

# **INFORME ANUAL**

## **BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN 2020**

**LIMA, MAYO 2021**



## PRESENTACIÓN

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, presenta el Informe del Proceso de Descentralización del año 2020, documento que expone los principales avances desarrollados en el periodo mencionado, pero que, especialmente, permite presentar el enfoque de conducción y orientación del proceso que adoptó el Poder Ejecutivo para el presente quinquenio. Como es evidente, se trata de un período particularmente complejo, fuertemente marcado por la inestabilidad política, sucesivos escándalos de corrupción que afectan al país y de emergencia sanitaria. Tres presidentes, dos procesos de vacancia, la clausura del Congreso de la República y la elección de uno nuevo el 2020 para terminar el mandato original, son síntomas de un país y un sistema político que enfrentan importantes desafíos de gobernabilidad, pero también de gobernanza. Un período donde se debilitó el despliegue de la estrategia de promoción y fortalecimiento de los espacios de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental y se dificultó el proceso de reformas.

Para hacer las cosas más difíciles, la pandemia del COVID19 que se desató desde marzo 2020, desnudó los límites y debilidades de nuestro Estado y la precariedad de nuestro aparato de salud y sanitario. Decenas de miles de muertos y una crisis económica comparable a la que sufriéramos el siglo XIX en la guerra con Chile, son algunos de los costos que afrontamos. En ese escenario difícil, gobernadores regionales y alcaldes jugaron en distintos momentos un papel significativo en defensa del Estado de Derecho. Hoy, próximos a la instalación de un nuevo gobierno y con grandes desafíos y problemas irresueltos al frente, el Informe da cuenta de la marcha de la descentralización en ese escenario turbulento e incierto.

El informe consta de cinco capítulos. El primer capítulo presenta los avances del proceso de descentralización, abarcando la descripción del proceso a partir de los objetivos establecidos en el 2002 en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) a la luz del Plan Bicentenario, la Política General de Gobierno y la Visión del Perú al 2050. Enfatiza la importancia del territorio como marco de referencia de la descentralización y caracteriza los avances en sus cuatro dimensiones. El segundo capítulo aborda los principales elementos que han caracterizado al proceso de descentralización que viene fortaleciéndose en el último quinquenio, resaltando articulación intergubernamental, con énfasis en la reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental, y la gobernanza y gestión territorial. El tercero, en el marco de la pandemia del COVID-19, hace un breve recuento de la normativa más importante y presenta las acciones realizadas desde los gobiernos regionales y la contribución de la Secretaría de Descentralización en dicho proceso. El cuarto recoge los desafíos de la descentralización para el logro del desarrollo territorial. Finalmente, el último presenta los lineamientos que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros considera necesarios para profundizar la descentralización, así como una hoja de ruta 2021-22. El Informe se complementa con la bibliografía citada a lo largo del mismo y dos anexos que resumen los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia.

Estamos convencidos que nuestra visión de un país moderno y un Estado al servicio de todos los peruanos y peruanas, exige de un espacio donde se forjen las alianzas y se logren las relaciones de confianza entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes del Estado. Nuestro Perú tiene que ser un país viable, que brinde oportunidades y condiciones dignas a toda su población asegurando que independientemente del territorio en el que habitamos, todos seamos partícipes en igualdad de oportunidades de esos procesos.

<b>ÍNDICE</b>	
<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>2</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE TABLAS.....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE ACRÓNIMOS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 2016-2020 .....</b>	<b>11</b>
1.1    Hacia una descentralización con enfoque territorial .....	11
1.2    La importancia del territorio como marco de referencia de la descentralización .....	14
1.3    La dimensión administrativa .....	15
1.3.1    Transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales .....	15
1.3.2    Los modelos de provisión de bienes y servicios y los planes anuales de transferencia .....	16
1.4    La dimensión política.....	19
1.4.1    La descentralización: la representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local .....	20
1.4.2    Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada departamento y localidad .....	21
1.5    La dimensión fiscal .....	23
1.5.1    La descentralización fiscal desde la asignación presupuestal.....	25
1.5.2    La dimensión de los impuestos en la descentralización fiscal .....	31
1.5.3    Las transferencias en la descentralización fiscal.....	32
1.6    La dimensión económica: apuesta por el desarrollo económico territorial .....	36
1.6.1    Descentralización económica: Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) en el Perú ....	37
1.6.2    Principales resultados de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).....	38
1.6.3    Las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) en la emergencia Sanitaria por el COVID-19. ....	43
1.7    Principales resultados desde los sectores en el proceso de descentralización y la aplicación del enfoque territorial .....	44
<b>CAPÍTULO II: ARTICULACIÓN, GOBERNANZA Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA UNA EFECTIVA DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>48</b>
2.1    Fortalecimiento de la articulación intersectorial e intergubernamental .....	48
2.1.1    Reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental.....	48
2.1.2    Los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo, resultados y aprendizajes.....	50
2.1.3    Principales actividades de otros espacios de articulación regional e intergubernamental, durante el 2020. ....	51

