencia del proceso institucional y el reconocimiento de la necesidad de ajustes estructurales: fortalecimiento de capacidades, digitalización, coordinación intergubernamental, y reforma normativa. - Pero la ejecución concreta sigue enfrentando retos: financiamiento insuficiente, dependencia del gobierno central, limitaciones en recursos propios, y disparidades territoriales persistentes. Informes de análisis del proceso advierten que estos desafíos estructurales no se superan con facilidad.
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	- El Informe 2022 destaca avances en “despliegue” del proceso: implementación de la hoja de ruta de mediano plazo, definición de líneas de acción estratégicas, y continuidad institucional del proceso de descentralización. - Se consolida la visión de descentralización como política de Estado, con un enfoque territorial, inclusive, y planificado. - Aun así, los retos clásicos: muchos gobiernos regionales y locales siguen sin autonomía financiera suficiente, los ingresos propios son bajos y la dependencia de transferencias del gobierno central persiste. Esto limita la capacidad de gobernar con autonomía real. - La heterogeneidad regional continúa: aunque la “hoja de ruta” aspire a universalidad, las realidades territoriales distintas requieren respuestas diferenciadas, lo que complica la ejecución uniforme.
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	El Informe 2023 ratifica la vigencia del proceso de descentralización, reafirma sus objetivos de redistribución territorial del poder, asignación de responsabilidades, y eficiencia en la gestión pública subnacional.

-
- Se consolida una estructura institucional activa: la PCM mantiene la Secretaría de Descentralización, se planifican acciones de mediano plazo, y existe voluntad declarada de “reimpulsar” la descentralización.
 - No obstante, los desafíos estructurales, autonomía financiera, capacidades técnicas, ejecución de inversiones, gobernabilidad territorial, disparidades regionales, no han sido superados. Por tanto, la “ejecución efectiva” del modelo sigue siendo desigual. Esto indica que el proceso, aunque vigente formalmente, permanece incompleto en muchas regiones. (Este diagnóstico es consistente con análisis académicos de largo plazo).
-

En el último apartado del presente capítulo, se exponen los resultados obtenidos con la finalidad de alcanzar el objetivo general de investigación consistente en: “Evaluar los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2023”. Para lo cual se aplicó la ficha de observación estructurada, obteniéndose los resultados que se muestran en la Tabla 6, la misma que se ha estructurado de manera que expone: 1) número de informe, 2) denominación del informe, y 3) estado de ejecución.

A través de los Informes Anuales del Proceso de Descentralización entre 2011 y 2023, se advierte que existe un desarrollo sostenido en el plano institucional, aunque acompañado de profundas limitaciones en su ejecución efectiva. De esta forma, desde los primeros balances entre los años 2011 al 2012, la descentralización aparece como una reforma con avances y retrocesos, siempre marcada por la consolidación formal de instrumentos, políticas y mecanismos de modernización del Estado, pero también por la persistencia de problemas estructurales que dificultan su implementación. La institucionalización del proceso de descentralización, incluyendo la creación de comisiones intergubernamentales, la gestión por resultados, la planificación territorial y los planes de transferencia, avanza de manera continua; sin embargo, la capacidad de los gobiernos regionales y locales para asumir efectivamente las funciones transferidas se mantiene limitada, ya sea por insuficiencia de recursos, debilidades técnicas, brechas administrativas o falta de liderazgo político sostenido.

En cuanto a los informes de los años 2012, 2013 y 2014, se constata que, aunque la descentralización se mantiene como política pública vigente, no se ha producido una verdadera reconfiguración regional. De hecho, el modelo de regionalización continúa operando sobre la base departamental tradicional, haciendo que la departamentalización funcione más como un esquema administrativo que como un proceso de integración territorial. En tal sentido se resalta

la necesidad de transitar hacia una gestión descentralizada más profunda, capaz de transformar sistemas administrativos y presupuestales, y de responder a la diversidad territorial del país. Esto se expresa a nivel de la continuidad de la hoja de ruta y la institucionalidad sectorial, la cual, a pesar de tener avances, la ejecución de servicios públicos descentralizados sigue siendo desigual entre regiones y con una persistente dependencia de las transferencias y asistencia técnica del gobierno central.

En cuanto a los informes de los años 2015 y 2017 se observa que los planes de transferencia se siguen aplicando y que las iniciativas de cooperación y coordinación intergubernamental, como las mancomunidades regionales, empiezan a desarrollarse, aunque sin llegar a consolidarse plenamente. Pese al incremento de los recursos transferidos, la capacidad de gasto, la calidad del gasto y la gestión efectiva de inversiones continúan siendo las mayores debilidades del proceso. Esto pese a que en este periodo se aprecia una evolución a la modernización administrativa, mediante la digitalización, el fortalecimiento de gobernanza territorial y la mejora de gestión pública.

En los informes de los años 2018 y 2019, el Estado reafirma el carácter integral y territorial del proceso de descentralización, intentando impulsar la planificación articulada, la gobernanza territorial y la coordinación intersectorial. No obstante, la ejecución de inversiones regionales se mantiene heterogénea, con demoras y dificultades de priorización, y los ingresos propios de los gobiernos regionales siguen siendo insuficientes. Este escenario confirma que la departamentalización avanza más en su diseño que en sus resultados territoriales concretos, y que la autonomía regional se mantiene restringida por la dependencia estructural del financiamiento nacional.

En cuanto al año 2020, el informe reveló la fragilidad del modelo, por cuanto muchos gobiernos regionales y locales no contaban con capacidades suficientes para gestionar la crisis de la COVID19. Aunque la institucionalidad descentralizadora se mantuvo activa, la ejecución de inversiones y la capacidad operativa de los gobiernos regionales se vieron severamente afectadas, profundizando las debilidades previamente identificadas. Situación que cambia a partir de 2021, en donde el Estado retoma explícitamente la necesidad de reimpulsar la descentralización y anuncia la formulación de una política nacional al 2030.

Así en los informes de los años 2021, 2022 y 2023, se resaltan nuevamente la vigencia de la hoja de ruta descentralizadora, la continuidad institucional y la visión territorial de la política.

Sin embargo, también se confirma que los principales desafíos no han sido superados, como la autonomía financiera insuficiente, la débil generación de ingresos propios, las disparidades regionales persistentes, la baja calidad del gasto, la limitada capacidad técnica y problemas de gobernabilidad territorial. Apreciándose con ello, que la implementación del modelo de descentralización continúa siendo desigual e incompleta.

En conjunto, el estado situacional del proceso de departamentalización entre 2002 y 2023 revela un proceso formalmente consolidado, pero limitado. La descentralización se ha institucionalizado y ha mantenido continuidad en sus instrumentos, tanto normativos, como en políticas y hojas de ruta; sin embargo, su impacto real en la redistribución territorial del poder, la eficiencia de los servicios públicos, la autonomía regional y la integración territorial sigue siendo insuficiente. La departamentalización, concebida como modelo de regionalización ha funcionado más como un esquema administrativo descentralizado que como una verdadera transformación territorial. En consecuencia, el proceso permanece vigente, pero incompleto, y sus efectos reales sobre la regionalización y el desarrollo territorial han sido parciales y heterogéneos, marcados más por avances normativos que por resultados efectivos en el territorio.

De esta forma se ha podido evaluar sobre el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú, que la reforma ha logrado consolidar una infraestructura institucional y normativa sólida, sin embargo, no ha producido los efectos sustantivos que permitan alcanzar los fines de desarrollo territorial y autonomía previstos desde su origen constitucional. Si bien se ha avanzado en la formalización de competencias, creación de órganos de coordinación, transferencia de funciones y ampliación de recursos hacia los gobiernos regionales y locales, estos progresos han tenido un impacto limitado en la mejora efectiva de la gestión pública subnacional.

Los informes anuales muestran que la departamentalización ha operado principalmente como un proceso administrativo y electoral, sin lograr traducirse plenamente en capacidades reales de gobierno. La persistente dependencia financiera del nivel central, la baja ejecución de inversiones, la débil capacidad técnica y administrativa de muchos gobiernos regionales, así como la escasa articulación intergubernamental, han producido un modelo que avanza en lo formal, pero permanece incompleto en lo operativo. Como resultado, la descentralización no ha logrado reducir de manera sostenida las brechas territoriales ni consolidar un sistema de gobernanza territorial autónomo y eficiente. De este modo, los efectos observados confirman

que la departamentalización, tal como se ha implementado, no basta por sí misma para alcanzar los objetivos estratégicos del proceso de descentralización. En consecuencia, se evidencia la necesidad de replantear el sentido y propósito del modelo, orientándolo hacia un enfoque de desarrollo territorial efectivo, que complemente la estructura formal con mecanismos de gestión, financiamiento y gobernanza capaces de generar resultados tangibles en el territorio.

Tabla 7.
Deficiencias en la ejecución del proceso de descentralización

N°	Denominación de informe	Deficiencias detectadas	Desarrollo
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	Secretaría de Descentralización presenta debilidades para dirigir con efectividad el proceso de descentralización	La ausencia de voluntad política y estrategias creativas, que permitan poner en marcha las políticas y orientaciones que presiden el proceso de descentralización, sumado al cambio de su estatus organizacional y la reducción presupuestal, no han permitido avances sustanciales del proceso. Este débil liderazgo institucional se expresa también en las dificultades para coordinar y articular acciones entre los diferentes actores involucrados en la descentralización. Por ejemplo, la mayoría de Entidades Públicas del nivel nacional, desarrollan actividades de capacitación, sin ninguna coordinación con la Secretaría de Descentralización.
		Transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales con sentido administrativista	La transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales ha sido desordenada y desorganizada, no ha cumplido con el mandato de ser un proceso ordenado, progresivo y por etapas, ello se evidencia cuando se revisa las transferencias de funciones y competencias entre los años 2005 al 2011, se observan porcentajes disformes. A ello, se suma el carácter administrativo y burocrático, reducido al cumplimiento de requisitos y plazos; sin un enfoque y herramientas que les permitan a los gobiernos regionales y locales gestionar los servicios públicos que se deriven de las funciones y competencias transferidas. Ello denota la ausencia de un modelo de gestión descentralizada, así como un sistema de monitoreo y evaluación de este importante proceso lo que no permite efectuar una medición de sus impactos en el desarrollo territorial de responsabilidad de los gobiernos descentralizados.
		Desarrollo de capacidades	Las acciones de capacitación y asistencia técnica emprendidos por la secretaria de Descentralización no ha tenido mayores efectos en la mejora del desempeño de los gobiernos

descentralizados, por consiguiente, no ha incidido en la prestación de mejores servicios públicos regionales y municipales.

Los contenidos temáticos de capacitación y asistencia técnica no guardan conexión con a la demanda de capacidades que requieren los gobiernos descentralizados, al no estar articulados a los servicios públicos que se quieren mejorar. Además, estos contenidos, en el caso de la mayoría de los sistemas administrativos, tienen todavía un sentido centralista que se requiere modificar, como parte de la construcción del modelo de gestión pública descentralizada.

Articulación intergubernamental

Un aspecto clave de la descentralización es el accionar conjunto del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, como expresión de una gestión descentralizada en un país Unitario y Descentralizado. Sin embargo, esta forma de actuación entre los tres niveles de gobierno no ocurre de manera institucionalizada, aunque existen coordinaciones entre instituciones de manera independiente, pero no colegiada.

Un mecanismo de articulación intergubernamental, en proceso de implementación es el Consejo de Coordinación Intergubernamental, sin embargo, su instalación ha sido convocada en dos oportunidades y no ha podido materializarse. Un aspecto a perfeccionar es su conformación, que requiere de una instancia ágil y representativa, que facilite la toma de decisiones sobre la base de temas coincidentes y de interés nacional, regional y local.

Inversión Descentralizada e Integración Territorial

Un problema preocupante que se observa en la mayoría de la gestión de los gobiernos regionales es la debilidad que presentan en la promoción y gestión de la inversión descentralizada, tanto pública como privada. A la fecha no se visualiza ninguna inversión privada de magnitud en los territorios subnacionales que sea el resultado de alguna política que vaya en ese sentido; por el contrario, en algunos casos se oponen; a pesar que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales tienen un fuerte mandato sobre la promoción del desarrollo económico y la competitividad regional. Una causal de esta situaciones que no se han generado las condiciones apropiadas, como adoptar políticas apropiadas, incentivos, infraestructura de soporte en vías, energía, agua, etc., para atraer este tipo de inversión, tanto en el ámbito del soporte de la infraestructura económica, como la adopción de políticas y estrategias que aporten en ese sentido.

Aunado a lo expuesto, están las dificultades para conformar las regiones. Desde el nivel regional

			existe una fuerte pertenencia departamentalita que les impide avanzar en ese sentido, y desde el nivel Nacional la debilidad para promover políticas e incentivos que motive a los departamentos a integrare regionalmente.
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)	Desafíos para la conducción del proceso	Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se señala que... habiendo transcurrido 10 años de la puesta en marcha de la reforma descentralista actual, la institucionalidad concebida para conducirla aún no ha encontrado una fórmula que pueda atender de manera adecuada la necesidad de articular la gestión de los tres niveles de gobierno y guiado de manera consensuada la más importante reforma del Estado en marcha. En ese marco, el principal desafío respecto a la conducción del proceso recae en la tarea de fortalecer el rol rector del Gobierno Nacional, en el espacio institucional que resulte más adecuado para el propio Estado y que en la actualidad es asumido por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que constituye la principal fortaleza institucional del proceso pero que requiere tener mayores prerrogativas y funciones potenciadas, con la finalidad de que asumir nuevos retos en torno a promover el debate sobre el proceso, apoyar la construcción de una agenda renovada y de nuevos consensos políticos para fortalecer el proceso de descentralización, con pleno respeto a las autonomías de los gobiernos regionales y locales en el marco de un Estado unitario y descentralizado.
		Desafíos para la articulación intergubernamental	Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se concluye que el principal desafío respecto a la articulación intergubernamental pasa por fortalecer la rectoría de la Secretaría de Descentralización en la dentro de sus funciones institucionales con mayores facultades para llevar adelante las acciones estratégicas del proceso de descentralización. A partir de ahí, se deben fortalecer los espacios principales de coordinación y articulación intergubernamental; en principio, con el funcionamiento del CCI a partir de una mejor revisión de su reglamentación para convertirlo en una instancia eficaz y legítima para los tres niveles de gobierno. Finalmente, y en forma paralela se deben seguir impulsando otras instancias de coordinación entre los propios gobiernos descentralizados regionales y locales, en el marco de sus competencias institucionales.

Desafíos para la
participación
ciudadana

Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se concluye que el principal desafío respecto a la participación ciudadana es el del fortalecimiento de los mecanismos participativos que garantice la debida participación de actores sociales debidamente capacitados con la finalidad de permitir una mejor vigilancia y control de los ciudadanos respecto a la gestión pública regional y/o local contribuyendo a la gobernabilidad y la democracia. Otro factor importante es la ampliación de la cobertura de los distintos medios electrónicos con los que cuenta con el Estado que faciliten la descentralización de la información virtual relacionada a la transparencia de la gestión institucional de los gobiernos descentralizados para un mejor control y vigilancia ciudadana.

Desafíos para la
descentralización
administrativa

Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016, se concluye que entre los principales desafíos que debe enfrentar la descentralización administrativa se tiene que resolver el tema de precisar la delimitación de competencias, responsabilidades y roles entre los tres niveles de gobierno, con la formulación de las matrices de competencias y funciones sectoriales que permitan posteriormente aprobar y adecuar las Leyes de Organización y Funciones sectoriales. En ese mismo contexto y en el marco de la gestión descentralizada, corresponderá articular y concordar el marco normativo fijado en la Ley de Bases de Descentralización y las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Descentralizados. Un segundo aspecto a resolver corresponde a la prioridad de culminar en el corto plazo con la transferencia de funciones sectoriales pendientes, pero a la vez fortalecer el ejercicio de las competencias y funciones transferidas a fin de mejorar la provisión de los servicios públicos descentralizados, para lo cual resulta impostergable desarrollar las capacidades de los tres niveles de gobierno en torno a la gestión descentralizada de los servicios públicos. Un tercer aspecto, es la transferencia pendiente de las funciones de la Ley Orgánica de Municipalidades a los Gobiernos Locales, no solo para dar cumplimiento a la normatividad vigente (Segunda y Cuarta Disposición Complementaria de la citada norma, entre otras) sino para que la actuación de los Gobiernos Locales en las Comisiones Intergubernamentales tenga el marco legal que les permita asumir el rol y responsabilidades que les corresponde en la gestión descentralizada de los servicios públicos,

la cual se basa en los principios de complementariedad, corresponsabilidad y subsidiariedad en la provisión de los servicios públicos. Un cuarto aspecto, el más importante para continuar desarrollando el proceso de descentralización peruano, es el diseño e implementación de modelos de gestión descentralizada de servicios públicos, en el seno de las Comisiones Intergubernamentales conformadas, para lo cual la Secretaría de Descentralización ya cuenta con los instrumentos necesarios (lineamientos y guía) para desarrollar la gestión descentralizada de los servicios públicos. Un quinto aspecto, corresponde al desafío de construir en el Estado peruano un Sistema de Supervisión, Monitoreo y Evaluación de las competencias transferidas y de la gestión descentralizada de los servicios públicos, que permita medir los niveles de desempeño de la gestión pública nacional, regional y local y su repercusión en la calidad de los servicios públicos.

Desafíos para el fortalecimiento institucional

Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se concluye que en primer lugar, el fortalecimiento de la reforma del servicio civil, de SERVIR y de la implementación efectiva de la Ley de la Carrera Pública siguen constituyendo uno de los desafíos por cumplirse por parte del Estado, principalmente enfocado a atender las debilidades institucionales de los gobiernos descentralizados que en el marco de las competencias asumidas no cuentan con recursos humanos debidamente formados en temas ligados a la gestión pública ni cumplen con el perfil requerido; sin embargo, por decisiones políticas asumen cargos públicos y su labor resulta ineficiente e ineficaz para la propia Institución. Un segundo desafío guarda relación con el nuevo enfoque que debe darse al desarrollo de capacidades hacia los gobiernos descentralizados a partir de la implementación de políticas articuladas a la gestión descentralizada y que debe estar incorporada en un nuevo Plan Nacional de Desarrollo de capacidades 2013 - 2016 orientado a mejorar, articular y organizar la oferta pública y privada de desarrollo de capacidades (con un enfoque de competencias y desarrollo del capital social, y de gestión por resultados), en respuesta a la demanda de los gobiernos regionales y las municipalidades, como uno de los ejes centrales que permita mejorar y hacer eficiente la gestión de las funciones descentralizadas y la gestión integral del desarrollo sostenible en cada ámbito territorial. Un tercer desafío, corresponde a lograr el

fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos descentralizados a partir del desarrollo de procesos de rediseño organizacional que les permita mejorar sus capacidades operativas y técnicas para optimizar el nivel de la gestión pública institucional. Para dicho fin, corresponderá a Gobierno Nacional que en el marco de la reforma de la modernización de la gestión del Estado adecue los Sistemas Administrativos y establezca mecanismos e instrumentos apropiados para impulsar dichos procesos, desde los propios Gobiernos Regionales y Locales. Finalmente, un quinto desafío está referido a la institucionalidad de organizaciones conformadas por representantes de los gobiernos descentralizados regionales y locales (AMPE, ANGR, REMURPE, UMMP, MUNIRED) que de manera conjunta coordinan y articulan con el Gobierno Nacional aportando a la gobernabilidad del país. Su participación en distintos espacios de tipo consultivo, de coordinación, de concertación es reconocida y requerida para lograr consensos que coadyuven a la toma de decisiones y a adoptar acuerdos que aporten al interés del desarrollo local, regional y nacional.