2.2	Gobernanza territorial y gestión territorial.....	53
2.2.1	Nuevas definiciones y ajustes institucionales hacia el Ordenamiento Territorial .....	54
2.2.2	Aplicando el enfoque territorial en Loreto: Plan de Cierre de Brechas .....	55
2.2.3	Modernización de la gestión pública con enfoque territorial.....	58
2.2.4	Mecanismos e instrumentos para la gestión territorial: Gestión de información y datos. ....	58
2.3	Fortalecimiento de capacidades como eje transversal .....	59
2.3.1	Capacidades para la gestión descentralizada: Asistencia técnica a gobiernos regionales y locales, así como a las mancomunidades. ....	61
2.3.2	Apoyo al cumplimiento de Meta 3 del programa de Incentivos Municipales 2020 .....	63
2.3.3	Aplicando el enfoque de género en la gestión municipal: Programa de acompañamiento a alcaldesas. ....	63
2.4	Fortalecimiento de las Mancomunidades .....	64
2.4.1	Avances en la Mancomunidad Regional .....	65
2.4.2	Avances en Mancomunidad Municipal .....	66
2.5	Institucionalizando la descentralización desde la gestión por procesos en la Secretaría de Descentralización.....	66
<b>CAPÍTULO III: LA PANDEMIA DEL COVID-19, ACCIONES EMPRENDIDAS Y LECCIONES APRENDIDAS.</b>		<b>68</b>
3.1	Descripción de las normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria y su relación con el proceso de descentralización.....	68
3.2	Contribución de la Secretaría de Descentralización y lecciones aprendidas en el proceso de atención de la pandemia. ....	69
<b>CAPÍTULO IV: DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO TERRITORIAL .....</b>		<b>72</b>
4.1	Desafío 1: Minimizar las desigualdades económicas y sociales entre los departamentos como desafío para lograr el desarrollo territorial .....	72
4.2	Desafío 2: Mejorar la asignación y distribución de recursos y reducir las brechas territoriales. ....	76
4.3	Desafío 3: Mejorar la gestión de los conflictos en los territorios y la explotación de los recursos naturales .....	78
<b>CAPÍTULO V: LINEAMIENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y HOJA DE RUTA 2021-22 .....</b>		<b>80</b>
4.1	Lineamientos para la Descentralización.....	80
4.2	Hoja de Ruta para la Descentralización 2021-22 .....	88
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>91</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>93</b>
Anexo 1: Resumen de Decretos Legislativos ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia.....		93

Anexo 2: Resumen de Decretos de Urgencia ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia.....94

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Avance de Principales indicadores en cada nivel de los objetivos de la descentralización (Ley de Bases de la Descentralización) .....	13
Figura 2: Antecedentes normativos de la elaboración de los Lineamientos de los Modelos de provisión de bienes y servicios .....	17
Figura 3: Proceso de diseño de los Modelos de provisión de bienes y servicios .....	18
Figura 4: Fragmentación electoral y captura del “micro” poder territorial.....	21
Figura 5: Participación de Sociedad Civil en los Consejo de Coordinación Local por Departamentos 2016-2019 (%).....	22
Figura 6: El diamante de la descentralización fiscal.....	24
Figura 7: Presupuesto Público (sin gasto financiero ni previsional) – Gasto Corriente 2015-2020, distribución porcentual.....	25
Figura 8: Presupuesto Público (sin gasto financiero ni previsional) – Gasto de Capital 2015-2020, distribución porcentual.....	26
Figura 9: Ejecución del Presupuesto total, según nivel de gobierno. 2015 – 2020, en porcentaje 26	
Figura 10: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto de Inversiones, según nivel de gobierno 2015 – 2020 .....	27
Figura 11: Porcentaje de Avance en la ejecución de inversiones en los sectores y gobiernos regionales 2020.....	28
Figura 12: Variación Porcentual PIA – PIM del Presupuesto Total por nivel de gobierno 2015 – 202029	
Figura 13: Variación porcentual PIA – PIM del Presupuesto de inversiones por nivel de gobierno 2015 – 2021 29	
Figura 14: Transferencia de recursos a Gobiernos Locales por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y renta de aduanas, por trimestres 2015 – 2020 (En millones de soles) .....	30
Figura 15: Transferencia de recursos a Gobiernos Regionales por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y renta de aduanas, por trimestres 2015 – 2020 (En millones de soles) .....	30
Figura 16: Transferencias a Gobierno Regional y Gobierno Local, según recursos 2019 – 2020 ...	32
Figura 17: Incremento en transferencias per cápita y pobreza por departamentos 2019.....	33
Figura 18: Transferencias por FONCOMUN: Distribución según tipo de gobiernos locales .....	34
Figura 19: Transferencias por FONCOMUN a Gobiernos Locales (en millones de soles) .....	34
Figura 20: Transferencias intergubernamentales a Gobiernos Locales según tipo (en millones de soles) .....	35
Figura 21: Proceso de Implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).....	38
Figura 22: Situación, construcción y desarrollo de la Gobernanza de la Agencia de Desarrollo Regional a diciembre del 2020.....	39
Figura 23: Estudios realizados según cadenas productivas y Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). .....	40

Figura 24:	Proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)..	41
Figura 25:	Cadenas de Valor priorizadas en las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR).	42
Figura 26:	Resumen de Fortalecimiento de capacidades a gobiernos regionales y locales	44
Figura 27:	Vínculo entre Desarrollo, Gestión y Gobernanza Territorial.....	54
Figura 28:	Estrategia de desarrollo territorial.....	56
Figura 29:	Principales componentes y ejes del Plan de Cierre de Brechas.....	57
Figura 30:	Número de Asistencias Técnicas por departamento en el 2020.....	62
Figura 31:	Ejes prioritarios de la estrategia de acompañamiento para alcaldesas electas 2019 ...	64
Figura 32:	Comparativa del Índice de Progreso Social y el Índice de Competitividad Regional, 2019	73
Figura 33:	VAB per cápita departamental (S/Corrientes).....	74
Figura 34:	IDH distrital 2019 por estratos.....	75
Figura 35:	Presupuesto de apertura para gasto de capital per cápita por departamento, 2012-2017 y tasa de pobreza monetaria 2015. (En soles y porcentaje).....	77
Figura 36:	Número total de conflictos por departamento, 2020.....	79

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1:	Avance de funciones transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima.....	15
Tabla 2:	% Gasto Público a nivel subnacional y % de atribución de ingresos del nivel subnacional.....	25
Tabla 3:	Transferencias del gobierno Nacional a gobiernos regionales y gobiernos locales (Millones de soles).....	32
Tabla 4:	Principales resultados a los que contribuyen las actividades de los sectores.....	46
Tabla 5:	Desarrollo de espacios de articulación intergubernamental a nivel regional durante la emergencia sanitaria: marzo – diciembre 2020.....	52
Tabla 6:	Desarrollo de espacios de articulación intergubernamental a nivel municipal durante la emergencia sanitaria: marzo – diciembre 2020.....	52
Tabla 7:	Actividades de la Secretaría de Gestión Pública para fortalecer capacidades en los gobiernos regionales y locales desarrolladas el 2020.....	61
Tabla 8:	Comparativo entre la Ley N°29768 y la Ley N° 30804.....	65
Tabla 9:	Mancomunidades Regionales 2020.....	66
Tabla 10:	Brecha Urbano-Rural del IDH Departamental 2019.....	76
Tabla 11:	Establecimientos de salud de primer nivel con capacidad instalada inadecuada (%) y hospitales de segundo y tercer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada (%).....	78

## LISTA DE ACRÓNIMOS

<b>AMPE</b>	Asociación de Municipalidades del Perú
<b>ANGR</b>	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
<b>ARD</b>	Agencia Regional de Desarrollo
<b>CCI</b>	Consejo de Coordinación Intergubernamental
<b>CCL</b>	Consejo de Coordinación Local
<b>CCR</b>	Consejo de Coordinación Regional
<b>CEDIF</b>	Centro de Desarrollo Integral de la Familia
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CIAM</b>	Consejo Interregional Amazónico
<b>DIRESA</b>	Dirección Regional de Salud
<b>DIRIS</b>	Dirección de Redes Integradas de Salud
<b>DRE</b>	Dirección Regional de Educación
<b>DREM</b>	Dirección Regional de Energía y Minas
<b>DS</b>	Decreto Supremo
<b>EDIR</b>	Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional
<b>ENAH0</b>	Encuesta Nacional de Hogares
<b>ENAP</b>	Escuela Nacional de Administración Pública
<b>FOCAM</b>	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
<b>FONCOMUN</b>	Fondo de Compensación Municipal
<b>FONCOR</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>GERESA</b>	Gerencia Regional de Salud
<b>GL</b>	Gobierno Local
<b>GR</b>	Gobierno Regional
<b>GREM</b>	Gerencia regional de Energía y Minas
<b>IDE:</b>	Índice de Densidad del Estado
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IGAC</b>	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>IOARR</b>	Inversiones de Optimización, Ampliación marginal, Reposición y Rehabilitación
<b>LBD</b>	Ley de Bases de la Descentralización
<b>LOPE</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>MAD</b>	Municipio al Día
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MIDAGRI</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MINCETUR</b>	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>MML</b>	Municipalidad Metropolitana de Lima
<b>MOOC</b>	Massive Open Online Course
<b>MOP</b>	Manual de Operaciones
<b>MVCS</b>	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OGAJ</b>	Oficina General de Asesoramiento Jurídico
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PAC</b>	Plan Anual de Contrataciones

<b>PANTBC</b>	Programa de Alimentación y Nutrición para Pacientes Ambulatorios con Tuberculosis y su Familia
<b>PAT</b>	Programas Anuales de Transferencia
<b>PCA</b>	Programa de Complementación Alimentaria
<b>PCB</b>	Plan de Cierre de Brechas
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PEDN</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
<b>PERTUR</b>	Plan Estratégico Regional de Turismo
<b>PGG</b>	Política General del Gobierno
<b>PIA</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PNMGP</b>	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRODUCE</b>	Ministerio de la Producción
<b>PYMES</b>	Pequeñas y Microempresas
<b>REMURPE</b>	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
<b>RENAMA</b>	Red Nacional de Mujeres Autoridades Regionales y Locales del Perú
<b>RENLIM</b>	Registro Nacional de Límites
<b>RM</b>	Resolución Ministerial
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>RS</b>	Resolución Suprema
<b>SDOT</b>	Secretaría de Organización y Demarcación Territorial
<b>SD-PCM</b>	Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
<b>SGP</b>	Secretaría de Gestión Pública
<b>VAB</b>	Valor Agregado Bruto
<b>ZEE</b>	Zonificación Ecológica Económica

## INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización, iniciado en el año 2002 con la Ley de Bases de la Descentralización, ha reportado una serie de avances, pero se ha visto limitada por la visión administrativa y sectorizada en el Estado. En ese contexto, desde 2016, la Secretaría de Descentralización viene impulsando el proceso de descentralización hacia el desarrollo territorial, ya no solo con un énfasis en la transferencia de funciones y competencias. Así, se migró de un enfoque administrativo a un enfoque de desarrollo territorial, el que permite fortalecer la descentralización desde, con y para el territorio. Para tal fin, se vienen desarrollando una serie de acciones tales como: la construcción de agendas de desarrollo en temas claves para el territorio que involucran la participación de actores de los tres niveles de gobierno; la identificación y promoción de cadenas productivas desde el territorio para promover su desarrollo económico, articulando actores públicos y privados; el análisis de la prestación de los servicios en espacios multinivel para su mejora en beneficio de la ciudadanía, el fortalecimiento de los espacios de articulación intergubernamental para la toma de decisiones conjuntas, entre otros.