Desafíos para la inversión descentralizada

Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se concluye que el principal desafío corresponde a lograr desarrollar una serie de instrumentos efectivos y mecanismos de gestión que fortalezcan la autonomía y capacidad de gobiernos regionales y locales para aplicar políticas que fomenten inversión y el desarrollo económico descentralizados tanto en el nivel público como privado. Un segundo desafío, corresponde a la generación de condiciones apropiadas para la promoción de la inversión privada parte del hecho de contar con instrumentos técnicos y capacidades internas para identificar las oportunidades de inversión y que estas sean debidamente planificadas y sostenibles ambientalmente sin poner en riesgo a los recursos naturales ni a las poblaciones locales. Finalmente, un desafío mayor es la construcción de capacidades institucionales que garantice la debida gestión de las inversiones descentralizadas sobre la base de las autonomías regionales y locales, sin tener que depender permanentemente del Gobierno Nacional.

Desafíos para la integración económica

Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 se concluye que los principales desafíos respecto a la integración económica territorial tienen que ver con el impulso por parte del Gobierno Nacional a las experiencias positivas de asociatividad territorial

		regionales y locales, generando las condiciones e incentivos que permitan propiciar un ambiente favorable a la integración. Bajo ese contexto, el Estado debe replantear el modelo de regionalización entendiéndolo como un proceso multidimensional, complejo, de larga duración y maduración lenta, que requiere de visiones y proyectos concertados, innovadores de todos sus actores.
	Desafíos para la descentralización fiscal	Como síntesis del Balance del Eje en la propuesta del PND 2012-2016 y en el contexto de lo señalado, el Ministerio de Economía y Finanzas en su evaluación del Balance de la descentralización fiscal y como Ente rector en dicho temas, concluye que la política fiscal requiere que la atención de temas prioritarios se enmarquen en los aspectos siguientes: - El aumento de la recaudación vía los Ingresos Locales - La mejora de la eficiencia y eficacia del Gasto Regional y Local - La mejora del desempeño de las Transferencias Fiscales - La mejora de la gestión sub-nacional de la deuda
03	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	Aprobación e implementación del Plan Nacional de Descentralización 2013 – 2016 La primera acción que se planteó fue la aprobación e implementación del Plan Nacional de Descentralización 2013 – 2016; acción que concluyó con una propuesta final del Plan Nacional al 2016 que fuera, por primera vez en la historia del proceso descentralizador, socializada con los principales actores – gobiernos regionales, municipalidades y sociedad civil organizada- a través de talleres descentralizados en el norte, centro y sur del país, además de debatida en el Consejo de Coordinación Viceministerial y en el Consejo de Ministros, de los cuales se recogieron importantes aportes que han generado una propuesta final que se encuentra en proceso de implementación.
	Elaboración de una propuesta para la modificación del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.	Una segunda acción está vinculada con la elaboración de una propuesta para la modificación del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Para ello, al crearse una Comisión Sectorial mediante Resolución N° 085-2013-PCM para presentar una propuesta, ésta se materializó en un proyecto de nuevo Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, como se ha descrito en este Informe, habiendo en consecuencia cumplido la Comisión Sectorial dentro del plazo previsto con el encargo conferido.
	Ejecución del Plan de Supervisión y	La tercera acción consistió en la ejecución del Plan de Supervisión y Evaluación de

Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales

Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, en Loreto, Cajamarca, Ayacucho y Puno. Como también se ha detallado en este Informe, la Secretaría de Descentralización no solamente cumplió con la ejecución del Plan, en su primera etapa a título de piloto, evaluando tres servicios públicos en los departamentos citados, sino que además, en una segunda etapa, evaluó cinco servicios públicos en total en los 25 Gobiernos Regionales. Con ello, podemos afirmar que esta acción se encuentra debidamente implementada.

Impulso al funcionamiento eficiente de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada.

a cuarta acción estuvo referida a la Impulso al funcionamiento eficiente de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada. Esta tarea será posible gracias a la aprobación de la Directiva para la construcción de modelos de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 002-2014-PCM/SD que permitirá la difusión de una Guía para que los sectores puedan formular modelos específicos en gestión descentralizada para cada servicio. Con ello, podemos afirmar que esta acción se encuentra en implementación.

Guía para la implantación y desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos

La Quinta Acción determinó la aprobación de la Guía para la implantación y desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos” lo que en efecto, ha ocurrido con la expedición de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 002-2014-PCM/SD que aprueba la Directiva para la construcción de modelos de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos. Esta acción se encuentra, en consecuencia, debidamente implementada

Aprobación y puesta en marcha un efectivo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2013- 2016

La Sexta Acción señaló la aprobación y puesta en marcha un efectivo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2013- 2016. Como se ha descrito en este Informe, el nuevo enfoque del desarrollo de capacidades institucionales ha generado que la Secretaría de Descentralización formule una propuesta de Plan de Fortalecimiento de Competencias para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada, la misma que se encuentra en evaluación por la Comisión Multisectorial creada por el Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, lo que implica que esta acción se encuentre en proceso de implementación.

Apoyo y asistencia técnica a las iniciativas de integración: Mancomunidades Regionales, Juntas de Coordinación Interregional, Región Ancash – Huánuco – Ucayali.	La Séptima Acción estuvo referida al Apoyo y asistencia técnica a las iniciativas de integración: Mancomunidades Regionales, Juntas de Coordinación Interregional, Región Ancash – Huánuco – Ucayali. En relación a ello, como se ha descrito en el Informe, la Presidencia del Consejo de Ministros ha orientado y concentrados sus esfuerzos en la promoción de Mancomunidades Regionales como instrumento y conducto para la integración económica de los pueblos que favorezca al desarrollo concertado y sostenible. Para dicho fin, se ha aprobado el Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional, Ley N° 29768, por Decreto Supremo N° 050-2013-PCM y luego, mediante Resolución de la Secretaría de Descentralización N° 036-2013-PCM/SD, la constitución y el Reglamento del Registro de Mancomunidades Regionales, habiéndose inscrito dos Mancomunidades Regionales en el 2013, con lo cual puede afirmarse que esta acción se encuentra implementada
Coordinación y cooperación con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	Respecto a la Octava Acción, se señaló que efectuaría la coordinación y cooperación con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) para el desarrollo de las acciones a nivel regional y local (Comisiones Regionales Anticorrupción). Esta acción se ha traducido en la constitución de 21 Comisiones Regionales Anticorrupción (CRAS) en los diversos Gobiernos Regionales, con lo cual, esta acción se encuentra también implementada.
Articulación, coordinación y cooperación con los gobiernos descentralizados para el desarrollo de los procesos de ordenamiento y demarcación territorial.	La Novena Acción estuvo relacionada con la Articulación, coordinación y cooperación con los gobiernos descentralizados para el desarrollo de los procesos de ordenamiento y demarcación territorial. En cumplimiento a este compromiso, se aprobó el Plan Nacional de Demarcación Territorial y se aprobaron las Unidades de Arbitraje en la Dirección nacional Técnica de Demarcación Territorial, como un importante soporte para el desarrollo efectivo de los procesos de demarcación territorial. Con ello, se puede afirmar que esta acción se encuentra implementada
Profundizar la ejecución descentralizada de obras de infraestructura con incidencia social	Finalmente, la Décima Acción estuvo vinculada al hecho de profundizar la ejecución descentralizada de obras de infraestructura con incidencia social. Esto ha sido posible gracias a la suscripción de un Convenio de Cooperación entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Universidad Peruana, a través de la Asamblea Nacional de Rectores, para la formulación de proyectos, lo que ha permitido la suscripción de

			más de 90 Convenios Específicos suscritos, brindando apoyo y asistencia a las Municipalidades. Con ello, se afirma que esta acción se encuentra implementada.
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	Debilidades institucionales y de gobernabilidad	El Informe reconoce que muchos gobiernos regionales, provinciales y distritales —al término del período electoral— mostraron “diferentes niveles de gestión”: algunos con resultados óptimos, otros con serias dificultades. Esto pone en evidencia heterogeneidad en capacidades institucionales entre territorios. Se señala que en varias autoridades descentralizadas hubo “ineficiencias e inapropiadas prácticas” en la gestión de recursos públicos, incluyendo “actos públicos de corrupción”, que afectaron la gobernabilidad y la confianza ciudadana. En consecuencia, la renovación democrática (elecciones regionales y municipales de 2014) implicaba un “riesgo de discontinuidad” de políticas de descentralización si las nuevas autoridades no contaban con el compromiso, capacidad o legitimidad suficientes para continuar las reformas. El Informe advierte que la debilidad institucional se acentúa especialmente en aquellas entidades cuyos procesos de acreditación se flexibilizaron —lo que afectó la solidez de gobiernos regionales y locales como receptores efectivos de competencias transferidas.
		Insuficiente fortalecimiento de capacidades para gestión descentralizada	El documento reconoce que el requisito de elaborar un “Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión” para recibir funciones transferidas se había convertido en muchas ocasiones en una “mera formalidad” para cumplir requisitos, pero sin un desarrollo real de capacidades. En particular, el plan nacional de fortalecimiento de capacidades para la gestión pública descentralizada aprobado en 2010 (Proyecto de Fortalecimiento – sistema de recursos humanos) no había tenido una implementación robusta ni con metas / indicadores de resultado claros, lo que limitaba su impacto real. Eso implica que muchas autoridades a nivel regional o local recibieron funciones transferidas sin contar con el capital humano, la experiencia técnica, ni la organización administrativa necesaria para gestionarlas adecuadamente — lo que pone en riesgo la calidad de los servicios descentralizados.
		Déficit en articulación intergubernamental y	Aunque el Informe 2014 retoma la importancia de la articulación intergubernamental —entre gobierno nacional, regional y local—, reconoce

coordinación
institucional

que algunos espacios claves para ello —como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) — no llegaron a constituirse plenamente, debido a su diseño excesivamente amplio y complejo, lo que dificultaba su operación efectiva.

La falta de funcionamiento efectivo de estos espacios de coordinación significa que muchas políticas públicas, transferencias y servicios descentralizados quedan sin un mecanismo permanente de supervisión, planificación conjunta ni seguimiento interinstitucional. Esto limita la integración real del Estado descentralizado, y refuerza riesgos de duplicidad, descoordinación, abandono de políticas regionales / locales al cambiar autoridades, y deficiente seguimiento de inversiones y servicios.

Problemas de
rendición de cuentas,
transparencia y
corrupción

El Informe reconoce que la descentralización encontró en 2014 “serios indicios de ineficiencias e inapropiadas prácticas para gestionar los recursos públicos con lo cual se revelaron actos públicos de corrupción” a nivel regional y local. Esta situación debilita la legitimidad del proceso, afecta la confianza ciudadana, y puede poner en riesgo la sostenibilidad del modelo descentralizado.

A pesar de la creación de Comisiones Regionales Anticorrupción (23 en ese año, según el Informe), el problema sigue siendo estructural, pues la corrupción y la falta de mecanismos efectivos de control sigue siendo una amenaza persistente.

Desigualdades
territoriales:
heterogeneidad de
capacidades y
resultados
subnacionales

El proceso de descentralización —como reconoce el Informe mismo— ha avanzado de forma desigual. Mientras algunos territorios muestran avances en gestión, inversiones y provisión de servicios, otros presentan una situación deficitaria, debido a la debilidad institucional, falta de recursos, insuficiente capacidad técnica, y poca eficacia en ejecución.

Esto genera una fragmentación territorial: la descentralización no se traduce en desarrollo territorial homogéneo ni en disminución de desigualdades estructurales.

Limitaciones en la
supervisión y
evaluación de
competencias
transferidas

Aunque en 2014 se dispuso iniciar formalmente la “Primera Etapa del Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales” mediante la Resolución 024-2014-PCM/SD, el hecho de que solo se inicie su implementación ese año evidencia que hasta entonces no existía un sistema consolidado y continuo de monitoreo y evaluación de las funciones descentralizadas.

			Esta carencia implica riesgos: sin evaluación permanente, no hay información confiable sobre la calidad del servicio público descentralizado, ni sobre la eficiencia en el uso de recursos, ni sobre impactos reales en población.
		Riesgo de reversión o discontinuidad por ciclos políticos	El Informe señala que la renovación de autoridades (gobiernos regionales, provinciales, distritales) puede implicar riesgo de discontinuidad, pues nuevas gestiones pueden no dar continuidad a las políticas descentralizadoras, o pueden no estar comprometidas con su consolidación. Esto es especialmente relevante en contextos donde las autoridades carecen de experiencia, soporte técnico o motivación institucional para comprometerse con una gestión descentralizada eficaz.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	Necesidad de afirmar la gobernanza pública para el desarrollo sostenido del proceso de descentralización y débil institucionalidad	Para lograr el cometido constitucional descrito para el proceso de descentralización, urge que todos los actores que participan en el mismo posean una institucionalidad más fortalecida que permita un efectivo ejercicio de sus roles y responsabilidad así como una adecuada interacción entre ellos. El reto es fortalecer la PCM y mejora de la institucionalidad Regional y Local, a través: a) Fortalecer la institucionalidad regional vinculada con la legitimidad de sus autoridades b) Implementar un proceso de reestructuración y fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros c) Fortalecer el potencial humano regional y local a través del desarrollo de capacidades. d) Fortalecer la institucionalidad de la participación ciudadana en la gestión descentralizada del Estado
		Débil enfoque regional para impulsar el desarrollo nacional	Un segundo tema crítico que impide lograr el cometido de la descentralización hacia el desarrollo integral del país a través de territorios consolidados económica y socialmente es la debilidad en la implementación del enfoque territorial que dificulta una planificación y gestión territorial articulada para impulsar la inversión pública y privada descentralizada. Y es que la realidad ha puesto en evidencia que, en muchos territorios, la inversión regional y local expresada en infraestructura y servicios no responde a las necesidades reales de los ciudadanos o no cubre las expectativas de soporte efectivo para la prestación de servicios públicos con suficiente cobertura y niveles esperados de calidad. Esta situación origina ineficiencia en el gasto público, distracción de recursos en una

inversión desarticulada y despilfarro de los ingresos fiscales en infraestructura que no genera valor público, lo que hace que, a la larga, los territorios no solamente pierdan competitividad sino también oportunidades valiosas para generar desarrollo.

Reto clave: Planificación para la inversión e integración económica territorial

- a) Impulsar la planificación estratégica y desarrollo de capacidades en inversiones.
- b) Generar mayores condiciones para la integración económica territorial.

Limitado desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos

A partir de la masiva y acelerada transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales producida en el quinquenio anterior, la prestación de servicios públicos a través de una gestión descentralizada no se ha desarrollado en los niveles esperados debido a una escasa labor de rectoría desde los sectores responsables en la conducción, regulación y supervisión de los servicios públicos prestados a nivel subnacional, sumado a procesos insuficientes para desarrollar capacidades de manera eficiente.

Reto: Fortalecimiento de la Gobernanza Multinivel

- a) Consolidar los procesos para el diseño e implementación de Acciones de Mejora Continua.
- b) Afianzar el desarrollo de la Gobernanza Multinivel para una mejor coordinación y articulación en la gestión del Estado.
- c) Impulsar los procesos de descentralización fiscal

Corrupción que afecta a la Gestión Pública en los tres niveles de gobierno.

Durante el año 2015, el país sido testigo de gestiones públicas haciendo uso de una autonomía regional y local mal entendida, sin límites en el ejercicio del poder, sin mecanismos de vigilancia y de control interinstitucional, constituyéndose así en fuente para la realización de actos de corrupción, vilipendiándose los recursos públicos y sirviéndose del poder público para fines particulares, llegando a poner en duda la validez y mantenimiento del modelo descentralista y sus componentes. Y es que, para nuestro modelo constitucional de Estado, la corrupción se constituye en una enfermedad especialmente nefasta, al corroer la gestión pública que, desarrollada en los tres niveles de gobierno y bajo el principio de subsidiariedad, actúa para el servicio de los ciudadanos hacia la mejora de sus condiciones de vida y el bienestar general. Conocida esta realidad, existen un

		conjunto de estrategias y acciones que se han planteado en los últimos años para luchar contra el flagelo de la corrupción, aprobándose normas, formulándose planes, identificándose espacios para la concertación y estableciéndose acciones concretas a nivel sectorial que, sin embargo, tienen que seguir fortaleciéndose con el fin de lograr resultados lo suficientemente eficientes para disminuirla. Reto: Fortalecimiento de la Integridad Pública y del Gobierno Abierto Esto implica impulsar el modelo de Gobierno Abierto que supone transparencia en las decisiones públicas, facilitar el acceso a la información pública bajo cualquier medio, rendir cuentas periódicamente y denunciar los actos de corrupción. De esta forma, al privilegiar la integridad y transparencia como fundamentales para consolidar instituciones resistentes a la corrupción, se genera también un clima de confianza y seguridad para la ciudadanía
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	Mejorar la calidad de las estadísticas nacionales y los sistemas de información La manera de definir las áreas urbana y rural del Perú reduce la efectividad y la eficiencia de las políticas públicas. La definición de áreas urbanas funcionales será un elemento clave para lograr políticas urbanas más eficaces y mejorar los vínculos urbano-rurales. La adopción de la tipología regional de la OCDE para el Perú, facilitaría la comparabilidad internacional.
	Desarrollar políticas regionales para destrabar el crecimiento potencial de sus regiones	Las políticas sectoriales y de innovación están diseñadas fundamentalmente de arriba hacia abajo y, por lo tanto, Perú tiene un camino por recorrer hacia un enfoque basado en el lugar. Perú tiene una arquitectura de planeamiento e institucional que puede proporcionar la base para implementar un enfoque basado en el lugar. No existe suficiente coordinación horizontal y vertical para implementar este enfoque, especialmente en lo que se refiere al marco fiscal.
	El marco de la política urbana está establecido pero necesita una dirección política más fuerte con mecanismos claros para su implementación	Para diversificar la economía y aumentar la productividad, Lima y las ciudades secundarias necesitan estar mejor conectadas y ser más inclusivas. El liderazgo del gobierno central es necesario para entregar políticas urbanas efectivas. Las políticas urbanas necesitan estar mejor integradas con los marcos fiscales. Se requieren mecanismos más efectivos para una mejor coordinación y alineamiento de las políticas urbanas en el nivel subnacional.
	Vincular los programas para	La Nueva Política Rural de la OCDE puede servir como marco para habilitar a las áreas

		abordar la pobreza con iniciativas para promover el desarrollo económico bajo un marco de política rural común ayudaría a las áreas rurales a maximizar sus activos ya abordar los cambios en el desarrollo Se requieren reformas que fortalezcan los gobiernos subnacionales y alienten un enfoque basado en las alianzas de las políticas de desarrollo regional	rurales peruanas para maximizar sus activos y abordar los cambios del desarrollo. La actual aproximación a la política rural es largamente sectorial y está focalizada en el alivio de la pobreza. Hay una desconexión entre los programas de alivio de la pobreza y las políticas de promoción del desarrollo económico rural. Para lograr esa conexión se necesita implementar acuerdos de gobernanza para la política rural. Hacer que la descentralización funcione es fundamental para mejorar los resultados sociales, económicos y ambientales a nivel regional. Los roles y responsabilidades no están claros y los gobiernos subnacionales carecen de las habilidades y capacidades para llevarlos a cabo efectivamente. La coordinación y no la fragmentación es el problema que enfrenta la administración pública en Perú. Los gobiernos subnacionales, particularmente a nivel regional, no tienen el espacio fiscal para adoptar y adaptar efectivamente las políticas y los recursos a las circunstancias regionales y locales. El sistema de ingresos fuertemente basado en los recursos naturales está contribuyendo a un problema de fragmentación de la inversión a nivel subnacional.
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)	Desarrollo económico y social como eje de la descentralización Articulación y coordinación para promover el desarrollo	La descentralización debe contribuir al desarrollo integral del país, ofreciendo los bienes y servicios públicos adecuados para elevar el nivel de vida de los ciudadanos y promoviendo actividades económicas competitivas en las diferentes regiones, que generen empleo digno y recursos fiscales al Estado. La provisión de bienes y servicios públicos tiene que brindarse de manera articulada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Las prioridades de inversión departamentales exigen planificación, tomando como base el Plan Concertado de Desarrollo Regional, las prioridades de las políticas nacionales y los proyectos en curso. Sobre esa base se definirán aquellas en cada departamento para los próximos 4 años. La experiencia de los GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo como espacios de diálogo y coordinación entre los distintos niveles de gobierno ha sido beneficiosa. Estos espacios deben ser el mecanismo para construir las agendas territoriales consensuadas entre los diferentes niveles de gobierno. En esa dirección, deben posicionarse e institucionalizarse en los diferentes niveles de gobierno como un mecanismo permanente y dinámico que les

			facilite alcanzar sus objetivos institucionales y ejecutar sus mandatos. En consecuencia se implementarán, sistemas de monitoreo del cumplimiento de compromisos, así como el fortalecimiento de capacidades de todos los participantes en dichos espacios. También es necesario fortalecer otros espacios de coordinación, como los comités de coordinación regional y local, definiendo mejor su funcionamiento y contenido para que se conviertan en una herramienta efectiva de la participación ciudadana.
		Organización del Estado para facilitar el desarrollo territorial	Para la construcción y acuerdo de objetivos compartidos de desarrollo territorial que involucren al Estado, sector privado y las sociedades territoriales, es necesario que los procesos se refieran a territorios específicos donde los actores identifiquen que sus intereses pueden converger en plazos relativamente razonables. El mejor espacio que se tiene para hacerlo en el corto plazo, son las mancomunidades regionales y locales. Ellas permitirán formalizar ámbitos territoriales que correspondan con las estructuras naturales, sociales y económicas reales de organización del territorio de mejor manera que los ámbitos político-administrativos, sin que ello signifique restarles importancia.
08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019)	Coordinación y articulación territorial	Los espacios de coordinación y articulación del sector público están orientados a identificar y alinear prioridades territoriales, y también a ordenar acciones conjuntas para mejorar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, con un enfoque territorial. Entre estos espacios destacan los GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo, que permiten priorizar intervenciones en los territorios y generar agendas territoriales para cada departamento del país. Asimismo, se presentan los avances de las comisiones multisectoriales e intergubernamentales surgidas en el marco de los GORE Ejecutivo, las cuales se han constituido en espacios de análisis y generación de solución a problemas en la ejecución de roles y funciones específicas para la provisión de servicios públicos y promoción del desarrollo.
		Programa de acompañamiento a la transición de gobierno e inicio de las nuevas autoridades regionales y locales 2019-2022	En este contexto, la SD lideró el diseño e implementación del Programa de Acompañamiento a la Transición de Gobierno e Inicio de las Nuevas Autoridades Regionales y Locales 2019 – 2022 (en adelante, Programa de Acompañamiento). Este programa tuvo por objetivo brindar los conocimientos necesarios a las nuevas autoridades para que realicen una

	adecuada transición de gobierno y el buen inicio de gestión. Para ello, la SD realizó un trabajo conjunto con distintas entidades estatales, entre las cuales se pueden mencionar a los ministerios, la Contraloría General de la República, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y otras.
Acciones del ejecutivo para fortalecer a los gobiernos regionales y locales	Un aspecto por mejorar en el proceso de descentralización es el fortalecimiento de capacidades, es decir, el desarrollo de las potencialidades de los gobiernos regionales y locales, a fin de que puedan gestionar efectivamente sus territorios y brindar servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos⁵¹. En esta línea, tal como sugiere la Contraloría de la República, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y locales⁵², aspecto que se realizó desde la SD de la PCM.
Institucionalidad y reformas normativas en el 2018	Entre las principales normas de la descentralización se encuentran la Constitución Política del Perú, Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, existe una demanda normativa en temas específicos vinculados a definir de manera clara y precisa las competencias entre los niveles de gobierno, la eficiente operatividad de los sistemas administrativos y el dimensionamiento de los fondos públicos, entre otros de gran relevancia para el país.
Optimización de recursos y predictibilidad en la asignación de recursos en el territorio	La optimización de recursos es definida en este informe como uno de los ejes relevantes de análisis en el proceso de la descentralización puesto que no solo considera las transferencias realizadas en el marco de la descentralización fiscal⁶⁸, sino que incorpora un componente de eficacia del uso de los recursos a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios al ciudadano. Esta lógica de eficacia del gasto, que se institucionaliza en el sector público mediante el Presupuesto por Resultados, está siendo gradualmente apropiada por todos los niveles de gobierno desde el 2008, creándose instrumentos como los programas presupuestales⁶⁹ y fondos públicos de asignación de presupuesto adicional a gobiernos regionales y locales bajo el cumplimiento de metas.
Promoción del desarrollo con enfoque territorial	El desarrollo con enfoque territorial es una de las prioridades de política del actual gobierno. En este sentido, la SD ha venido impulsando una

serie de iniciativas para orientar la planificación hacia el desarrollo territorial, entre ellas la creación de agencias regionales que se implementan como mecanismos de coordinación de actores de cada territorio para establecer estrategias de desarrollo en base a sus capacidades y recursos. La implementación de las agencias se hará, en una primera etapa, con el apoyo financiero de la Unión Europea y se tiene planificado que paulatinamente tengan presencia en todas las regiones del país. Además, es importante contar con herramientas que faciliten la adecuada asignación de responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno y que brinden información para la toma de decisiones. En este sentido, la SD en coordinación con la SDOT han elaborado una tipología de distritos con la finalidad de orientar las acciones de las diferentes entidades del Estado en los territorios, la formulación de políticas o estrategias de intervención en las circunscripciones territoriales del país. De otro lado, con el objetivo de ir validando y estableciendo metodologías para formular y ejecutar planes de desarrollo territoriales, se ha iniciado el desarrollo de experiencias piloto en dos zonas de atención prioritaria, la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas y la cuenca media del río Marañón, ambas con prevalencia de problemas de desarrollo de tipo social y económico. Esto representa un reto de coordinación y articulación entre los actores que operan en estos territorios, y de alineamiento de las acciones sectoriales hacia las prioridades establecidas. Ambos procesos vienen dejando importante aprendizaje de cara a contar con metodologías que permitan diseñar y ejecutar planes efectivos para el desarrollo de territorios específicos.

09	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)	Fortalecer la gobernanza multinivel en la implementación de políticas públicas orientadas a resultados Profesionalización y fortalecimiento de la gestión en regiones y municipios para el logro de resultados de desarrollo con prioridad en políticas sociales.	Los mecanismos de gobernanza multinivel deben eslabonarse y ponerse en funcionamiento para compartir las decisiones, las responsabilidades y la rendición de cuentas a la ciudadanía. La mejora de la gestión pública descentralizada requiere del fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios públicos a nivel regional y local, particularmente de sus cuadros directivos, con el propósito de que los gobiernos regionales y locales ejerzan con idoneidad y oportunidad sus funciones y competencias para la entrega eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos. El objetivo es fortalecer la función directiva para lo cual se
----	--	--	--

	creará la puerta de entrada de los directivos públicos en áreas de gran sensibilidad y necesidad de resultados a nivel regional y local, incluida Lima Metropolitana, manteniendo la condición de personal de confianza de éstos y la elección a cargo de las autoridades subnacionales correspondientes.
Mejorar la predictibilidad del financiamiento, la equidad territorial en la asignación y la calidad del gasto.	Se requiere estabilizar, para el largo plazo, los avances que se han dado en mejorar la predictibilidad del presupuesto y de promover el gasto público eficaz y eficiente. Los pliegos presupuestales en los diferentes niveles de gobierno están todavía lejos de hacer un manejo adecuado de sus presupuestos. El promedio de ejecución presupuestal hacia fin de año no llega al 90% y no se dispone de indicadores que midan el desempeño en la gestión del gasto público, en términos de eficacia, eficiencia, calidad y economía. Por otro lado, la dependencia de las transferencias del gobierno nacional como principal fuente de financiamiento, sobre todo en el nivel regional, limita significativamente las opciones de invertir en proyectos o actividades que atiendan una agenda que incorpore una perspectiva territorial. El objetivo primordial de este esfuerzo es incrementar la equidad en la distribución de los ingresos, compensar a las regiones y municipios que tienen mayores limitaciones en su base contributiva, premiar el desempeño, con la finalidad de contribuir a un mejor acceso de los ciudadanos a los servicios de infraestructura y sociales, de modo que se superen las asimetrías territoriales. En resumen, propender a una equidad asignativa entre territorios, mayor eficiencia en la distribución y mejora de la calidad del gasto. El enfoque es la justicia y eficiencia en la distribución del ingreso público y el gasto nacional como país unitario y diverso, no uno de autonomía recaudadora, ni el incremento de la presión tributaria para la población incrementando los niveles de aporte, ni la variedad o creación de nuevos impuestos. Particular atención deberán tener las políticas de financiamiento y las reglas de asignación para salud y educación, como dos casos que requieren una asignación basada en planes de beneficios o planes formativos y costos de cobertura.
Promover el desarrollo económico y las oportunidades de empleo en todo el territorio.	El avance de un enfoque de desarrollo territorial no se puede dar sin establecer las bases de un ordenamiento territorial. Esto debe constituirse en una prioridad en la agenda de la descentralización, porque todo el enfoque de desarrollo territorial requiere de herramientas para lograr una visión común, concertada por los

			actores territoriales, en la ocupación, uso y manejo de los territorios.
10	Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	Minimizar las desigualdades económicas y sociales entre los departamentos como desafío para lograr el desarrollo territorial.	Nuestro país es heterogéneo y desigual, con diferentes características y dinámicas económicas, sociales y culturales en cada espacio del territorio nacional, lo que se traduce en distintos problemas, desafíos, conflictos y necesidades, pero también en potencialidades. Esta diversidad se aprecia revisando los indicadores económicos (Índice de competitividad regional, VAB per cápita departamental, PBI y porcentaje de participación de los departamentos, entre otros), sociales (Índice de progreso social, capacidad instalada y acceso a los servicios) y ambientales, así como los múltiples conflictos territoriales generados muchas veces por el uso de los recursos o por la baja cobertura de acceso a los servicios públicos.
		Mejorar la asignación y distribución de recursos y reducir las brechas territoriales.	El Presupuesto público, es el principal instrumento de asignación y distribución de recursos para la implementación de las políticas públicas en los territorios. La posibilidad de aprovechar el potencial de cualquier territorio depende fundamentalmente del capital humano, que tiene el derecho a la igualdad de oportunidades y al acceso a servicios que garanticen su calidad y cantidad en los departamentos. Dichos servicios fundamentales son educación, salud y el acceso a viviendas saludables; favoreciendo un entorno en el que los ciudadanos no estén expuestos a riesgos. El último informe PNUD sobre el IDH en el país, en su revisión del IDE departamental y provincial, arroja que, si bien hay progresos importantes, la acción del Estado en la provisión de servicios básicos para la población, no ha logrado avanzar lo suficiente para establecer equilibrios territoriales interpelando la promesa del desarrollo con equidad y oportunidades para todos los sectores de la sociedad y para todos los territorios del espacio nacional, que era parte de la descentralización ⁵² . La siguiente figura muestra que el presupuesto público anual per cápita, que es un instrumento redistributivo, no prioriza el cierre de las brechas (a los de mayor pobreza se asigna menos), obedeciendo fundamentalmente a criterios históricos e inerciales que tienen que cambiar.
		Mejorar la gestión de los conflictos en los territorios y la explotación de los recursos naturales	Otra expresión de las desigualdades y desatención a los territorios, son los diversos conflictos, muchos de ellos relacionados con la explotación de recursos naturales en casi todos los departamentos. Como se observa en la siguiente figura, sobresalen departamentos como

			Cusco (14), Arequipa (14), Loreto (8), Apurímac (7), Moquegua (7) y Junín (7). De total de 90 conflictos, 29 se encuentran en etapa de pre conflicto, 21 en conflicto, 40 en post conflicto. De acuerdo al sector involucrado, 33 conflictos se vinculan al sector minero, 22 se deben a temas socioambientales, 3 a temas agropecuarios, 4 a hidrocarburos, 4 a infraestructura, 4 a transporte y 2 a demarcación territorial.
11	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	Fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental a través del rediseño de las agendas territoriales y los mecanismos de articulación	Con miras a atender, de manera eficaz y oportuna, las prioridades territoriales, en el año 2022, se tiene previsto trabajar de manera conjunta el rediseño de las agendas territoriales y de los mecanismos de articulación intergubernamental en el marco del fortalecimiento del CCI y sus instancias operativas. Así, se espera lograr tres objetivos: i) hacer más efectivo el despliegue de acciones conjuntas en el territorio con miras a contribuir con el desarrollo; ii) generar una concatenación en la atención de la agenda territorial a través de los diferentes mecanismos de articulación que permita hacer un uso eficiente de los mismos y de los recursos asignados de los tres niveles de gobierno; y iii) fortalecer la gobernanza en la toma de decisiones. De esa manera, se proponen llevar a cabo las siguientes acciones: • Rediseñar las agendas territoriales, en lo referente a su metodología; y así contar con una vinculación más directa con los instrumentos de planificación del territorio, ello para que la agenda recoja y potencie las prioridades identificadas y contribuya a su implementación. Adicionalmente, la metodología debe incorporar los mecanismos de coordinación entre los actores territoriales para gestionar las demandas. Por otro lado, se debería incorporar la dimensión de asociatividad territorial (mancomunidades municipales y regionales), en tanto contribuye a desarrollar una planificación macroterritorial con intervenciones de servicios y proyectos con un alcance mayor. Finalmente, se contemplarán mejoras en los mecanismos de seguimiento por parte de la SD. • Rediseñar 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. Para ello, luego de analizar las fortalezas, las debilidades y los logros de los mecanismos actuales, se plantearán mejoras considerando

su aplicabilidad, los actores que intervienen y los resultados esperados.

- Establecer una ruta de implementación de las ADT a través de los diversos mecanismos de articulación, así como identificar otros temas adicionales a los de la agenda, tal como la cartera de inversiones; para ello, considerar el abordaje de estos en los espacios más pertinentes para su atención.
- Planificar la actualización de las agendas territoriales para los ámbitos departamental y macroterritorial, así como para el local, bajo el nuevo marco metodológico planteado. Ello implica considerar el desarrollo de capacidades en los actores territoriales, de tal manera que se fortalezcan conceptos de desarrollo, planificación y articulación, para que estos se apropien tanto de la metodología como de las agendas resultantes, para luego trabajar en su implementación.
- Convocar a sesionar al Comité Directivo del CCI, con el fin de abordar la siguiente agenda prioritaria: a) Discutir y coordinar sobre las propuestas de rediseño de las agendas territoriales y los mecanismos de articulación. b) Establecer, de forma conjunta, una agenda de descentralización al 2026. c) En el marco de la RM que formaliza el proceso de elaboración de la Política Nacional de Descentralización, definir una ruta de trabajo conjunta en torno a la elaboración de dicha política.

Fortalecimiento de la asociatividad territorial: mancomunidades regionales y municipales

En el marco de la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional y el Quinto Eje de la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, la SD se encuentra comprometida con el fortalecimiento tanto de las mancomunidades municipales como de las regionales. Al respecto, desde esta Secretaría, se propone aprobar normas orientadas a fortalecer las capacidades institucionales de estos espacios de asociación intermunicipal e interregional. Cabe resaltar que, ya en setiembre de 2021, se aprobó la creación del Programa Especial de Apoyo a las Mancomunidades Regionales y Municipales, y se tiene como prioridad la aprobación de los instrumentos normativos que permitan dar inicio a la implementación de actividades concretas dirigidas a mejorar la gestión y la institucionalidad de las mismas. Finalmente, se impulsará el proceso de adecuación de la constitución de las mancomunidades municipales y regionales, en cumplimiento de lo dispuesto en los reglamentos de sus respectivas leyes.