De esa manera, el presente informe tiene como objetivo presentar los avances del proceso de descentralización realizados en el 2020, los que están orientados bajo el enfoque de desarrollo territorial. El documento está organizado en cinco capítulos. El primer capítulo presenta los avances del proceso de descentralización, abarcando la descripción del proceso a partir de los objetivos establecidos en el 2002 en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) a la luz del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021), - PEDN, la Política General de Gobierno y la Visión del Perú al 2050. Enfatiza la importancia del territorio como marco de referencia de la descentralización y caracteriza los avances en sus cuatro dimensiones. En la dimensión administrativa muestra el paso de un enfoque de competencias a otro centrado en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos; en materia fiscal evidencia la mayor transferencia de recursos a los gobiernos regionales y locales, así como la mejor predictibilidad y continuidad de las inversiones. En la dimensión política, se evidencian los desafíos de representación e intermediación y el avance en la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada departamento y localidad. Y, en la dimensión económico regional, expone lo avanzado a través del fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).

El segundo capítulo aborda los principales elementos que han caracterizado al proceso de descentralización que viene fortaleciéndose en el último quinquenio: i) articulación intergubernamental, con énfasis en la reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI); ii) gobernanza y gestión territorial, que implican una mirada en el ordenamiento territorial; iii) la modernización de la gestión pública; y, iv) los sistemas de información que permiten el uso de herramientas e instrumentos para la gestión territorial. Se presentan también aspectos transversales, como el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica de las mancomunidades.

A continuación, el tercero, en el marco de la pandemia del COVID-19, hace un breve recuento de la normativa más importante y presenta las acciones realizadas desde los gobiernos regionales, en particular la participación y contribución de la Secretaría de Descentralización en este proceso. El cuarto recoge los desafíos de la descentralización para el logro del desarrollo territorial. Para ello, se resaltan algunos de los retos más importantes que se busca responder desde el enfoque territorial, tomando como punto de partida los indicadores del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional relacionados con los resultados que busca la descentralización.



En el capítulo cinco, se presentan los Lineamientos de la Descentralización, formulados por la Secretaría de Descentralización, los que se nutren de los aprendizajes de estos años de trabajo, poniendo énfasis en el enfoque territorial y tomando como insumos la perspectiva de gobiernos regionales y municipios y la mirada de los diversos actores en el territorio. Abarcan ocho ejes que permiten profundizar la descentralización en nuestro país: i) fortalecer las capacidades para una gestión descentralizada efectiva; ii) atender los nudos administrativos; iii) enfrentar la corrupción que afecta a la descentralización; iv) atender problemas de representación política en gobiernos regionales y locales; v) mejorar la representatividad de gobiernos regionales, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; vi) reformar la gobernanza para el diseño e implementación de políticas nacionales; vii) reformar integralmente de las finanzas regionales y locales; y, viii) promover la dinámica económica y mejores oportunidades en los departamentos. También, se incorpora una hoja de ruta con los temas a abordar en el corto plazo que continúen lo ya avanzado y cimienten las bases para la agenda integral que se plantea a través de los Lineamientos de Descentralización.

Finalmente, se incorpora la Bibliografía utilizada en la elaboración del informe seguida de dos anexos que resumen los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia.

## CAPÍTULO I: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 2016-2020

*El último quinquenio, se ha caracterizado por una serie de sucesos<sup>1</sup> 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 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.*

*Así también, se exponen los resultados en el avance de la gestión descentralizada en 15 sectores identificando su vínculo con los objetivos de la descentralización, las principales actividades realizadas con su respectivo indicador, así como el resultado esperado.*

### 1.1 Hacia una descentralización con enfoque territorial.

Uno de los roles fundamentales de la descentralización es acercar al conjunto del Estado a la población para dar respuesta a las necesidades diferenciadas de las colectividades territoriales y lograr el desarrollo integral y sostenible. Ello obliga a un alineamiento y concordancia de las principales políticas de gobierno con los instrumentos de planificación y gestión estratégica, así como desarrollo de capacidades en los distintos niveles de gobierno para cumplir activamente las responsabilidades asignadas. La importancia de una efectiva descentralización radica en que esta constituye un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más próximas a las personas.

El proceso, en líneas generales, tiene cuatro grandes dimensiones – administrativa, política, fiscal y económica -, atravesadas por un enfoque territorial<sup>2</sup>; que se caracteriza por relevar el territorio –es decir el espacio donde se concentran y articulan una diversidad de aspectos de tipo social, político, ambiental y productivo -, lo que es posible dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles. Pensar el desarrollo bajo un enfoque territorial, supone cuestionar la manera como el Estado se ha planteado históricamente, incluyendo las aglomeraciones urbanas y su relación con lo rural, las características físicas del territorio, la

<sup>1</sup> Inestabilidad política constante, escándalos de corrupción en los poderes del Estado, tres presidentes de la República, clausura y elección de un nuevo Congreso de la República, y una dramática crisis sanitaria y económica por la COVID-19.

<sup>2</sup> Dulanto, Guillermo (2017): Dulanto, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano* (Tesis doctoral). Recuperado de: [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE\\_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

oferta de capital natural, las distancias, el asentamiento del poder, las circunscripciones territoriales y administrativas, las relaciones entre las sedes del poder y sus periferias, entre otros<sup>3</sup>.

Luego de más de 15 años de descentralización y distintos periodos gubernamentales con un importante enfoque normativo, ha sido indispensable repensarla. Desde el año 2016, se decidió reforzarla desde un enfoque territorial, revitalizando el rol de los gobiernos regionales y locales, buscando que las políticas nacionales, se alineen a las prioridades territoriales con participación de los tres niveles de gobierno y tengan orientaciones claras para generar bienestar en todos los ciudadanos, partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios. Se buscó hacer énfasis desde entonces en el tránsito de una descentralización con visión administrativa y sectorial hacia una descentralización con enfoque en el desarrollo territorial.