Ampliación y
consolidación de las
ARD

Con relación a esta temática, desde la SD, se tiene como meta la existencia de una ARD por departamento. Como ya se ha señalado, hasta finales del 2021, se ha logrado contar con doce (12) ARD, quedando pendientes 13 agencias más; las mismas que se irán implementando de manera progresiva hasta el año 2025. Asimismo, en el mismo horizonte temporal, se espera contar con 25 EDIR ya formuladas. Como parte de los retos que se tienen para este y próximos años, está la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR), para lo cual se requiere la búsqueda de fuentes de financiamiento, ya sea a través de cooperación internacional, del desarrollo de instrumentos financieros con RO, o sobre todo del proceso de articulación de los recursos de agentes territoriales, como son las intervenciones de los diferentes sectores, de las universidades y los centros de investigación, del sector privado, así como las de la sociedad civil, por ejemplo, las de organismos no gubernamentales (ONG); financiamiento que permitirá la implementación de proyectos y actividades identificadas en cada una de las EDIR. Adicionalmente, se ha visto pertinente el establecimiento de instrumentos para realizar seguimiento y evaluación a la implementación de los planes de trabajo de las EDIR. Por otro lado, se ha identificado la importancia de contar con un marco conceptual de las ARD, que brinde lineamientos generales y una hoja de ruta que puedan implementar los territorios, tomando en cuenta lo que se ha trabajado anteriormente. También, se debe tener una norma que reconozca y brinde sostenibilidad a las ARD. Durante el año 2022, se iniciará el desarrollo de dichas herramientas, así como con la elaboración de propuesta(s) de modelo o modelos de gobernanza que puedan orientar a las ARD en sus formas de organización y en las normas regionales que se deben emitir en los territorios para reconocer la creación de las mismas. Dentro de la agenda pendiente, se encuentra la formación de una red de ARD, a través de la cual se pueda tener una incidencia conjunta en el diseño de políticas a niveles central y regional, así como fomentar el intercambio de información y la gestión de conocimiento desarrollando proyectos de colaboración y cooperación, entre otros aspectos importantes.

Relanzamiento del
Plan Nacional de
Desarrollo de
Capacidades

El periodo 2020-2021 ha demandado de la SD una adecuación para brindar una respuesta rápida, debido a la necesidad de afrontar la complejidad generada por la emergencia sanitaria. En ese

Institucionales a los
GORE y los GL

sentido, se ha continuado priorizando el fortalecimiento de capacidades institucionales por medio de la asistencia técnica y el acompañamiento virtual; para ello, se han utilizado las herramientas tecnológicas existentes y aquellas desarrolladas expresamente para agilizar esta labor, tales como Municipio al Día, Gestora e Inversiones en el Territorio. En el año 2022, la SD tomando como referencia el documento de trabajo “Capacidades institucionales: un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada”, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 006-2016-PCM, retomará el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión descentralizada. Este fortalecimiento busca afirmar el enfoque de gestión territorial, que tiene por objetivo reducir las inequidades entre los territorios y al interior de los mismos. Al respecto, resulta importante tomar en consideración que las instituciones a niveles regional y municipal son disímiles y complejas, por ende, la estrategia de fortalecimiento de capacidades a implementarse debe ser flexible para adaptarse a sus respectivas realidades; todo ello articulado con SERVIR y la SGP. En ese sentido, se proyecta contar con un renovado instrumento de gestión, que oriente la acción coordinada y articulada desde la PCM de los procesos de desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados para fortalecer sus desempeños; todo ello desde la perspectiva territorial.

Fortalecimiento de la
gobernanza territorial
para el desarrollo,
como instrumento
para la
descentralización
efectiva

En el marco de la gobernanza territorial, la SD ha elegido tres espacios territoriales del país donde se considera fundamental realizar acciones de transformación y gobernanza territorial; los cuales son el Vraem, Loreto y el corredor minero del sur; cuyos indicadores de gobernanza y desarrollo humano muestran profundas contradicciones. El primer paso para el fortalecimiento implicaría la construcción de una Agenda Territorial (AT) consensuada con los diferentes actores para desarrollar un modelo de gobernanza que tenga legitimidad, representatividad y sobre todo que responda a las metas, los requerimientos y las aspiraciones de la población para que logren su viabilidad. La metodología para el diseño de la AT debe ser trabajada bajo el enfoque multiactor, y debería contemplar los siguientes pasos: a) La identificación y la priorización de la problemática. b) La formulación de objetivos y agenda para el desarrollo territorial. c) La implementación de la agenda de desarrollo

territorial. d) El seguimiento y la evaluación. Culminadas estas etapas, el producto final será un modelo de gobernanza territorial que emerja desde los propios territorios, así como de un estudio profundo de los mismos; por ello, se generan las condiciones básicas para que actores de la sociedad, Estado y sector privado faciliten la construcción y la gestión de la agenda para el desarrollo territorial. La gobernanza territorial exige la concurrencia de procesos clave: visión y estrategia común, políticas coherentes, liderazgo de actores territoriales y reformas innovadoras, por esa razón, el proceso será continuo y generará círculos virtuosos que incrementan oportunidades de bienestar para la ciudadanía en acción coordinada con otros poderes del Estado. En ese sentido, son claves: 1. Fortalecer la articulación, la priorización, la ejecución y la evaluación de programas, proyectos y actividades. 2. Fortalecer la participación ciudadana. 3. Generar capacidades institucionales, gobierno digital e innovación. 4. Consolidar la inversión sostenible, infraestructura y servicios. 5. Desarrollar el planeamiento con mecanismos e instrumentos normativos. En esa línea, nuestras acciones de fortalecimiento de la gobernanza territorial estarán enfocadas en lograr una descentralización efectiva con un enfoque fundado en un modelo que recoja esas prioridades.

Proceso de
formulación e
implementación de
los modelos de
provisión de bienes y
servicios

Se ha programado brindar asistencia técnica a todos los ministerios con funciones compartidas. Sobre el particular, se propuso que las mejoras para el proceso de formulación de los modelos base sean las siguientes: i. Actualizar la lista de servicios incluidos en el Plan Anual de Transferencia del año 2021. No se recomienda eliminar los servicios identificados, sin embargo, de ser necesario, esto debe estar debidamente sustentado. ii. Priorizar los servicios que han sido identificados en las políticas nacionales sectoriales y multisectoriales aprobadas. iii. Señalar cuál/cuáles es/son el/los modelo/modelos base que se tiene(n) programado(s) formular o culminar su formulación en el periodo 2022, sustentando el criterio utilizado para priorizar dicho bien o servicio. Tomando en cuenta los aprendizajes se ha identificado la necesidad de fortalecer el trabajo articulado con la SGP.

Relanzamiento del
Fondo Invierte para
el Desarrollo
Territorial

Como ya se ha mencionado, el FIDT financia intervenciones orientadas a reducir las brechas en la provisión de bienes y/o servicios y en la infraestructura básica, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, y que generen un aumento de la productividad con un enfoque territorial. Este

			año, luego de 2 años sin realizar concursos, el 21 de febrero se publicó la convocatoria del Concurso FIDT 2022; cuyo monto asciende a S/319 048 846.64, del cual se destinará un monto de S/50 millones para inversiones de gobiernos distritales ubicados en zona de fronteras, y S/269 048 846,64 para propuestas presentadas por los GL y los GR (incluye propuestas en el ámbito de mancomunidades). Del monto total destinado a las propuestas presentadas por los GL y los GR, S/13 452 442 corresponden a estudios de preinversión a nivel de perfil y fichas técnicas y S/255 596 404,31 a proyectos de inversión e IOARR.
12	Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023)	Fortalecer las instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental	El reglamento vigente del CCI data del año 2021; sin embargo, resulta necesario actualizarlo a fin de dotar a sus instancias operativas de herramientas que les permitan ser más ejecutivas y lograr intervenciones ágiles que impacten en la calidad de vida de los ciudadanos, cerrando brechas de infraestructura y servicios. En ese sentido, en el 2023 se contará con un nuevo reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Asimismo, específicamente respecto a las instancias operativas del CCI, se plantea el fortalecimiento de los Encuentros Intergubernamentales a nivel regional y los Encuentros Intergubernamentales a nivel local.
		Elaborar agendas territoriales para los 24 departamentos y la provincia constitucional	La agenda territorial es una herramienta que posibilita identificar las prioridades de un territorio y los resultados que se buscan alcanzar en el corto y el mediano plazo, para el desarrollo territorial; debe ser trabajada de manera articulada entre los GORE, GL, los equipos territoriales de los sectores del GN y otros actores de la sociedad civil. Su naturaleza temporal condiciona que su actuación en la priorización de las intervenciones sea enfocada al destabe de cuellos de botella de la gestión territorial. De esta manera, desde la SD se brindará asistencia técnica y acompañamiento a los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, a fin de que cuenten con este instrumento, cuya característica principal será haber sido consensuada e implementada a través de un diálogo permanente entre todos los actores involucrados a nivel central, regional y local, bajo un enfoque de desarrollo territorial orientado a resultados.
		Implementar mesas de desarrollo eficientes para el destabe de proyectos y desarrollo de	Al cierre de agosto 2023, la ejecución de inversiones del país fue del 38.3 %, siendo el indicador menor en los GORE y GL (33.6 % y 34.6 % respectivamente); como resultado de ello, es claro que existe una problemática en la

condiciones
habilitantes

ejecución de inversiones estructurales y de gestión, que debe ser superada. En este contexto, los GORE y GL requieren constantemente asistencia técnica para el destrabe de sus proyectos. Considerando que la articulación de los tres niveles de gobierno es clave para el destrabe de proyectos, desde la SD se vienen impulsando las Mesas Técnicas, y por ello, realizando seguimiento de cartera de inversiones priorizadas por los GORE y GL. En ese sentido, contar con lineamientos para el proceso de destrabe de proyectos se configura como una herramienta que permite estandarizar este tipo de apoyo que se viene dando desde el GN.

Evaluar la
modificación de la
metodología de
asignación de
recursos del
FONCOMUN

Con relación a la metodología de este recurso determinado, resulta necesario indicar que 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 sólo por el hecho de estar ubicadas en provincias que, a nivel agregado, tienen condiciones socioeconómicas distintas. En otras palabras, dado que el FONCOMUN está dirigido a las municipalidades locales, los recursos del fondo deberían ser distribuidos según las características propias de cada distrito; sin embargo, no sucede así. La primera fase de la metodología de asignación del FONCOMUN tiene un carácter “ponderador”, por el cual las características agregadas de una provincia (en cuanto a población y pobreza) se trasladan al resto de sus distritos. Ello implicaría rediseñar la metodología de asignación del FONCOMUN, a fin de que se realice una transferencia que cumpla con el objetivo de equidad entre municipalidades. Simultáneamente, se debe incrementar la efectividad de la administración municipal y mejorar el sistema de definición y cobro del impuesto predial y fortalecer las oficinas de rentas y los sistemas de administración tributaria mediante programas de incentivos, capacitación y asistencia, buscando ampliar la base y aumentar la equidad de la política tributaria municipal.

Fondo Invierte para
el Desarrollo
Territorial

En el marco del Plan Con Punche Perú 2, la Secretaría Técnica del FIDT ha incluido en el proyecto de ley propuesto por el MEF, el otorgamiento de recursos al FIDT por un monto de S/ 200 millones para llevar a cabo un concurso a favor de los GORE y GL que no obtuvieron una propuesta seleccionada para la ejecución de un proyecto de inversión en el Concurso FIDT 2023. En este marco, se requiere priorizar la ejecución de proyectos de inversión que sirvan para el

Potenciar las
Agencias Regionales
de Desarrollo y
fortalecer las
Estrategias de
Desarrollo e
Innovación Regional

cierre de brechas y coadyuven a los GORE y GL a reducir el impacto de la emergencia sanitaria y climatológica, por lo cual la demanda a atender se encuentra en las propuestas de proyectos de inversión que en el Concurso FIDT 2023 superaron la fase de evaluación de admisibilidad pero fueron observadas en la fase de evaluación técnica, de los servicios priorizados de educación, salud, saneamiento e infraestructura agrícola, que representan un aproximado de trescientas noventa (390) propuestas.

Desde la SD se viene promoviendo el desarrollo territorial a través de las ARD, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los departamentos, la vinculación a procesos en marcha y la apuesta por un enfoque de gobernanza territorial. Para la operatividad de las ARD se han formulado las EDIR, que son instrumentos que focalizan y priorizan, vía el consenso social del sector público, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la academia, acciones que cierran brechas mediante planes de acción por cadena de valor priorizada sobre la base de la innovación, acceso a mercados, sostenibilidad, entre otros criterios que permitan mejorar la competitividad regional. A la fecha se tienen trece EDIR que cuentan con planes de acción por cadenas de valor priorizadas, que se implementan a través de mesas técnicas mediante el financiamiento de proyectos productivos, el apalancamiento de fondos y acciones estratégicas que implican el desarrollo de capacidades, la elaboración de estudios estratégicos, entre otras acciones. Apostar por el desarrollo territorial constituye una oportunidad para lograr una descentralización efectiva en nuestro país. No obstante, la puesta en marcha de las ARD enfrenta enormes retos, entre ellos, contar con una estrategia de sostenibilidad para el modelo, definir un marco legal habilitador que incluya sostenibilidad presupuestal, fortalecer los mecanismos de articulación entre los actores regionales y el gobierno nacional e incidir en la importancia de los factores que promueven el crecimiento económico (innovación, productividad, desarrollo de capacidades, clima empresarial, etc.).

Implementar la
Estrategia VRAEM
Productivo

La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “VRAEM Productivo” tiene como propósito general, contribuir al incremento de la competitividad en los cinco departamentos que comprenden el ámbito territorial del VRAEM. Para ello, en el 2023 se contará con una Estrategia de Intervención en el VRAEM, conformada por medidas destinadas a promover su desarrollo integral y sostenible.

Evaluar el proceso
descentralización

La SD necesita contar con un instrumento de gestión que le permita evaluar el impacto del proceso de transferencia de funciones del GN a los GORE, particularmente en la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía, para que sobre la base de los resultados que se obtengan se hagan los ajustes necesarios, en el marco de la gestión descentralizada de los servicios públicos. Se busca alcanzar los siguientes objetivos: i) Determinar la línea de base de la gestión de las funciones transferidas a los GORE. ii) Identificar funciones que se ejercen en duplicidad por los GORE y los ministerios con competencias compartidas. iii) Determinar eventualmente la necesidad de asistencia técnica de los ministerios con competencias compartidas, para mejorar la capacidad de gestión regional. iv) Determinar la necesidad de ejercicio de rectoría de los ministerios con competencias compartidas, para mejorar la capacidad de gestión regional. v) Advertir oportunidades de mejora de normatividad, en materia de descentralización administrativa.

Implementar la
transferencia
progresiva de
órganos
desconcentrados del
Ministerio de Cultura

La transferencia de las unidades departamentales del MINCUL a los GORE se establece en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, norma publicada el 22 de julio de 2010. No obstante, esta transferencia se ha prorrogado año a año a través de disposiciones incorporadas en las leyes anuales de presupuesto de los años 201164 hasta el 202265; sin embargo, esta prórroga no ha sido incluida en la Ley N.º 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2023. Sobre este punto, resulta necesario resaltar que las unidades departamentales, incluidos todos sus recursos, están asociados a las funciones en materia de cultura que han sido transferidas a los GORE; y se encuentran reguladas en la LOGR. Es decir, desde su transferencia han pasado catorce años de ejercicio de funciones de los GORE en materia

			de cultura, y aún el MINCUL ejerce dichas funciones que ya son de competencia regional. En consecuencia, corresponde que se realice la transferencia de las unidades departamentales del MINCUL (antes Instituto Nacional de Cultura), a los GORE.
		Implementar la estrategia: Miterritorio 3.0	Se han identificado limitaciones que dificultan el contar con buenos gestores públicos en el territorio, entre los cuales se encuentra una débil articulación intergubernamental, limitado acceso a la información, alta rotación de personal, carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento, entre los principales. En ese sentido, se plantea el diseño e implementación de “Miterritorio 3.0”, como una estrategia digital para impulsar la gestión descentralizada, mediante la puesta en marcha de una plataforma web que promueva la gestión de la información e innovación, así como el fortalecimiento de capacidades para los GORE y GL, con una metodología de e-learning. La plataforma contará con sistemas de información para brindar acceso a repositorios y contenidos para la toma de decisiones, y promoverá el desarrollo territorial desde los distintos niveles de gobierno.
		Diseñar el modelo de Audiencias Públicas para gobiernos regionales y locales	La SD ha tomado en consideración la recomendación realizada por la Defensoría del Pueblo, y se encuentra en proceso de elaboración del modelo de audiencias públicas para la rendición de cuentas de los gobiernos descentralizados, el cual tendrá en cuenta lineamientos mínimos, a partir de los cuales los GORE y GL deberán cumplir con su obligación de realizar audiencias públicas de rendición de cuentas, las mismas que además de constituirse en medios para un adecuado ejercicio de la participación ciudadana, se constituyen en oportunidades para fortalecer la gestión regional y municipal.
13	Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024)	Reforma normativa del proceso de descentralización	A más de dos décadas de iniciado el proceso resulta urgente incorporar modificaciones y/o reformas constitucionales y legislativas que permitan afianzar la descentralización, en mérito a las siguientes normas: Revisar y actualizar las Leyes Orgánicas de los tres niveles de gobierno, a fin de compatibilizarlas en el marco de un Estado Unitario y Descentralizado. Revisión y modificación de la Ley N.º 28274 de 2003, Ley de Incentivos para la Integración y conformación de regiones. Revisión y modificación del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifique y precise la asignación de

competencias compartidas en los tres niveles de gobierno. En ese sentido se propone modificar los artículos 192 y 195 de la Constitución Política, con el objetivo de definir responsabilidades para cada nivel de gobierno según tipología de municipalidad y/o gobierno regional. Al mismo tiempo, se plantea revisar la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para precisar las competencias compartidas según tipología de territorio, así como corregir los alcances del Plan Anual de Transferencias donde se precise la responsabilidad entre niveles de gobierno según tamaño y especialización de proyectos.

Fortalecimiento del
Consejo de
Coordinación
Intergubernamental

Según el Estudio Económico de la OCDE 2023, se debe mejorar la gobernanza y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y fortalecer el trabajo de la Secretaría de Descentralización. En ese sentido, el fortalecimiento del rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental es preponderante⁵⁹ ya que es una instancia de representación y articulación con personería jurídica que tiene una estructura orgánica básica que garantice su autonomía. En ese sentido fortalecer el CCI es crucial para avanzar en el proceso de descentralización en el Perú, ya que este órgano tiene un papel estratégico en la articulación de políticas y acciones entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local. Tomando en consideración estos aspectos el CCI deberá: Promover una coordinación efectiva entre niveles de gobierno. Fomentar una planificación territorial integrada. Facilitar el uso eficiente de recursos. Fortalecer la gobernanza multinivel. Contribuir a reducir desigualdades territoriales.

Seguimiento y
evaluación de las
funciones
transferidas

En mérito a que se ha transferido más del 93 % de las competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, resulta imprescindible realizar una evaluación crítica del proceso de descentralización. Esta evaluación deberá permitir desmitificar los avances alcanzados, así como identificar con precisión los aciertos logrados y los desafíos persistentes en el proceso de descentralización.