Con esa perspectiva, las prioridades de la descentralización se articularon en cuatro ámbitos de acción: (i) adecuada articulación intergubernamental e intersectorial, vertical y horizontal, para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión en el marco del enfoque territorial; (ii) fomento de la visión de desarrollo del territorio que supone un cambio profundo en la planificación de las políticas sectoriales incorporando el enfoque de desarrollo territorial y la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que los aseguren; (iii) adecuada articulación de la gestión territorial que implica una articulación intergubernamental que explote las herramientas de gestión para asegurar una correcta asignación de recursos desde los sectores a través de los distintos programas presupuestales, además del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales; (iv) asistencia técnica para la inversión descentralizada que garantice una gestión buena y efectiva de proyectos con un enfoque territorial<sup>4</sup>.

Considerando que las dimensiones del desarrollo territorial son la económica, social, ambiental, político, cultural e institucional, y entendiendo que una primera delimitación de territorio es el conjunto del país, el *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú hacia el 2021* (PEDN), estableció seis ejes estratégicos que se relacionan con los objetivos de la descentralización establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización. Así, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional se vinculan a los objetivos de la descentralización de la siguiente manera: i) Los derechos fundamentales y dignidad de las personas se vinculan a los objetivos de la descentralización a nivel político y social; ii) Las oportunidades y acceso a los servicios se vincula a los objetivos de la descentralización a nivel social; iii) El estado y gobernabilidad se vinculan a los objetivos a nivel político y administrativo; iv) La economía, competitividad y empleo se relacionan a los objetivos de la descentralización a nivel económico; v) El desarrollo regional e infraestructura a los objetivos a nivel social y económico, y finalmente; vi) Los recursos naturales y ambiente se vinculan a los objetivos a nivel ambiental. De manera concreta, en la figura 1 se muestra algunos de los indicadores en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que han mostrado mayores avances en los principales objetivos de la descentralización, tanto en el nivel político, económico, social, administrativo y ambiental. La descentralización, como un medio para el Desarrollo Territorial, ha contribuido a la mejora de dichos indicadores de política Nacional.

<sup>3</sup> OCDE. (2016a). *OECD Territorial Review: Peru 2016*. París: OECD Publishing.

<sup>4</sup> SD-PCM (2016): *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016*, SD-PCM, Lima. Recuperado de: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-del-Proceso-de-Descentralizaci%C3%B3n-2016.pdf>

**Figura 1: Avance de Principales indicadores en cada nivel de los objetivos de la descentralización (Ley de Bases de la Descentralización)<sup>5</sup>**

POLÍTICOS	SOCIALES	ADMINISTRATIVO	ECONÓMICO	AMBIENTAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar mecanismos que permitan consolidar la <b>institucionalidad democrática con transparencia, rendición de cuentas y representatividad política</b>, en los tres niveles de gobierno.</li> <li>Índice de voz y rendición de cuentas 0.27 (2016) a 0.29 (2019). Fuente Banco Mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar los niveles calidad con equidad de la educación básica y asegurar las condiciones necesarias para una educación superior de calidad.</li> <li>Porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio en matemática (ECE). Segundo grado de secundaria de 11.5% (2016) a 17.7% (2019). Fuente MINEDU</li> <li>Ampliar el acceso de los servicios de agua potable y saneamiento, asegurando su calidad, sostenibilidad y viabilidad.</li> <li>Cobertura de acceso al servicio de saneamiento por red pública de 71.7% (2016) a 74.8% (2019). Fuente INEI - ENAPRE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar una <b>gestión pública efectiva orientada al ciudadano</b>, en los tres niveles de gobierno.</li> <li>Índice de calidad regulatoria 0.51 (2016) y 0.59 (2019). Fuente Banco Mundial.</li> <li>Índice de Gobierno electrónico 0.53 (2016) a 0.70 (2019). Fuente UNPACS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar una red de ciudades sostenibles para el <b>desarrollo territorial</b>.</li> <li>Indicador Ratio Rural/Urbano 0.43 (2016) a 0.49 (2019). Fuente INEI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos.</li> <li>Porcentaje de productores agrícolas con riego tecnificado 17% (2016) a 22.6% (2019). Fuente MIDAGRI.</li> <li>Reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el <b>riesgo de desastres</b>. Indicador de Vulnerabilidad 45.7%(2016) a 44.9% (2019). Fuente Universidad de las Naciones Unidas.</li> </ul>

Fuente: Secretaría de Descentralización.

La Política General del Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, por su parte, priorizó 6 ejes de acción: (i) Integridad y lucha contra la corrupción; (ii) fortalecimiento institucional para la gobernabilidad; (iii) desarrollo social y bienestar de la población; (iv) crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible; (v) desarrollo social y bienestar de la población; (vi) descentralización efectiva para el desarrollo. Éste último eje, contemplaba dos objetivos específicos: institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales; y, promover, desde distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible. Ambos documentos han servido de orientación para la estrategia implementada por la Secretaría de Descentralización entre el 2016-2021.