Implementación del
Sistema Nacional de
Información para el
seguimiento y
monitoreo de la
descentralización

El fortalecimiento y generación de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo requiere información respecto al desempeño de los gobiernos locales y regionales. De esta manera, este sistema tiene como objetivos: facilitar la toma de decisiones basadas en evidencia, mejorar la transparencia y la rendición

	de cuentas, promover la evaluación continua del proceso descentralizador, contribuir al cierre de brechas territoriales, fortalecer la coordinación intergubernamental, optimizar el uso de recursos públicos, y fortalecer la capacidad de respuesta ante crisis. Ello permitirá evaluar, en tiempo real, la implementación de las funciones transferidas, con lo cual se fortalecerá el proceso de descentralización.
Implementación del Sistema Nacional de Información para el seguimiento y monitoreo de la descentralización	La mejora de la vinculación entre los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y la Programación Multianual de Inversiones (PMI) es esencial para garantizar el cierre de brechas en el marco de la descentralización porque permite: alineación de prioridades territoriales con inversiones estratégicas, promoción del desarrollo territorial equilibrado, optimización del uso de recursos públicos que permitirá el fortalecimiento de la gobernanza participativa. De la misma forma, impulsar la Política Nacional Multisectorial de Descentralización permitirá ordenar el proceso con los ministerios y gobiernos descentralizados a fin de ayudar con el planeamiento y alineación entre objetivos, lineamientos, servicios y actividades operativas.
Fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo	
Evaluación y propuestas de mejoras en las metodologías de asignación de FONCOMUN y FONCOR	La evaluación de las metodologías de asignación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) es fundamental en el marco de la descentralización en el Perú porque garantiza que los recursos públicos se distribuyan de manera equitativa, eficiente y alineada con los objetivos de desarrollo territorial. Estas evaluaciones son esenciales para corregir inequidades y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales, ya que promueven un desarrollo equilibrado en el país cerrando brechas territoriales, a través del fomento de la eficiencia en el uso de los recursos, buscando el mejoramiento de la sostenibilidad fiscal a través de la alineación de la asignación de recursos con los objetivos de desarrollo nacional.

Siguiendo con los resultados obtenidos para alcanzar el objetivo general de investigación, se ha procedido nuevamente a aplicar la ficha de observación estructurada con la finalidad de establecer las deficiencias del proceso de descentralización presentadas durante los años 2002 al 2023. Con lo cual se han obtenido los datos que se muestran en la Tabla 7, la misma que se

ha estructurado en base a los siguientes ítems: 1) número de informe, 2) denominación del informe, 3) deficiencias detectadas, y 4) desarrollo de la deficiencia detectada.

De esta forma se ha observado sobre las deficiencias que presenta el proceso de descentralización en el Estado peruano, que estas se constituyen en: i) debilidad del liderazgo nacional y falta de conducción estratégica, ii) transferencia desordenada, administrativista y sin modelo de gestión, iii) insuficiente desarrollo de capacidades en gobiernos regionales y locales, iv) débil articulación intergubernamental e inoperatividad del Consejo de Coordinación Interdepartamental, v) problemas de gobernabilidad, corrupción y baja legitimidad institucional, vi) desigualdades territoriales persistentes, vii) deficiencias en la planificación de inversiones y baja promoción del desarrollo económico, viii) falencias en participación ciudadana y control social, ix) riesgo de discontinuidad por ciclos políticos, x) carencia de un sistema sólido de supervisión, monitoreo y evaluación.

Del análisis de los Informes Anuales del Proceso de Descentralización se aprecia que a partir del año 2018, este proceso se ha consolidado mediante avances importantes orientados a fortalecer la articulación intergubernamental, mejorar la planificación territorial y reforzar las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, el proceso aún no se encuentra completamente ejecutado y de una forma efectiva, por cuanto enfrenta limitaciones estructurales que impiden alcanzar plenamente su propósito central el cual es reducir desigualdades territoriales y garantizar a la ciudadanía servicios públicos oportunos, eficientes y equitativos.

Durante los últimos cinco años, las acciones impulsadas como el fortalecimiento del CCI, la institucionalización de agendas territoriales, la promoción de agencias regionales de desarrollo, la mejora progresiva de los modelos de provisión de servicios y la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación y ejecución presupuestal, han contribuido positivamente a instalar mecanismos de gobernanza territorial más sólidos y a promover un enfoque de desarrollo territorial con mayores niveles de coordinación. Empero, persisten brechas significativas relacionadas con la baja capacidad de gestión de muchos gobiernos subnacionales, la limitada predictibilidad y equidad en la distribución de recursos, la débil gestión de conflictos asociados al aprovechamiento de recursos naturales y la insuficiente articulación para destrabar inversiones estratégicas.

De esta forma se ha evaluado que la departamentalización en el Perú, esto durante los años materia de estudio 2001 al 2024, aplicada como modelo de regionalización, generó una descentralización fragmentada y centrada en la ejecución presupuestal antes que en el desarrollo territorial. La coexistencia de 1915 órganos descentralizados sin obligaciones reales de coordinación produjo micro-políticas aisladas, baja articulación intergubernamental y transferencia de funciones sin capacidades suficientes. Como resultado, los fines constitucionales de desarrollo integral y equilibrio territorial no se materializan, confirmando que el modelo departamental no constituye una verdadera regionalización. Estos efectos evidencian la necesidad de replantear el sentido y propósito de la descentralización, orientándola hacia una estructura regional funcional, integrada y coherente con los objetivos nacionales de desarrollo.

Tabla 8.
Desafíos que afronta el proceso de descentralización

Nº	Denominación de informe	Desafíos detectados
01	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012)	Impulsar un nuevo pacto político y social entre los principales actores comprometidos con la descentralización. Este acuerdo es una condición básica para reorientar y relanzar el proceso descentralizador, concertando políticas, propósitos, alcances y compromisos que hagan viable la descentralización del país. La descentralización, por su complejidad y gran dimensión, que toca un conjunto de aspectos de orden político, económico, social, cultural, etc., requiere de esfuerzos colectivos y compartidos, cuyos resultados lleguen al ciudadano, brindándole oportunidades que le permitan mejorar sus condiciones de vida, pero al mismo tiempo se aúna al esfuerzo descentralista. Hoy en día muchos actores creen que al descentralización no avanza por falta de transferencia de recursos financieros a los gobiernos descentralizados, esta es una verdad a medias, hay otros aspectos fundamentales como el desarrollo y fortalecimientos de capacidades institucionales y personales; la reforma de la gestión pública, que contenga un componente de gestión descentralizada en el marco de una gestión por resultados para un Estado unitario y descentralizado; la construcción de liderazgos compartidos; el fortalecimiento de la gobernabilidad; la concordancia de una visión del país que queremos y necesitamos, entre otros intangibles necesarios para cambiarle el rostro excluyente que aun caracteriza al país. Otro reto que abriga la descentralización es la conformación de regiones en el mediano y largo plazo, de manera que el país sea un conjunto de territorios económica y socialmente competitivos, con índices de desarrollo humano dignos y economías sostenibles en armonía con el ambiente.
02	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (Presidencia	Al cabo de diez años transcurridos, y por su carácter de política permanente del Estado, la descentralización ha sido motivo de periódicas evaluaciones y balances por todos los actores que participan en el proceso, cada uno de ellos relevando los avances y

del Consejo de Ministros, 2013)	logros alcanzados, pero a la vez identificando los puntos críticos que han servido de alertas para ajustar la estrategia o reorientar el camino que permita que la descentralización no se detenga. Hoy, como resultado de este balance, estamos convencidos que la descentralización requiere de un esfuerzo coordinado y articulado de todos aquellos involucrados en este proceso para asegurar su continuidad, sin pausa pero sin prisa, brindando firmeza y seguridad en la acción descentralizada que se va a traducir en la mejora de los servicios públicos que el Estado presta a los ciudadanos, consiguiendo desarrollo, equidad, inclusión y bienestar general, acercando así la actuación del Estado, transparente y efectiva, hacia la Nación. Este Informe ha permitido identificar con claridad lo ocurrido en la década reciente, esto es, un conjunto de experiencias y lecciones aprendidas que nos plantean nuevos retos y desafíos que, de aquí en adelante, puedan encaminarse hacia los fines constitucionales de la Descentralización. Por ello, en esta nueva etapa iniciada en el 2011, en un nuevo periodo gubernamental presidido por el Presidente Constitucional de la República, Ollanta Humala Tasso, asumimos con firmeza y decisión la ejecución del compromiso determinado en la Hoja de Ruta y que está dirigida a fortalecer el proceso de descentralización con un mayor impulso en este horizonte previsto al 2016, para así lograr una verdadera reforma del Estado que se oriente hacia el objetivo final del desarrollo integral y sostenido del país.
03 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014)	La Presidencia del Consejo de Ministros, bajo la firme convicción de que el proceso de descentralización debe afianzarse aún más, brindar una mejor calidad de vida a todos los peruanos y promover el desarrollo territorial, plantea a la Representación Nacional, este conjunto de desafíos que comprometen al Poder Ejecutivo en su conjunto a seguir en este proceso con decisión y esperanza, que garantice la inclusión social y progreso para todos: 1. Instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de diálogo – desde el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Descentralizados – para la reflexión del proceso de descentralización en el país, la determinación de estrategias y la propuesta de cambios normativos de significación o de ajuste, para ser planteados al Congreso de la República. 2. La fijación de una nueva Hoja de Ruta para la Descentralización, a través de un Plan Nacional de Descentralización 2014 – 2018. El afianzamiento del Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Transferidas a los Gobiernos Regionales con enfoque de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos, que abunde en este año 2014, en la supervisión de la implementación sectorial y regional de las acciones de mejora continua, como consecuencia de lo evaluado en el 2013, y la planificación, organización y ejecución de la evaluación de nuevos servicios públicos en los sectores Salud y Educación, así como servicios públicos sensibles para la población, en los 25 Gobiernos Regionales. 4. La aprobación e Implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias para la Gestión Descentralizada que incida en el desarrollo institucional y articulado de los tres niveles de gobierno. 5. El fortalecimiento de la asociatividad regional y municipal, expresada en Mancomunidades, fortaleciendo su institucionalidad, convirtiéndolas en instrumentos efectivos para el desarrollo territorial que mire un futuro más concreto hacia la regionalización. 6. La implementación del Plan de Gobierno Abierto

		a nivel descentralizado y el desarrollo de mejores mecanismos de participación ciudadana, que incorpore desarrollo de capacidades, gobierno electrónico, participación en las decisiones públicas, etc.
04	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015)	Desde julio de 2011, nuestro Gobierno ha venido centrando sus principales acciones en el impulso de reformas y políticas públicas orientadas a la modernización de la gestión pública del Estado, la reforma de los servicios esenciales de salud y educación, la reforma tributaria, entre otras de carácter nacional, las que son articuladas en los tres niveles de gobierno y en donde la descentralización se constituye en la política transversal de cada una de ellas que, al término del periodo de gobierno al 2016, habrán tenido avances en su desarrollo coadyuvando a la construcción progresiva de un Estado más eficiente e inclusivo, moderno y descentralizado que todos aspiramos a lograr en el 2021. En ese sentido, hemos promovido que el proceso de descentralización del Estado se desarrolle de manera progresiva, ello nos permite dar muestra de importantes avances, sin embargo, aún subsisten desafíos que superar, líneas estratégicas que requieren seguir fortaleciéndose. Queremos destacar que el proceso de descentralización como reforma de Estado y Política Pública, es evaluado permanentemente no solo desde el Poder Ejecutivo sino desde otros Poderes del Estado y de otros espacios políticos e institucionales existentes. Nuestro compromiso es seguir trabajando coordinadamente con los tres niveles de gobierno y con todos los Poderes del Estado para lograr superar dichos desafíos. En dicho contexto, el marco legal establece que la Presidencia del Consejo de Ministros asume la dirección del proceso de descentralización en coordinación con los tres niveles de gobierno a partir de lo cual debe realizar en forma anual el balance del desarrollo del proceso que corresponde ser presentado ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
05	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2016)	La descentralización constituye una de las reformas y políticas de Estado fundamentales por su carácter de transversalidad frente a los roles institucionales que le corresponden al Poder Ejecutivo en la ejecución de políticas públicas; así como al Poder Legislativo, en cuanto a su función de legislar y fiscalizar sobre temas relativos a la gestión pública descentralizada del Estado. Bajo la concepción constitucional vigente, el diseño inicial del modelo adoptado por el Estado Peruano se plasmó en aspectos normativos que correspondieron a un escenario de desarrollo del país que, hoy al cabo de catorce años de reiniciado como proceso, necesariamente requiere ser retroalimentado para impulsar su mayor desarrollo, lo cual se traduce en la necesidad prioritaria de introducir reformas sustanciales con el objetivo de fortalecerlo para afianzar la gobernabilidad del país al 2021. Hoy nos encontramos frente a dos momentos importantes para el país y que se constituyen a su vez en grandes oportunidades para impulsar el proceso de descentralización: En primer lugar, la decisión de gobierno adoptada en el 2014 de postular a incorporarse como país miembro Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE al 2021, y realizar un trabajo conjunto a partir del 2015 con la citada Organización que permitió incluirnos dentro del denominado “Programa País” que, bajo los preceptos de la gobernanza multinivel y desarrollo territorial, permita transformar al Estado en un ente de cohesión política, económica y social, con mejores resultados para los ciudadanos. En

		segundo lugar, ingresar en el 2016 a un nuevo periodo democrático del país para elegir al próximo gobierno nacional y en donde la descentralización sea fortalecida como Reforma y Política que permita afianzar la gobernanza multinivel en el marco de las recomendaciones de la OCDE. Atendiendo a estas consideraciones, las perspectivas del proceso se plantean a partir de un conjunto de temas críticos y retos clave de necesaria atención para la descentralización y que permitan garantizar la continuidad del desarrollo integral del país
06	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)	Después de quince años de descentralización y un último periodo gubernamental concentrado en el desarrollo de un proceso basado en un enfoque normativo, resulta necesario y urgente repensar la descentralización. Esta reflexión pasa por orientar el proceso hacia la atención de las demandas sociales, que permita a los ciudadanos en todos los rincones del país disfrutar de los beneficios del desarrollo. Esto implica que se desplieguen en el territorio nuevas y mejores herramientas para la prestación de servicios públicos, la generación de condiciones habilitantes para el desarrollo de las personas y la mejora de los climas de bienestar y de negocios. Implica también que la Presidencia del Consejo de Ministros, como institución responsable de la conducción del proceso de descentralización, lidere el desarrollo de las nuevas herramientas, pero por sobre todo, asuma el liderazgo de conducir al Estado, entendido en su conjunto, hacia un desarrollo territorial más equilibrado y convergente; logrando que los acuerdos sociales y políticos en los territorios se transformen en agendas reales de desarrollo. Esto pasa por un nuevo enfoque para la descentralización y una ampliación en la mirada del desarrollo de los territorios. La actual gestión gubernamental en el Poder Ejecutivo nacional comparte los elementos más consensuales que resultan de los distintos balances sobre la descentralización, que hemos visto someramente en el primer capítulo del presente Informe. Creemos, sin embargo, que para avanzar en un proceso cuyas limitaciones son evidentes, resulta indispensable afirmar un nuevo enfoque que ponga al territorio en el centro de la efectividad que buscamos en la descentralización y la modernización del Estado, entendiéndolo tal como se estableció en la Política XXXIV de Gestión y Ordenamiento Territorial del Acuerdo Nacional. El crecimiento de la economía del Perú se ha sostenido de manera importante en la dinámica de los precios de las materias primas, los cuales vienen sufriendo un declive que obliga a la economía a encontrar nuevos “drivers” de crecimiento. No obstante, los bajos niveles de productividad de la economía son la consecuencia de un legado de inestabilidad política y económica, la desarticulación de las políticas de desarrollo y de la vinculación de la mayoría de sectores productivos a cadenas de valor con poco valor agregado. Los bajos niveles de innovación reducen las oportunidades integrarse en las cadenas globales de valor. Estas condiciones se acentúan debido a la diversidad territorial que presenta el país. El desafío de incorporar un mayor número de la población en dinámicas productivas competitivas, requiere de un esfuerzo de descentralización y de gobernanza que recoge la diversidad territorial, que permita mejorar las condiciones para el establecimiento de un mayor clima de bienestar y un mejor clima de negocios. Es importante notar que si bien buena parte del PBI es atribuido a las principales ciudades, y en específico a la ciudad de