Finalmente, en la Visión del Perú al 2050, la descentralización ha sido considerada un eje importante como parte de las aspiraciones sobre el país que queremos; uno de sus objetivos es un Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado para garantizar una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás. El gran desafío que plantea la Visión al 2050 es el aterrizaje de sus objetivos a cada uno de los territorios, no sólo desde la planificación sino desde su articulación con la asignación de recursos y transferencias, las mejoras en la implementación de una adecuada prestación de servicios, con políticas que se planifican y se articulan de manera intersectorial e intergubernamental y están alineadas al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Ese alineamiento de políticas y los instrumentos de planificación estratégica, está en curso y hay que asegurar que incorporen la gran diversidad y heterogeneidad de los territorios, lo que hace imperativo fortalecer la estrategia de descentralización como un medio para reducir las brechas

<sup>5</sup> Se describen los índices:

- El índice de voz y rendición de cuentas combina varios indicadores del proceso político (incluida la selección de gobiernos) con indicadores de libertades civiles, derechos políticos e independencia y libertad de medios informativos.
- El índice de calidad regulatoria captura las percepciones de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- El índice de gobierno electrónico mide la calidad y alcance de los servicios en línea, conectividad de las telecomunicaciones, así como el capital humano.
- El índice de ratio (del ingreso promedio mensual proveniente del trabajo) rural / urbano corresponde al ingreso promedio corresponde a la PEA ocupada con ingresos mayores a cero y que provienen de su actividad principal, actividad secundaria, dependiente e independiente y puede ser monetario o no monetario.

y desigualdades y avanzar al desarrollo armónico de los territorios mediante la aplicación del enfoque territorial, así como una efectiva y adecuada gobernanza.

## 1.2 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<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> Distintos estudios de CEPAL, el Banco Mundial y la OCDE, profundizando sobre este enfoque, subrayan algunas de sus características más importantes: (i) supone una aproximación territorial como base de la acción del Estado en sus niveles de gobierno (nacional, regional y local); (ii) incorpora las diferentes dimensiones del desarrollo, haciendo énfasis en las necesidades de la gente en sus propios ámbitos territoriales; (iii) alcanza todos los ámbitos del territorio, resaltando una responsabilidad compartida entre los diferentes actores territoriales (públicos como privados); (iv) promueve y enfatiza el desarrollo a partir de los recursos existentes en el territorio y la potencialidad (interno) y oportunidad (entorno) existentes para generar un proceso de desarrollo endógeno; (v) es multisectorial y diversificado, pues aprovecha la multiplicidad de actividades económicas y productivas, articulando los espacios urbanos y rurales y las sinergias entre lo público y lo privado, promoviendo la gobernanza en el territorio, logrando la mayor articulación de la base productiva y el tejido empresarial local, promoviendo igualmente el desarrollo del capital social o institucional; (vi) destaca la idea de la competitividad territorial asociada a los clústeres y la integración productiva del territorio hacia el mercado (local, nacional o internacional); (vii) promueve la asociatividad y el aprovechamiento de los conglomerados de la actividad económica, que permitan hacer más competitivo el territorio y ser foco de atracción y realización de inversiones.

### 1.3 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.

#### 1.3.1 Transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales.

Recordemos que las funciones a transferir a los Gobiernos Regionales son las 185 comprendidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, en adelante LOGR. Las funciones abarcan 18 materias económicas, sociales y territoriales, con una meta total programada de 4,810 funciones (185 por 26 gobiernos regionales), incluyendo la transferencia de 185 funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), a cargo de una Comisión Bipartita, de acuerdo a Ley.

Como resultado de este proceso, al 31 de diciembre del 2020, se había transferido el 93.9% de funciones (4,518) quedando pendiente el 6.1 % (292), la mayoría de ellas a la Municipalidad Metropolitana de Lima (ver Tabla N° 1). En el 2020, se aceleró el ritmo y hay avances para concretar la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en materia de comercio exterior, turismo y artesanía, conforme a lo establecido en los artículos 55, 63, y 64 de la LOGR, además de avances en algunas funciones del sector Transporte.

**Tabla 1: Avance de funciones transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima (Actualizado a diciembre del 2020)**

SECTORES	MATERIAS	N° DE FUNCIONES	ART.LOGR	FUNCIONES
MIMP (EX-MIMDES)	Población	6	50°	a, b, c, d, e, f
	Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades	8	60°	a, b, c, d, e, f, g, h
MINDEF (INDECI)	Defensa Civil	3	61°	a, b, c

<b>VIVIENDA</b>	Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria	1	51°	n
<b>MINAG</b>	Agraria	14	51°	a, b, c, d, f, g, h, i, j, k, l, m, o, p
<b>Total, de Funciones Transferidas a la MML</b>		<b>32</b>		
<b>Funciones Pendientes de Transferir</b>		<b>153</b>		
<b>Total Funciones LOGR</b>		<b>185</b>		

**Fuente:** Secretaría de Descentralización.

Otro aspecto importante fue la atención a los problemas recurrentes generados por duplicidad, traslape o superposición de funciones y responsabilidades en la intervención de los niveles de gobierno en los territorios, incorporándose en la política de modernización de la gestión y administración pública para garantizar la adecuada prestación de servicios a los ciudadanos. De esta manera, desde el 4° GORE-Ejecutivo en 2017, los gobiernos regionales y los sectores acordaron trabajar juntos para mejorar la delimitación de funciones y competencias que contribuyeran a una descentralización más eficiente y eficaz, estableciendo la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de Descentralización (CMIFD)<sup>7</sup>, que elaboró propuestas para la delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en procesos clave de los sectores Educación, Agua y Saneamiento y Transportes, relacionados a la dotación de recursos materiales y la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura.

### 1.3.2 Los modelos de provisión de bienes y servicios y los planes anuales de transferencia.

En el 2018, con el Decreto Supremo N° 029-2018- PCM, se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, estableciendo que los Ministerios con competencias compartidas debían desarrollar modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano. El proceso electoral regional y municipal, así como las recurrentes crisis políticas y de inestabilidad institucional, impidieron que este proceso avance adecuadamente; sin embargo, quedó establecido, que cada Ministerio debía identificar los bienes o servicios con materias compartidas a su cargo y construir los modelos para definir los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno, identificar los principales problemas que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio y plantear/aprobar las reformas necesarias.

El 2019, a partir del informe de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de Descentralización, la Secretaría de Descentralización, inició el desarrollo de los Lineamientos para la Elaboración de los Modelos de Provisión de Bienes y Servicios en cumplimiento al DS antes mencionado. El trabajo abarcó la revisión de los principales procesos de provisión de bienes y servicios y el diagnóstico de las acciones de los tres niveles de gobierno sobre el mantenimiento de los bienes objeto de la inversión pública, incluyendo entrevistas con el nivel nacional en los sectores priorizados en el marco de su rectoría; se realizó el análisis de los hallazgos para identificar elementos comunes en los procesos mapeados, así como nudos a resolver. De esa manera, en octubre de 2020, la Secretaría de Descentralización aprobó los

<sup>7</sup> Resolución Suprema N° 026-2018-PCM, enero 2018.

Lineamientos para la Elaboración de los Modelos de Provisión de Bienes y Servicios<sup>8</sup>, estableciendo pautas generales para elaborarlos por parte de los ministerios con competencias compartidas. La Figura 2 representa los antecedentes normativos para la elaboración de los Lineamientos.

**Figura 2: Antecedentes normativos de la elaboración de los Lineamientos de los Modelos de provisión de bienes y servicios**



**Fuente:** Secretaría de Descentralización.

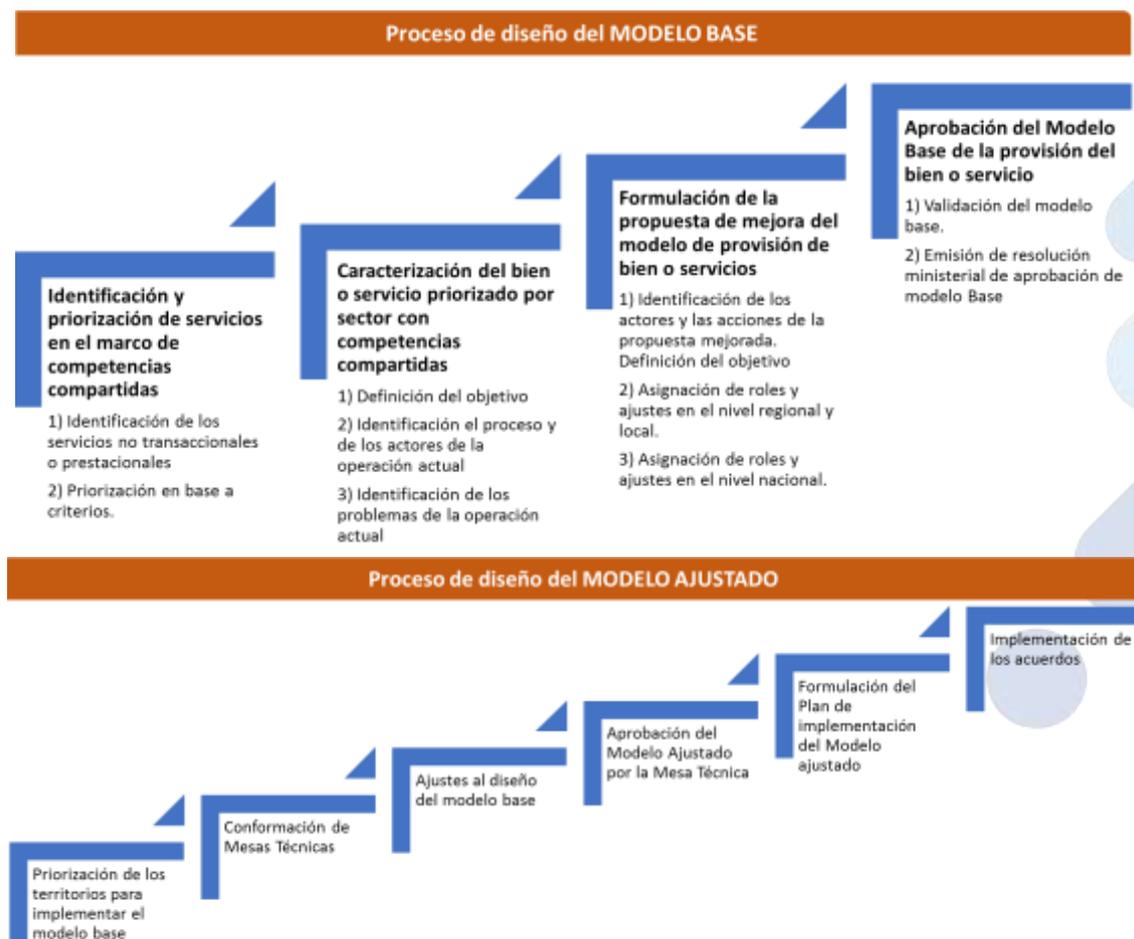
Los Lineamientos son de aplicación para los ministerios con competencias compartidas y para los gobiernos regionales y locales vinculados a un proceso de provisión de bienes o servicios. La formulación de los Modelos está a cargo de los Ministerios, en su condición de rectores y conductores de la política sectorial. Y, los gobiernos regionales y locales participan activamente tanto en el diseño de los modelos base (o modelos normalizados), como en su implementación, a través de los modelos ajustados, en los que se recogen las características y particularidades del territorio. Para tal fin la metodología cuenta con sus correspondientes Guías Metodológicas.

Luego de la publicación de los Lineamientos, la Secretaría de Descentralización brindó asistencia técnica a los sectores para la identificación y priorización de servicios e inició de manera articulada y coordinada con los sectores la formulación de dos pilotos de modelos base para los sectores de saneamiento rural y agricultura.