Lima, no es tan cierto que éste se origine específicamente en dichas ciudades. Conocido es que mucho del territorio rural del país cuenta con grandes activos que suelen actuar como locomotoras para el desarrollo de una serie de negocios vinculados a la provisión de bienes y servicios para el conjunto del país. La minería y la agricultura representan el 74% de las exportaciones peruanas; más del 50% de la población rural (muchos de ella ubicada donde se suelen desarrollar estas actividades) se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Esta característica requiere desarrollar condiciones marco – incluyendo inversiones en infraestructura social y de transporte, y promoviendo el desarrollo y uso efectivo de las habilidades de las personas – que permitan que las áreas rurales, donde se genera buena parte de las actividades, contribuyan a generar el bienestar para desplegar todo el potencial que tiene la economía peruana. En ese marco, el Estudio Territorial desarrollado por la OCDE y ya citado en el primer capítulo del informe, establece una serie de hallazgos y recomendaciones con relación a la visión de desarrollo del territorio. Entre los principales desafíos del país señala la necesidad de incorporar una dimensión territorial en el desarrollo de la política pública, enfatizando la necesidad de desarrollar políticas públicas asimétricas que redunden en una mejor provisión de servicios al ciudadano. Este esfuerzo exige de un concepto de gobernanza que asegure que la dimensión territorial se refleje en las políticas nacionales y sectoriales, y que su implementación contribuya a la eficiente, eficaz y oportuna provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Se requiere un cambio en la planificación de la política sectorial, incorporando el enfoque de desarrollo territorial, la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que garanticen esos principios. Asociado con esto, las recomendaciones de OCDE resaltan la necesidad de desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de esta estrategia tanto en los sectores como en los Gobiernos sub nacionales. Esta estrategia debe ser definida, coordinada y monitoreada por la Presidencia del Consejo de Ministros de manera directa. Este mandato requiere que se desarrolle una instancia con capacidad de decisión en la Alta Dirección del Ministerio, a la vez de que se generen las competencias y capacidades en los órganos de línea que dependan de aquella. La implementación de una política de desarrollo territorial exige que la coordinación y articulación horizontal como vertical se genere para y desde los territorios, siendo conscientes que en este proceso de descentralización es necesario que el Ejecutivo, dadas las deficiencias existentes aún en la provisión de servicios, asuma el rol de rector que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y despliegue un acompañamiento explícito en el territorio para asegurar la provisión de los servicios públicos básicos y el despliegue de sus potencialidades. En este marco general, mediante el DS N° 022-2017-PCM, se modificó el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, creándose el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial como instancia de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de formular, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas en materia de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial. Con estos cambios se quiere articular mejor las intervenciones del Estado en el territorio. En esa dirección, se han ampliado las funciones de la Secretaría de Descentralización

	constituyéndola en la autoridad técnico normativa responsable del Desarrollo Territorial y la Descentralización del Estado, velando por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorial. Lograr este tipo de despliegue implica romper con un “modus operandi” muy arraigado en las instancias gubernamentales y en la sociedad civil. Mucho se ha escrito sobre la necesidad y el potencial impacto que tendrían en corregir los desequilibrios y las brechas, intervenciones articuladas, coordinadas, concertadas, etc., de los diferentes niveles de gobierno y los actores locales-territoriales; sin embargo, es poco lo alcanzado hasta el momento. Experiencias de instancias de coordinación intergubernamental e intersectorial existen a nivel nacional e incluso territorial, pero es muy poco lo que se ha logrado y hemos tenido muchas dificultades para alcanzar los propósitos (incluyendo las instancias para atender desastres o emergencias), en gran medida porque no se determinan claramente las responsabilidades entre cada nivel de gobiernos y no se han desarrollado las capacidades institucionales y relacionales adecuadas para gestionar esta articulación en función a una agenda específica de los territorios.
07	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018) El tránsito de una visión administrativa, sectorial y de gestión del proceso de descentralización hacia una de desarrollo territorial involucra varios cambios en el funcionamiento del Estado peruano. El desarrollo económico y social deben ser los ejes de la descentralización. Los esfuerzos tienen que enfocarse en los beneficios que el proceso debe garantizar a los ciudadanos, el acceso a servicios públicos básicos de calidad y a oportunidades económicas para desarrollar su potencial como personas. Los diferentes niveles de Estado tienen que articular y coordinar sus prioridades, herramientas y acciones para trabajar agendas que contribuyan al desarrollo territorial del país. Las instituciones del Estado tienen que organizarse para facilitar este enfoque territorial, cuyo centro es el ciudadano de cada punto del país.
08	Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019) La descentralización debe mirarse como un proceso de largo aliento, el cual se maneja en acciones que involucran horizontes temporales de corto, mediano y largo plazo. Desde el 2017, la Presidencia del Consejo de Ministros ha hecho esfuerzos para fortalecer el proceso de descentralización en cinco ejes estratégicos: (a) la coordinación y articulación territorial, que tiene como mecanismos más visibles a los GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo; (b) la optimización de recursos para una mejor provisión de bienes y servicios públicos al ciudadano, que permite aumentar las transferencias presupuestales y programarlas mejor para que los gobiernos regionales y locales tengan los recursos para financiar infraestructura básica, social y productiva; (c) la construcción de capacidades, principalmente a través de la asistencia técnica permanente a los gobiernos regionales y locales así como de un primer programa de inducción para nuevas autoridades; (d) el diseño del desarrollo territorial, mediante herramientas nuevas como las agencias regionales de desarrollo; y (e) el fortalecimiento de la institucionalidad de la descentralización, a través de cambios normativos que permitan mejorar el desempeño de las competencias y funciones de cada nivel de gobierno. La gran mayoría de estos ejes ha estado enfocado a solucionar limitaciones de corto plazo que enfrenta el proceso de descentralización, mientras que el diseño del desarrollo territorial apunta a promover acciones que se sustentarán en una visión de mediano y largo plazo. Al mismo

tiempo, los actores principales que intervienen en los tres primeros ejes estratégicos pertenecen al Ejecutivo en sus tres niveles: nacional, regional y local. Si bien el Ejecutivo tiene un rol preponderante en llevar las riendas de un país, también es cierto que no es suficiente. De ahí, las quejas de un sector privado que siente que no se garantiza un ambiente adecuado para la inversión privada y el desarrollo de actividades productivas como las limitaciones de una sociedad civil que no encuentra un espacio para tomar las riendas de su propio bienestar. El tránsito hacia un proceso conducente al desarrollo territorial implica la participación activa de todos los actores de la sociedad, es decir, una gobernanza más amplia. La agenda que se propone desde la Presidencia del Consejo de Ministros para profundizar el proceso de descentralización con enfoque territorial implicará acciones y tareas en dos horizontes temporales.

09 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020)

Los avances realizados en los últimos tres años se concentran en cuatro ejes: (a) el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y articulación con la mira de mejorar la gobernanza multinivel en la toma de decisiones e implementación de políticas orientadas a resultados; (b) el fortalecimiento de la gestión pública a través de su modernización y el fortalecimiento de las capacidades; (c) la mejora de la gestión de los recursos presupuestales como prerequisite para un avance en la descentralización fiscal; y (d) el avance en la implementación del enfoque de desarrollo territorial que promueva la competitividad regional y la generación de empleo. Para cada uno de estos ejes, en esta sección se despliega una agenda con perspectiva de largo aliento para seguir consolidando el proceso de descentralización en el país, a fin de lograr un desarrollo en el que todos los peruanos y peruanas puedan beneficiarse de las políticas públicas, acceder a los bienes y servicios públicos, y tener las mismas oportunidades en todo el territorio peruano. La coyuntura de emergencia sanitaria a nivel nacional, declarada el 11 de marzo de 2020 por la existencia de una nueva enfermedad llamada COVID-19, que viene afectando al Perú y muchos países a nivel mundial, ha generado que dicha agenda planificada sea ajustada pensando en áreas de prioridad como la reactivación de la economía a nivel nacional, regional y local, la salud y la educación, como componentes de una indispensable modernización del Estado, entendida en esta situación como mejora y expansión de su capacidad de acción descentralizada efectiva, de manera que nos permita responder a los efectos de una pandemia que se quedará con nosotros por lo menos un par de años, así como enfrentar situaciones similares que van a marcar la vida de las sociedades en el mundo. De esta manera, la agenda de la descentralización que proponemos tiene como horizonte medidas de corto y mediano plazo. La agenda, a corto plazo, debe promover que las medidas que el Gobierno viene diseñando para la fase de contención y reactivación económica consideren las particularidades y diferencias de cada territorio, y cuenten con la debida participación de las autoridades regionales y locales. Esto con el objetivo de que las medidas respondan y atiendan las necesidades locales y se facilite su implementación en cada territorio. Mientras que, a mediano plazo, la agenda debe considerar los aspectos estructurales en materia de descentralización como el desarrollo de la descentralización fiscal, el alineamiento de competencias en políticas específicas y el fortalecimiento efectivo de capacidades descentralizadas de gestión. La Agenda de la Descentralización 2020-2021 que se propone es una

	apuesta para iniciar un proceso de diálogo de actualización de aspectos claves de nuestra descentralización que involucre a los tres niveles de gobierno, las autoridades legislativas, las organizaciones vinculadas al proceso y los especialistas. En este sentido, aspiramos que el diálogo colaborativo y el debate público que emprendremos nos permita como país concertar una agenda que actúe como Marco de Acción del Estado Peruano para fortalecer la descentralización como un medio para el desarrollo territorial y el bienestar de los peruanos y peruanas, y para modelar políticas articuladas de desarrollo entre los tres niveles de gobierno, en un contexto de post-pandemia.
10 Informe Anual Balance de la Descentralización 2020 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)	Este capítulo vincula los avances y desafíos de los diferentes objetivos de la descentralización establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú Hacia el 2021 (PEDN), la Política General de Gobierno y la Visión del Perú al 2050, relevando algunos de los retos más importantes que se busca responder con el enfoque territorial por el que se optó en el gobierno nacional desde el 2016. Nuestro país es heterogéneo, diverso y desigual, con diferentes características y dinámicas económicas, sociales y culturales en cada espacio del territorio nacional, lo que se traduce en distintos problemas, desafíos, conflictos y necesidades, donde cada territorio presenta diversas potencialidades para enfrentar dichos desafíos. A continuación, se explica brevemente, algunos de ellos, que serán abordados luego en el capítulo VI en que se exponen los Lineamientos de Descentralización. Entre los principales desafíos tenemos: (i) desigualdades sociales y económicas entre los departamentos; (ii) baja asignación y distribución de recursos per cápita por departamentos y la consiguiente profundización de las brechas de pobreza territoriales como reto; (iii) los conflictos en los territorios y la explotación de los recursos naturales.
11 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022)	Han transcurrido 20 años desde que el Perú le dio un nuevo impulso al proceso de descentralización —con la modificación constitucional del capítulo de descentralización y la promulgación de la Ley de Bases—. Durante ese tiempo se ha generado un debate desde diferentes posturas sobre los resultados de este proceso. Uno de los elementos más comunes en este intercambio de ideas y propuestas es señalar que el actual proceso ha presentado un sesgo administrativo, marcado por la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, así como por la entrega de algunos programas a los gobiernos locales y provinciales. Los gobiernos regionales ya ejercen funciones, efectivamente, desde el 2009; y las municipalidades, provinciales y distritales, las ejercen sin necesidad de haber transitado por la transferencia administrativa. Los resultados han recibido diferentes evaluaciones y cuestionamientos desde distintas instituciones tanto públicas como privadas. Una de las observaciones medulares es señalar que la entrega de competencias, funciones y programas generó desazón entre las autoridades de los niveles de gobierno regional y local porque la mayoría de ellas no estuvo acompañada por los recursos humanos y presupuestales que demanda su ejercicio. Adicionalmente, los espacios de articulación y coordinación no se constituyeron o formalizaron, a pesar de que todas las voces demandaban su funcionamiento. Un balance histórico indica que si bien este proceso se inició como una política de Estado que tuviese a las ciudadanas y los ciudadanos

como su centro de acción —porque establecía nuevas formas de organización, asignación y ejecución de competencias y funciones, con una adecuada distribución de los recursos con el fin de convertirse en una alternativa para llevar el desarrollo por igual a cada territorio del país— se debilitó cuando el gobierno nacional, según el Informe del año 2016, tomó decisiones de recentralizar el Estado, lo que significó un trastocamiento al mismo proceso de descentralización. A ello se añade una serie de aspectos en la gestión pública que no genera entusiasmo entre las personas porque los servicios públicos no han mostrado mejoría en cuanto a su calidad. La burocracia sigue haciendo que los trámites sean engorrosos y el desarrollo de los territorios continúa postergado. El diseño y los resultados estuvieron y continúan enfocados en los aspectos normativo y procedimental.

- 12 Informe Anual de Descentralización 2022 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023) Según un análisis realizado el año 2012, la descentralización no había logrado responder cabalmente a los desafíos de ese entonces, dado que mostraba limitaciones de planeación, articulación y coordinación institucional entre los distintos niveles gubernamentales y al interior de ellos. Problemática que no logra revertirse aún; no obstante, durante el año 2022, se tuvieron avances con relación a la articulación intergubernamental, a través de la implementación de los denominados Consejos de Ministros Descentralizados, los cuales se desarrollaron en diecinueve departamentos del país, contaron con la presencia del señor presidente de la República, los ministros y viceministros de Estado, permitieron atender las demandas de las autoridades territoriales y de la sociedad civil organizada, acercando el Estado al territorio, y como consecuencia fortaleciendo la democracia y la gobernabilidad.

- 13 Informe Anual de Descentralización 2023 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2024) Han transcurrido más de 20 años desde el inicio del proceso de descentralización en el Perú, impulsado por una reforma constitucional que transfirió poderes políticos a los gobiernos subnacionales. No obstante, dicho proceso aún no ha podido cumplir con sus objetivos, estando pendiente su consolidación en beneficio de la población.

Al respecto, podemos indicar que el año 2023 se caracteriza por presentar situaciones de incertidumbre política, crecimiento económico negativo (-0.6 %), eventos climatológicos y las secuelas de la pandemia. Estos factores junto con la volatilidad e inestabilidad cíclica del precio de las materias primas crearon un escenario desfavorable para el país. En ese marco, la descentralización en el Perú continúa siendo un proceso en construcción, con importantes desafíos que deben ser superados para que se traduzca en un real instrumento de desarrollo.

El presupuesto por genéricas de gasto en recursos humanos Revisar las cifras del presupuesto asignado a las genéricas de gasto en recursos humanos es fundamental para comprender el reto que supone tanto su incremento como su mejor distribución. El aumento del presupuesto para este rubro depende, en primer lugar, del comportamiento de la economía y de cómo se optimizan otras categorías de gasto que podrían contribuir a mejorar el financiamiento destinado a recursos humanos. En segundo lugar, la distribución equitativa del presupuesto presenta un desafío, ya que implica equilibrar los recursos entre el nivel nacional y descentralizados

Sistemas administrativos Los sistemas administrativos orientan la función pública en el marco de la Constitución Política del Perú y la LBD34, son de aplicación en los tres niveles de gobierno y pueden apoyar efectivamente el proceso de descentralización en la medida en que se impulse progresivamente la modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración, lo cual incidirá en la adecuada provisión de servicios públicos. Dada la gran heterogeneidad entre las entidades públicas, especialmente del nivel descentralizado, persisten desafíos referidos al fortalecimiento y la adaptación de los sistemas administrativos a los diferentes contextos institucionales que faciliten el desarrollo de la función pública para el logro de resultados, en los gobiernos regionales y locales particularmente. Un paso importante en este sentido fue crear la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente encargada de coordinar y concertar entre todos los sistemas administrativos, con el objeto de articular las funciones de los rectores de los sistemas administrativos (D.S. N.º 112-2023-PCM).

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) experimentó avances significativos en su implementación en los gobiernos regionales y locales durante el 2023. Si bien persisten desafíos, se han observado esfuerzos concretos para adecuar el sistema a la diversidad de condiciones de los gobiernos descentralizados.

Con respecto a los principales desafíos que enfrenta Ceplan para el cierre de brechas institucionales en relación con el planeamiento estratégico, especialmente en los gobiernos regionales y locales, estos son: desarrollar procesos de evaluación de los avances del PDCR y PDCL y generar los aprendizajes correspondientes, impulsar el acceso de información y bases de datos de los gobiernos descentralizados, incrementar sostenidamente las capacidades institucionales de planeamiento de los gobiernos regionales y locales, entre otros.

Gestión de la PMBSO

Entre los principales desafíos identificados, se mencionan: Incentivar que las entidades realicen su CMN dentro de los plazos establecidos. Continuar con la articulación con los otros sistemas administrativos conformantes de la Administración Financiera del Sector Público.

Articulación de entidades locales: Incentivar a que las entidades del nivel local fortalezcan la articulación con los actores: i) Área involucrada en la gestión de la CAP, y, ii) Oficina de Planeamiento y Presupuesto y las Áreas usuarias.

Desafíos del SNPMGI en los gobiernos regionales y locales A la hora de realizar el seguimiento a la ejecución de inversiones se identificaron los siguientes desafíos: Alta rotación de personal integrante de los equipos técnicos de inversiones. Necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los operadores. Se presentaron demoras en el establecimiento de las metas de ejecución financiera. Las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones y sus equipos técnicos deben liderar todo el proceso de Programación Multianual de Inversiones, a fin de efectuar las capacitaciones en los plazos establecidos en la Fase de Programación Multianual de Inversiones con los actores involucrados. Las sesiones virtuales cuentan con limitaciones para el proceso de retroalimentación; la participación en discusiones y debates, cuando es presencial, mejora de manera significativa la participación de los actores. Desarrollar e

implementar progresivamente un nivel de gobernanza para la implementación de un plan de gestión de riesgos en la ejecución de las inversiones.

Fortalecimiento de capacidades a municipalidades de reciente creación

Desafíos para potenciar el fortalecimiento de capacidades Que los procesos de fortalecimiento de capacidades se basen en las necesidades de capacitación de los actores del proceso de descentralización, conformando así la oferta de fortalecimiento de capacidades en función de la demanda. Fortalecer aspectos estratégicos de la gobernabilidad local en el territorio, necesarios para impulsar el proceso de descentralización y la institucionalidad municipal en su rol de liderar el desarrollo local. Preparar e implementar una estrategia nacional de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades de los tres niveles de gobierno para una descentralización efectiva.

Presupuesto Participativo

En tal sentido, se plantea el desafío de mejorar el diseño del presupuesto participativo en el Perú, dado que este se ha deteriorado sustancialmente. Esto deberá ir acompañado del fortalecimiento de las capacidades locales para cuatro elementos: 1. Mejorar el proceso de elecciones y de promesa política en los territorios. 2. Generar criterios que incorporen transparencia y equidad en la priorización de inversiones. 3. Capacitación a los agentes participantes. 4. Generar un presupuesto participativo multianual que vaya de la mano de la PMI del MEF.

Comité de Políticas para el Desarrollo Regional El Comité de Políticas para el Desarrollo Regional (RDPC, por sus siglas en inglés) se creó en 1999 con el objetivo de conocer la naturaleza de los desafíos territoriales y asistir a los gobiernos en la evaluación y mejora de sus políticas territoriales. Desde el año 2016 el Perú participa en este comité como oyente.

Finalmente se exponen los resultados obtenidos con miras a establecer los desafíos que presenta el proceso de descentralización a nivel del Estado peruano, durante estos 23 años, desde su inicio. Para ello se aplicó la ficha de observación estructurada obteniéndose los resultados que se muestran en la Tabla 8, la misma que se ha estructurado de manera que se muestra: 1) número de informe, 2) denominación del informe, y 3) identificación del desafío.

Del análisis de los Informes Anuales del Proceso de Descentralización entre 2011 y 2023 se ha podido observar que el proceso de descentralización enfrenta desafíos estructurales persistentes que han limitado su consolidación y su impacto real en el bienestar ciudadano. Es así que lo largo de este periodo se observa una débil articulación política y la ausencia de un pacto nacional que oriente y relance el proceso con claridad, lo cual ha generado visiones fragmentadas y falta de continuidad en las políticas públicas. Asimismo, la capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales continúa siendo insuficiente, lo que evidencia que el estancamiento no se debe únicamente a la carencia de recursos económicos, sino

principalmente a limitaciones técnicas, gerenciales y organizativas no resueltas desde los primeros años del proceso.

De esta forma se aprecia que las transferencias de competencias realizadas desde el nivel central no estuvieron acompañadas de los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios, generando frustración en los gobiernos subnacionales y afectando la calidad de los servicios públicos. A ello se suma la debilidad de los mecanismos de articulación intergubernamental: espacios creados para coordinar políticas y acciones, como el CCI, los GORE Ejecutivo o los MUNI Ejecutivo, no lograron consolidarse como instancias permanentes ni asegurar una coordinación eficiente con los ministerios, que continúan operando con lógicas sectoriales y centralistas. Este fenómeno ha contribuido a que la descentralización se oriente más hacia el cumplimiento de trámites administrativos y normativos que hacia una verdadera transformación territorial.

En tal sentido los informes evidencian que la descentralización se aplicó durante años con un enfoque administrativo y no con un enfoque de desarrollo territorial. Ello ha impedido que las políticas públicas reconozcan y respondan adecuadamente a las diversidades del país, reforzando desigualdades históricas. Las brechas territoriales en pobreza, acceso a servicios, infraestructura y capacidades de respuesta frente a emergencias se han mantenido e incluso ampliado en algunos casos. La presencia de conflictos sociales, especialmente los vinculados al aprovechamiento de recursos naturales, revela una gobernanza territorial débil y la ausencia de mecanismos de coordinación y diálogo capaces de prevenir escaladas de tensión o integrar a todos los actores del territorio. De esta forma varios de los informes identifican tendencias recentralizadoras que, sumadas a la inestabilidad política y la crisis sanitaria generada por la COVID19, han debilitado aún más la continuidad del proceso. Durante la época de la pandemia quedó evidenciado de forma contundente las limitaciones de los gobiernos regionales para gestionar servicios y respuestas oportunas, mostrando la urgente necesidad de modernizar el Estado con un enfoque descentralizado. Esto nos lleva a establecer que el proceso de descentralización en el Perú se mantiene inconcluso, frágil y con resultados limitados debido a la combinación de débil articulación política, capacidades institucionales insuficientes, transferencias incompletas, desigualdades territoriales persistentes, conflictividad social, recentralización y ausencia de un enfoque sostenido de desarrollo territorial. Todo ello confirma que, pese a los esfuerzos normativos y técnicos, la descentralización aún no logra convertirse

en un instrumento eficaz para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía ni para promover un desarrollo equilibrado y sostenible en el país.

De esta forma se ha podido evaluar el proceso de descentralización en el Perú durante el periodo 2001–2024, determinando que la departamentalización aplicado como modelo de regionalización, no ha producido los efectos esperados para cumplir con el mandato constitucional de desarrollo integral. Los resultados analizados muestran que, aunque se consolidó una estructura formal de gobiernos regionales y locales, esta operó sobre una base territorial departamental que no generó verdaderas regiones ni articulación funcional entre los 1915 órganos de gobierno descentralizado existentes. De esta forma teniendo en cuenta la hipótesis formulada, la evidencia demuestra que estos órganos, al no estar obligados a coordinar ni planificar de manera conjunta, desarrollaron micro-políticas aisladas centradas principalmente en la ejecución presupuestal, sin capacidad para orientar procesos de desarrollo territorial de largo plazo. La descentralización avanzó en formalidad, es decir en la transferencia, creación de comisiones y modernización administrativa, pero no en efectividad, pues la fragmentación institucional, la baja autonomía financiera, la desigual capacidad de gasto y la débil gobernanza territorial impidieron consolidar un sistema regional articulado.

De esta forma se aprecia que los resultados observados reafirman que una descentralización basada esencialmente en gobiernos departamentales elegidos y en mecanismos administrativos de ejecución no podía, por sí sola, alcanzar los fines y objetivos del modelo. Este diseño redujo la descentralización a un proceso administrativo antes que territorial, impidiendo que las políticas públicas se integren a escalas supra departamentales y reproduciendo las mismas brechas históricas de articulación y capacidad estatal.

2. Análisis General

Habiendo desarrollado cada uno de los objetivos de investigación formulados, y los resultados obtenidos para su consecución, en términos generales se puede colegir que los resultados obtenidos han permitido establecer que el proceso de descentralización en el Perú, pese a haber consolidado un marco institucional y normativo relevante durante las últimas dos décadas, no ha alcanzado plenamente sus fines constitucionales previstos en la norma fundamental de 1993. Ya que, si bien se observan avances formales, estos no se han traducido de manera efectiva en una mejora integral de la gestión pública territorial ni en la reducción sostenible de las brechas socioeconómicas.

De esta forma se aprecia en primer lugar, que la departamentalización, concebida como la organización del Estado en unidades territoriales funcionalmente diferenciadas, ha aportado ventajas significativas para la administración pública; dentro de las cuales destacan la especialización administrativa, la asignación más clara de competencias y una gestión más cercana a las necesidades específicas de la población, teniendo en cuenta los rasgos culturales y territoriales. Estas fortalezas permiten visualizar la departamentalización como un componente esencial para la descentralización, especialmente en lo referente a la continuidad de políticas públicas y la atención directa a problemáticas territoriales. Sin embargo, las desventajas identificadas reflejan limitaciones estructurales persistentes a lo largo de estos 23 años desde que se inició la reforma del sistema centralista a uno descentralizado.

En tal sentido la fragmentación institucional, así como la insuficiente articulación entre niveles de gobierno y las asimetrías en capacidades técnicas entre departamentos han obstaculizado la consolidación de un modelo descentralizado. La presencia de 1915 órganos de gobierno descentralizado, entre gobiernos regionales y locales, sin mecanismos vinculantes de coordinación ni planificación conjunta, ha generado que se desarrollen micro-políticas aisladas, duplicidad de funciones y una débil gobernanza basada en criterios administrativos y no en criterios territoriales de desarrollo. Por ello, la departamentalización, sin coordinación efectiva, ni transferencia eficiente de capacidades, ha mantenido la tendencia de reproducir la centralización funcional y económica en lugar de revertirla como nuevo modelo de gobierno.

En cuanto al proceso de regionalización, los hallazgos muestran que, aun cuando se han desarrollado instrumentos de planificación territorial, espacios de diálogo multigubernamental y agendas macrorregionales incipientes, estos avances han sido insuficientes para consolidar verdaderas regiones funcionales. Los gobiernos regionales han enfrentado limitaciones técnicas, escasez de recursos, débil capacidad de gestión y una articulación intergubernamental reducida, lo que impide materializar sus competencias de manera efectiva. De este modo, la regionalización ha sido tratada en numerosos casos como un ejercicio centrado en la administración presupuestal y en la transferencia de funciones, antes que, en la construcción de regiones competitivas, integradas y con identidad territorial, con lo cual se puede establecer que los fines de la descentralización han fracasado en este punto, además de tener un avance por debajo del esperado en estos 23 años de aplicación.

En relación con los objetivos constitucionales de la descentralización, se aprecia que el modelo peruano persigue finalidades de gran alcance, como son fortalecer la autonomía de los

gobiernos regionales y locales, mejorar la provisión de servicios públicos, promover el desarrollo económico territorial, garantizar distribución equitativa de recursos y generar gobernanza multinivel. Sin embargo, dichos objetivos permanecen parcial o escasamente alcanzados debido a la persistencia de estructuras operativas que no favorecen la planificación conjunta ni la ejecución articulada de políticas públicas. La dispersión institucional, la falta de visión territorial compartida y el énfasis excesivo en la ejecución administrativa, dificultan el cumplimiento de estos mandatos.

Finalmente, los informes anuales sobre el proceso de descentralización desplegado entre el 2001 y 2023 permiten concluir que la descentralización peruana ha avanzado principalmente en el plano formal y electoral, antes que en el plano sustantivo del desarrollo territorial. Empero la departamentalización aplicada como modelo de regionalización no ha generado las condiciones necesarias para articular los territorios más allá de sus límites administrativos tradicionales, impidiendo la conformación de verdaderas regiones y reproduciendo las desigualdades históricas entre zonas urbanas y rurales, así como entre costa, sierra y selva. La dependencia financiera del nivel central, la limitada autonomía fiscal, las capacidades técnicas insuficientes y la ausencia de gobernanza territorial integrada confirman que el modelo vigente es insuficiente para alcanzar los fines constitucionales de desarrollo integral y equilibrado. Con lo cual se puede establecer que ha quedado evidenciado que la descentralización peruana requiere un replanteamiento estructural que pase de un modelo centrado en la administración departamental y la transferencia formal de funciones a uno orientado al desarrollo territorial efectivo, con regiones funcionales, articulación intergubernamental obligatoria, fortalecimiento de capacidades técnicas y una verdadera autonomía fiscal y operativa. Solo bajo estas condiciones la descentralización podrá cumplir su propósito transformador y convertirse en un motor real del desarrollo sostenible y equitativo del país.

3. Corroboración de la hipótesis de investigación

Al inicio de la presente investigación se formuló como hipótesis la siguiente:

DADO QUE:

A. A partir del año 1993 a nivel de la Constitución Política, se estableció dar inicio al proceso de descentralización, teniendo como finalidad el desarrollo integral del país;

B. Los 1915 órganos de gobierno descentralizado, con facultades para ejecutar acciones en la mayoría de sectores, no están obligados a coordinar, planificar o establecer prioridades.

ES PROBABLE QUE:

Si este proceso implicaba elegir solo gobiernos en los departamentos del Perú más la provincia del Callao creando éstos micro políticas de ejecución, o que dicho proceso solo se enfocaba en la ejecución de presupuestos o dar cuenta de procesos judiciales de corrupción, entonces, tales actos por sí solos no permitirían alcanzar los fines y objetivos trazados, permitiendo a través de la presente investigación desarrollar a nivel de teorías cuál es el verdadero propósito o sentido de descentralización para poder aplicarlo al caso peruano.

De esta forma con los resultados obtenidos en base a los objetivos de investigación formulados, se ha podido corroborar con suficiencia la hipótesis de investigación formulada, por cuanto se evidencia que aunque la Constitución de 1993 da pie al inicio del proceso de descentralización, el cual ha tenido por finalidad lograr el desarrollo integral del país, su implementación a nivel práctico ha quedado reducida a la creación de un total de 1915 órganos de gobierno descentralizado los mismos que operan sin mecanismos obligatorios de coordinación, planificación o priorización.

Dicha estructura fragmentada, ha propiciado que la descentralización se limite, en la práctica, a la elección de gobiernos departamentales y a la ejecución del presupuesto asignado, reproduciendo micro-políticas de gestión que responden más a la lógica administrativa inmediata que a un proyecto nacional articulado. Asimismo, la constante atención a procedimientos judiciales y casos de corrupción ha desplazado el enfoque estratégico que el proceso requería, debilitando su capacidad para cumplir los fines constitucionales. Por ello, los hallazgos respaldan que, bajo estas condiciones, la descentralización no puede alcanzar los objetivos propuestos y se hace necesario recurrir al análisis teórico para redefinir su propósito y sentido, permitiendo construir un modelo aplicable al contexto peruano que supere la mera administración de recursos y recupere la visión integral planteada desde hace 23 años atrás, poniendo un especial énfasis no solo en la transferencia de competencias o funciones gubernamentales, sino mirando como prioridad el proceso de regionalización, el cual ha quedado en suspenso y en un olvido político, provocando que si bien se avance en cuanto a temas administrativos de asignación de recursos y el otorgamiento de servicios públicos, estos se otorguen en forma desigual.

Es en este contexto que se resalta la necesidad de una reforma del proceso de descentralización a partir de la regionalización, el cual como se ha visto adolece de graves ineficiencias institucionales, normativas y funcionales; las cuales no solo limitan la capacidad de los gobiernos regionales y locales, para responder eficazmente a las necesidades territoriales específicas, sino que han producido un mapa político-administrativo fragmentado, con competencias superpuestas, limitada capacidad de gasto y escasa articulación entre niveles de gobierno. Siendo por tanto sumamente necesario que se adopten propuestas que se sustenten en bases filosóficas, las cuales servirán como orientadoras del proceso de descentralización, al dotarles de racionalidad, secuencia, coherencia y propósito. La aplicación de procesos de descentralización sin sustento filosófico, como el que actualmente se maneja a nivel del Estado peruano, tienen como riesgo su transformación políticas populistas (Molina et al., 2022). Por otro lado, esta legitimación popular, hace que las estrategias de descentralización se desconecten de la realidad, cuando lo que se quiere es lo contrario, que exista una inclusión activa de la población en las decisiones públicas en la materia (Valdivieso, 2021).

Es por ello, que a partir de la presente investigación se resalta y se propone la aplicación de la Teoría Secuencial de Falleti y la Teoría de la Solución Espacial de Harvey, esto como orientadores del proceso de reforma de la descentralización. Esto en el entendido que desde la teoría secuencial la descentralización no es un acontecimiento puntual ni un conjunto de reformas dispersas, sino un proceso estructurado compuesto por etapas que deben seguir un orden coherente y acumulativo, que pasa por la descentralización administrativa, política y fiscal (Gallardo y Pinchi, 2022). El caso peruano evidencia que estas etapas se ejecutaron sin una lógica filosófica que garantizara su integración, por lo cual se avanzó en ciertos puntos y se retrocedió en otros, generando desequilibrio en el sistema de competencias y autonomía, por lo que se habla de una descentralización administrativista, la cual no ha cumplido con su finalidad de integración.

En tal sentido la aplicación la filosofía del planeamiento permite retomar esta perspectiva secuencial, asegurando que cada decisión tenga una finalidad concreta, una razón de ser y una conexión con el diseño institucional del país. Así, se disminuye la improvisación, se reduce el desorden normativo y se refuerza la capacidad de los territorios para asumir progresivamente nuevas funciones, poniendo en primer lugar la regionalización.

Ahora bien, desde la Solución Espacial de Harvey, la misma que permite comprender que la organización territorial, en términos de regionalización, es un factor que puede reconfigurar la

forma en que se distribuyen los recursos y se gestionan los conflictos. Harvey sostiene que, ante tensiones políticas y económicas, los Estados pueden optar por soluciones espaciales, es decir, reorganizar su territorio para mejorar la eficiencia del sistema sin modificar el modelo económico de fondo, esto mediante políticas de asignación de recursos, en el marco del gobierno descentralizado, el cual deberá de pensar en primer lugar en las necesidades particulares de cada conjunto social y no solo la población central (Che, 2021).

En dicho contexto la aplicación de esta teoría implica que el Estado peruano pueda corregir la regionalización, revisando sus límites, replanteando la distribución de funciones y fortaleciendo nodos de desarrollo sin transformar la estructura económica actual basada en el libre mercado, la inversión privada y la estabilidad macroeconómica. La Solución Espacial en tal sentido no demanda el cambio del sistema económico, sino exige optimizar el espacio donde este sistema opera, haciéndolo más equilibrado, funcional y coherente con la diversidad territorial peruana.

Con ello se puede establecer que la aplicación conjunta de la Teoría Secuencial de Falleti y la Solución Espacial de Harvey permitirían diseñar respuestas más coherentes y eficientes al problema de la descentralización en el Perú. Desde la Teoría Secuencial, se evidencia que es necesario reordenar el proceso bajo una secuencia racional que fortalezca gradualmente las capacidades administrativas, políticas y fiscales de los gobiernos regionales y locales, evitando la superposición de funciones y el desequilibrio que hoy caracteriza al sistema. Paralelamente, la propuesta de la Solución Espacial, ofrece una salida territorial estratégica: reorganizar las regiones, redefinir límites, consolidar ejes de integración y redistribuir funciones en el espacio para corregir la fragmentación actual sin alterar el modelo económico peruano, pues su enfoque se centra en optimizar la gestión del territorio y no en transformar las bases del mercado. En conjunto, ambas teorías permiten plantear soluciones que articulen orden institucional y coherencia territorial, sustentadas en una filosofía del planeamiento que garantiza decisiones integrales y orientadas al desarrollo nacional, que prioricen la satisfacción de necesidades de la población.

CONCLUSIONES

PRIMERA : Se ha evaluado los efectos en el proceso de descentralización a partir de la departamentalización como modelo de regionalización en el Perú del periodo 2001 al 2024, lográndose establecer que este proceso generó avances principalmente formales en normativas, estructuras y transferencias, pero con efectos limitados en la gestión pública territorial. La descentralización se encuentra fragmentada, centrada en la ejecución presupuestal y sostenida por 1915 órganos de gobierno regional y local, que actúan sin coordinación obligatoria, generando micro-políticas aisladas y baja articulación intergubernamental. Consecuentemente, la departamentalización no configura una verdadera regionalización, y por tanto no se alcanza su finalidad en cuanto a la reducción de desigualdades territoriales, afirmando así la necesidad de formar el modelo hacia una estructura regional más integrada, funcional y orientada al desarrollo territorial efectivo.

SEGUNDA : Se ha determinado que el sustento teórico del proceso de descentralización, en que este es un proceso que implica una reforma del Estado, que fundamentalmente persigue la modificación del aparato institucional, de manera que se transfieran competencias y responsabilidades a ciertas entidades en razón de su ubicación geográfica. Los que se busca con la descentralización es que estas entidades ejerzan tareas de planeamiento, control, gestión, recolección de fondos y la asignación de recursos. Este posee naturaleza gradual y se sustenta en la distribución de competencia a distintos organismos a nivel nacional. Supone de este modo la división del poder de un solo país en distintos organismos, buscando el desarrollo igualitario y la reducción de brechas sociales que lo impiden.

TERCERA : Se han identificado las ventajas y desventajas del proceso de departamentalización, entre las primeras están que el proceso de departamentalización permite la especialización administrativa, la

asignación clara de competencias y la mejora en la coordinación interna, las cuales contribuyen positivamente en la capacidad operativa de los gobiernos regionales y locales, permitiendo una gestión más cercana a las necesidades de la población. No obstante, las desventajas se presentan en la fragmentación institucional, la limitada articulación intergubernamental y las asimetrías en capacidades técnicas entre departamentos y regiones, las cuales generan brechas que obstaculizan la consolidación de un modelo descentralizado cohesionado y equitativo.

CUARTA : Se han identificado que las ventajas y desventajas del proceso de regionalización, se presentan a nivel de la creación de espacios de diálogo entre niveles de gobierno, consolidando instrumentos técnicos de gestión regional y la incorporación de enfoques de competitividad territorial, las cuales se orientan a la integración económica, la gobernanza y la gestión por resultados. No obstante, se aprecia que la principal desventaja es que actualmente el proceso de regionalización en el Perú, sigue siendo una tarea pendiente por cuanto se aprecia que persisten las debilidades técnicas y de gestión en los gobiernos regionales, carencias de financiamiento adecuado, fragmentación institucional, limitada articulación intergubernamental y brechas territoriales profundas que afectan la provisión de servicios básicos y el goce igualitario de derechos. Evidenciando la necesidad que se replantee su sentido y su propósito.

QUINTA : Se ha identificado los objetivos principales que persigue el proceso de descentralización en el caso del Estado peruano, los cuales son: fortalecer la autonomía política, administrativa y fiscal de los gobiernos regionales y locales; mejorar la provisión de servicios públicos a través de una gestión más cercana al ciudadano; promover la articulación intergubernamental para asegurar coherencia entre niveles de gobierno; impulsar el desarrollo económico territorial mediante la inversión

descentralizada, la búsqueda de la integración regional; y el garantizar una distribución equitativa de recursos y oportunidades en todo el país.



RECOMENDACIONES

- PRIMERA** : Se recomienda reformar el proceso de descentralización a partir del enfoque de la regionalización el cual ha quedado rezagado respecto a la transferencia de competencias y funciones, teniendo como principal objetivo la satisfacción de las necesidades de la sociedad, esto teniendo en cuenta las demarcaciones territoriales, jurídicas y administrativas de cada departamento, esto a fin de garantizar el desarrollo social igualitario y democrático.
- SEGUNDA** : Se recomienda que en el diseño de políticas de reforma del Proceso de Descentralización se apliquen las Teorías: Secuencial de Falleti y la Solución Espacial de Harvey, esto a fin de que el proceso de descentralización tenga una planificación secuencial, así como una distribución de recursos de manera equitativa.
- TERCERA** : Se recomienda establecer normativamente la obligación por parte de los gobiernos regionales y locales de actuar en forma integral y coordinada en el logro de los objetivos de la descentralización, el cual se sitúa en alcanzar el desarrollo social igualitario y democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agbeze, F., Adeyoyin, S., Oyewunmi, O., Adegun, A. y Ayodele, R. (2015). Effects of Job Specialization and Departmentalization on Job Satisfaction among the Staff of a Nigerian University Library. *Library Philosophy and Practice*, 1295(1), 1-20. ISSN 1522-0222
- Astudillo, C. (4 de mayo del 2023). *La Regionalización en el Perú, su Fracaso y un Nuevo Horizonte para su Implementación. El Modelo Geopolítico como Base*. <https://ceeep.mil.pe/2023/05/04/la-regionalizacion-en-el-peru-su-fracaso-y-un-nuevo-horizonte-para-su-implementacion-el-modelo-geopolitico-como-base/>
- Barrios Suvelza, F. X. (2017). El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 8(1), 51. <http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.53038>
- Cáceres Arce J. L. & Ballón Lozada, H. (2010) La historia y la política en la descentralización peruana. Editorial ADRUS. SRL.
- Carcausto, S. (2020). *La regionalización en la conformación nacional*. Contraloría General de la República.
- Che, Y. (2021). On Spatial Fixes and Urban Disease from the Perspective of Modern Marxism. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 1(4), 107-117. <https://doi.org/10.31857/S013216250013745-2>
- Congreso de la República del Perú. (10 de diciembre del 2001). *Antecedentes del proceso de regionalización*. <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/E82E58B5E061801005256D25005D751C?opendocument>
- Constitución Política del Perú [Const]. Artículo 189. 31 de octubre de 1993 (Perú).
- Congreso de la República del Perú. (2002). *Descentralización*. Care
- Córdova, H. (1994). El proceso de regionalización en el Perú. *Espacio y Desarrollo*, 6(1), 31-51. ISSN 1016-9148

- Costa Bifano de Oliveira, M., & Duarte Pimentel, T. (2022). Turismo como solución espacial: el proceso de urbanización extensiva y concentrada del turismo en destinos de sol y playa de la periferia del capitalismo. *Ateliê Geográfico*, 16(3), 59–79. <https://doi.org/10.5216/ag.v16i3.71827>
- Costa Cevallos, M, Blacio Aguirre, G, & Maldonado Ordóñez, J. (2022). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (51), 167-195.
- Costamagna, P. y Núñez, J. (2020). Descentralización, desarrollo territorial y universidad. *Desarrollo y Territorio*, 1(8), 51-60. ISSN 2591-4553
- Del Campo, E., & Reinón, M. S. (2023). Decentralisation or Recentralisation in Bolivia? Autonomous Territorial Entities and Intergovernmental Relations in a Decentralised State. *Public Organization Review*, 23(3), 1001-1016. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00653-6>
- Del Sarto, R. y I Lecha, E. (2024). Regionalism and Alliances in the Middle East, 2011-2021: From a “Flash in the Pan” of Regional Cooperation to Liquid Alliances. *Geopolitics*, <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2268542>
- Delooz, B., (2019). Actualidad de la regionalización chilena. *Estudios de Derecho*, 76(168), 197-220. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a08>
- Estrada-Mota, I. L., & Cisneros Cohernour, E. (2023). Configuración de capacidades institucionales en Ciencia y Tecnología en Yucatán, México: Un análisis desde las políticas de descentralización. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(2). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7116> R
- Flores, K., Montoya, A., Vásquez, C. y Cánez, R. (2021). Gestión educativa descentralizada con enfoque territorial. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(5), 65-76. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.e5.5>
- Gallardo, C. y Pinchi, W. (2022). Descentralización y desarrollo territorial en la región La Libertad. *Sciéndo*, 25(3), 257-268. <https://doi.org/10.17268/sciendo.2022.031>

- Gomez, Y. M. M. (2019). Descentralización territorial: crisis y retos que exige la posmodernidad en el estado colombiano. *Advocatus*, (32), 207-218.
- Gulbrandsen, K. (2023). Region work – Institutional activism and the implementation of regional reform. *Political Geography*, 100(102794), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102794>
- Henríquez Opazo, O. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios Y Regionalismos*, (3), 61-81. <https://doi.org/10.29393/RTR3-5OHDR10005>
- Jaramillo, C. (2019). The Impossibility of Party Unity in Peru: Party Affiliation, Subnational Electoral Competition and Party Discipline (2011–2019). <https://doi.org/10.1111/blar.13505>
- Jashari, D. (2023). Spatial Coups. *A Contracorriente: Una Revista De Estudios Latinoamericanos*, 21(1), 8–14. ISSN 1548-7083
- Jules, t. d., & Salajan, F. D. (2023). Regionalization and policy mobilities in comparative perspective: Composing educational assemblages in quasi-federal polities. *Education Policy Analysis Archives*, 31(73). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.6764>
- Landa, C. (1996). Límites y posibilidades de la descentralización en la Constitución peruana de 1993. Editorial PUCP. <https://doi.org/10.18800/9972420078.006>
- Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización (26 de junio del 2002) [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B24C5FDB311A9EAF05257B8300648EAF/$FILE/27783.pdf)
- Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (08 de noviembre del 2002) https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf
- Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (06 de mayo del 2006) <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/normas->

administrativas/Ley%2027972%20_%20Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Municipalidades.pdf

Ley 28059 Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (18 de julio del 2003)
https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res20.pdf

Magaly, M. (2023). Sistema de salud mexicano: de la descentralización hacia la recentralización. *Revista Latinoamericana De Derecho Social*, 1(36), 193–221.
<https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2023.36.17880>

Makarin, A., Piqué, R., & Aragón, F. (2020). National or sub-national parties: Does party geographic scope matter?. *Journal of Development Economics*, 102516.
<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102516>

Martínez Vicencio K., Vallina Rodríguez A. . y Gallardo Vicencio J. . (2023). El desafío de la descentralización administrativa en materia de ordenación territorial hacia los Gobiernos Regionales en Chile. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 43(2), 359-383. <https://doi.org/10.5209/aguc.90580>

Martínez Vicencio K., Vallina Rodríguez A. . y Gallardo Vicencio J. . (2023). El desafío de la descentralización administrativa en materia de ordenación territorial hacia los Gobiernos Regionales en Chile. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 43(2), 359-383. <https://doi.org/10.5209/aguc.90580>

Medina Sotelo, C. G., Garro-Aburto, L. L., Aguirre-Landa, J. P., Jara Aguirre, C. J. (2023). El proceso de descentralización: Una mirada al régimen especial de Lima Metropolitana. *Revista Venezolana De Gerencia*, 28(102), 548-564.
<https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.102.7>

Mendoza Ruiz, J., Grin, E. J., Cravacuore, D., Reta Martínez, C., Liberman, A., Segatto, C. I., ... & Ramírez González, K. R. (2020). Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). Las políticas sociales y la descentralización.
https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Políticas_de_descentralizacion_P_F.pdf

- Molina, J., Díaz, I. y Moreno, P. (2022). La descentralización como sistema de gobierno en el Ecuador. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 10(3), 33-43. e-ISSN 2308-0132
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Montecinos Montecinos, E. (2021). Centralismo y trayectorias institucionales en Chile. Factores determinantes para avanzar en descentralización fiscal pos 2021. *SUMMA. Revista Disciplinaria En Ciencias económicas Y Sociales*, 3(1), 1-30. <https://doi.org/10.47666/summa.3.1.14>
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Mora, J. y Sprunk, R. (2022). Economic effects of recent experiences of federalism: Analysis of the regionalization process in Spain. *Journal of Regional Science*, 63(1), 1-58. <https://doi.org/10.1111/jors.12616>
- Morales Sánchez, Elmar. (2019). Rescates y restricción presupuestaria blanda en un contexto de descentralización fiscal incompleta. *El trimestre económico*, 86(341), 145-178. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i341.675>
- Moreno González, G. (2023). La problemática constitucional de la regionalización en Portugal. *Revista De Derecho Político*, (117), 221–250. <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37926>
- Muringani, J., Fitjar, R. D., & Rodríguez-Pose, A. (2019). Descentralización, calidad de gobierno y crecimiento económico. *Revista de Economía Mundial*, (51), 25-52. ISSN 1576-0162
- Nanmba, S. (2023). Regionalism and regionalization: problems and prospects in law. *Gosudarstvo i pravo*, 1(11), 38-48. <https://doi.org/10.31857/S102694520028714-6>

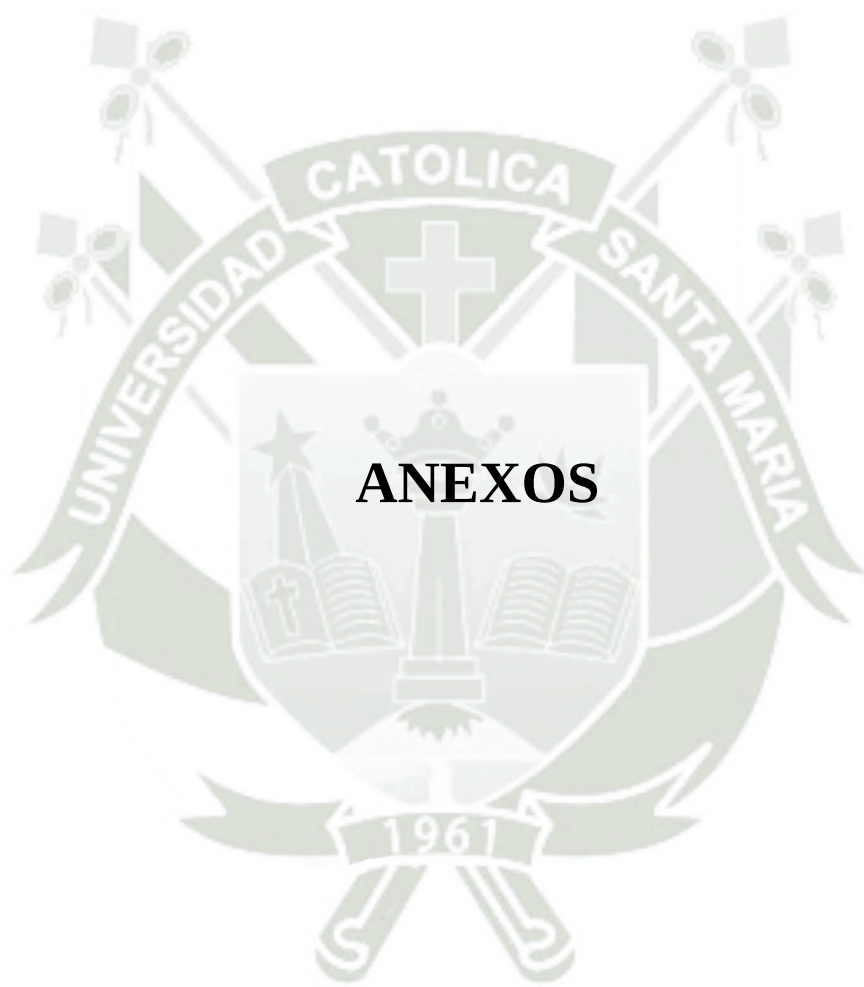
- Nugroho, A., Rijanta, R., Santoso, P. y Marfai, M. (2023). Flood Risk Mapping Using GIS and Multi-Criteria Analysis at Nanga Pinoh West Kalimantan. *Indonesia Jorunal of Geography*, 55(3), 433-442. <https://doi.org/10.22146/ijg.79811>
- Organización de Estados Americanos. (1 de febrero del 2020). *Criterios y antecedentes de la regionalización*. <https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea34s/ch135.htm>
- Ortemberg, P. (2021). El centenario de la Expedición Libertadora al Perú: ¿un homenaje a la confraternidad? Apropiaciones entre Argentina, Chile y Perú. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 48(1), 357-382. <https://doi.org/10.15446/achsc.v48n1.91554>
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano. (6 de enero del 2024). *Conoce cuál es la organización del Estado peruano*. <https://www.gob.pe/23460-conoce-cual-es-la-organizacion-del-estado-peruano>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Informe anual del proceso de descentralización 2011*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3392372-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2011>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393461-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2012>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393658-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2013>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393785-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2014>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2016). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2015*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393890-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2015>

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393895-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2016>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393900-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2017>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393901-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2018>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393930-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2019>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Informe Anual Balance de la Descentralización 2020*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1962595-informe-anual-balance-de-la-descentralizacion-2020>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2021*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3592668-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2021>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *Informe Anual de Descentralización 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4972965-informe-anual-de-descentralizacion-2022>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Informe Anual de Descentralización 2023*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6297847-informe-anual-de-descentralizacion-2023>
- Redrobán, W. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723–736. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS2.181>

- Romero, R., Soria, M., Castillo, W. y Colmenares, Y. (2021). Estudio del impuesto predial en gobiernos locales del Perú. *Sinergia*, 12(3), 124-134. https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v12i3.3583
- Rojas Velásquez, L. y Sierra Chavarro, J. 2021. Política de descentralización y sector educativo en el departamento del Huila. *Revista de Economía Institucional*. 23, 45 , 285–308. <https://doi.org/10.18601/01245996.v23n45.14>.
- Soomai, S. (2017). The science-policy interface in fisheries management: Insights about the influence of organizational structure and culture on information pathways. *Komunikacij Naukovej*, 81(1), 53-63. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.03.016>
- Sousa, K. M. D., & Monte, P. A. D. (2022). Composição do gasto público e descentralização fiscal em governos locais brasileiros: uma análise por regressão quantílica incondicional com dados longitudinais. *Revista de Administração Pública*, 55, 1333-1354. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200864>
- Tahir oglu, I. Z., & Gunel Vahid, V. (2023). Regionalization of resort-recreational zones of Azerbaijan and possibilities of using them studios case: Gusar tourism-recreational zone. *Universidad Y Sociedad*, 15(3), 554-561.
- Tellol, K. P., & Lucio, Á. G. (2019). Descentralización en Ecuador¿ un proceso inconcluso?. *Revista CAP Jurídica Central*, 3(4), 297-346. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1958>
- Tronconi, F. y Verzichelli, L. (2023). The Territorial Representativeness of Italian Ministerial Elites: From the Regional “Parity Norm” to the Rise of Technocrats. *Nationalities Papers*, 51(5), 1039-1056. <https://doi.org/10.1017/nps.2021.56>
- Umar, A; Farida, U; Naninsih, N ; Sahabuddin, C.(2021). *Administration of Post-Reformation Decentralization Government*. 90, 2. ISSN 1012-1587
- Valdivieso, D. (2021). Confeccionando territorios: Funcionarios públicos como catalizadores de identidad. *Cuadernos de Antropología Social*, 54(1), 47-63. <https://doi.org/10.34096/cas.i54.8259>

Valenzuela, E., Henriquez, O., & Cienfuegos, I. (2019). Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. *Revista de administração pública*, 53, 592-609. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180122>





Anexo 1. Ficha Bibliográfica

FICHA BIBLIOGRÁFICA

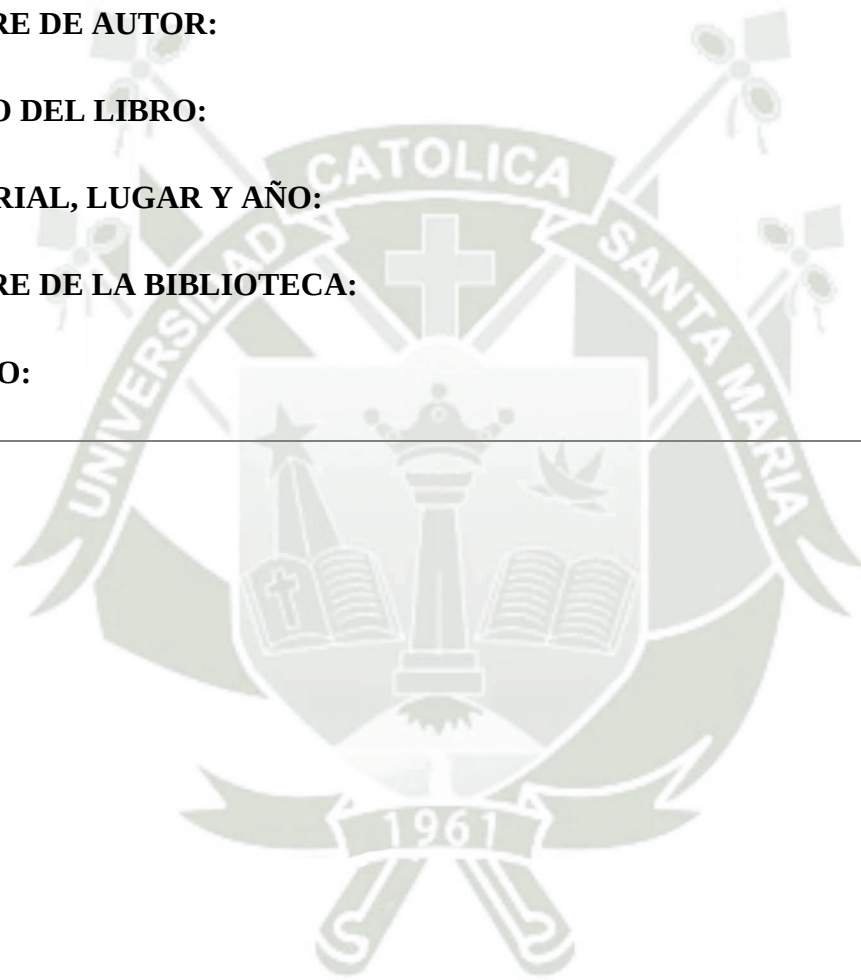
NOMBRE DE AUTOR:

TÍTULO DEL LIBRO:

EDITORIAL, LUGAR Y AÑO:

NOMBRE DE LA BIBLIOTECA:

CÓDIGO:



Anexo 2. Ficha Textual

FICHA TEXTUAL

TÍTULO DEL TEMA:

CITA:

NOMBRE DE AUTOR:

TÍTULO DEL LIBRO:

PP



Anexo 3. Ficha Resumen

FICHA DE RESUMEN

TÍTULO DEL TEMA:

RESUMEN:

NOMBRE DE AUTOR:

TÍTULO DEL LIBRO:

PP



Anexo 4. Fichas de Observación Estructurada

CONSTITUCIÓN	INDICADORES	G.	G.	G.
		LOCAL	REGIONAL	NACIONAL
C.P.P 1979	AUTORIDAD			
	RECURSOS			
	PODER			
	FUNCIONES			
C.P.P 1993	AUTORIDAD			
	RECURSOS			
	PODER			
	FUNCIONES			