En la Figura 3, se muestran de manera resumida los principales pasos, acciones y productos del proceso de elaboración e implementación de los Modelos de provisión de bienes y servicios, que con los ajustes progresivos y la mejora continua incremental permitirán una mejor definición de la asignación de las responsabilidades y los roles de los tres niveles de gobierno.

<sup>8</sup> Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2020-PCM/SD, octubre 2020.

**Figura 3: Proceso de diseño de los Modelos de provisión de bienes y servicios**



**Fuente:** Secretaría de Descentralización.

En el 2020, la Secretaría de Descentralización incorporó la elaboración e implementación de los Modelos de provisión de bienes y servicios, como parte del Plan Anual de Transferencias (PAT) de los sectores 2021,<sup>9</sup> y el Plan Integrado<sup>10</sup>, garantizando de esta manera el inicio de su formulación e implementación. De esa forma, los PAT, además de reportar sobre las funciones transferidas, ahora incorporan una sección en que se reportará sobre el avance en el diseño e implementación de los modelos dado que, como entes rectores de las funciones transferidas deben garantizar una adecuada y equilibrada delimitación de roles y responsabilidades.

Los Ministerios deberán identificar los servicios que se desprenden de las funciones compartidas y para cada uno, elaborar los modelos base respectivos. El sector deberá priorizar el o los servicios con que inicia el proceso elaboración de modelos base en el 2021, así como los que seguirán los sub siguientes años<sup>11</sup>. De esa manera los PAT 2021 elaborados por los sectores, con acompañamiento de la Secretaría de Descentralización, incorporan en su estrategia de rectoría y en su correspondiente programación, el proceso de elaboración e implementación de modelos

<sup>9</sup> 16 sectores han aprobado su PAT con la correspondiente Resolución Ministerial.

<sup>10</sup> El que debe ser aprobado con Decreto Supremo en los próximos días.

<sup>11</sup> Para realizar la priorización se considerarán los criterios siguientes: aquellos que tengan una mayor incidencia en términos de calidad, oportunidad, eficiencia y efectividad priorizados por la Política Nacional Sectorial respectiva; los que puedan presentar duplicidad, vacíos o superposiciones entre niveles de gobierno; aquellos que operen bajo esquemas de programas presupuestales y, tienen caracterizado el servicio y la identificación de acciones, insumos y productos de responsabilidad de más de un nivel de gobierno.”

de provisión de bienes y servicios en torno a funciones compartidas con otros niveles de gobierno.

La elaboración e implementación de estos modelos constituye una experiencia nueva, por lo que el avance y obtención de logros será progresivo. Los modelos se desarrollan sobre la base de servicios ya existentes buscando mejorar su provisión (cobertura, oportunidad, calidad, optimización de recursos, etc.), partiendo del análisis de cómo se proveen, la identificación de las restricciones que existen e implementando los ajustes y reformas pertinentes, clarificando las responsabilidades de quienes participan en la provisión o generación de valor público.

Se trata de un proceso en curso que exige aprendizaje de los Sectores, la Presidencia del Consejo de Ministros, los gobiernos regionales y gobiernos locales. Su despliegue se ve dificultado por los frecuentes cambios de personal en las entidades, por lo que se hace necesario fortalecer las capacidades institucionales específicas en los tres niveles de gobierno, los espacios y/o mecanismos de articulación entre las entidades correspondientes, la optimización de los recursos y la entrega de un mejor servicio a la población, sin duplicidades a través de un esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno.

El modelo de provisión reemplaza a las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, pasando, como se ha mencionado, de una mirada del ejercicio de funciones a una de provisión de bienes y servicios centrado en el ciudadano. Este nuevo enfoque marca un hito en el proceso de Descentralización, pues permitirá avanzar en un esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno para brindar mejores servicios a la ciudadanía, que sean oportunos, articulados y sin duplicidades. Involucra una mayor efectividad en el uso de los recursos que las entidades asignan para la provisión los servicios, así como el fortalecimiento de la coordinación y articulación entre las entidades de los tres niveles de gobierno con responsabilidad en la provisión de los servicios. Se apunta a que la construcción de los Modelos genere también un espacio que permita fomentar sinergias entre entidades, que potencien las capacidades de los niveles regionales y locales para brindar servicios a la ciudadanía.

#### **1.4 La dimensión política.**

La Ley de Bases de Descentralización establece que, a nivel político, la descentralización debe contribuir a la unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal, asegurando la representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local constituidos por elección democrática, así como facilitar la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada departamento y localidad, además de asegurar la institucionalización de gobiernos regionales y locales sólidos. En las siguientes secciones se presenta el despliegue del proceso en esta dimensión, explicando cómo fue la representación política y de intermediación hacia el nivel nacional y regional y la participación y fiscalización de los ciudadanos a nivel regional y local.

### 1.4.1 La descentralización: la representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local.

El período 2016-2020 estuvo marcado por el alto grado de inestabilidad política que afectó negativamente al país, y en particular a la descentralización. Debilitó el despliegue de la estrategia de promoción y fortalecimiento de los espacios de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental, a la vez que dificultó el proceso de reformas por la difícil y compleja relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en un escenario en el que a lo largo del período se evidenciaron actos de corrupción que involucran a la alta dirección de la mayoría de los poderes del Estado, agravando la inestabilidad política.

El 2020 se inició con la elección de un Congreso surgido de elecciones extraordinarias tras el cierre del parlamento en setiembre 2019, tres años y nueve meses después de su elección (abril 2016). El Congreso actual que inició sus funciones el 16 de marzo de 2020, en plena crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID -19, tuvo una conformación muy distinta al anterior, donde había una mayoría política clara. Los comicios del 2020 consagraron un Congreso más fragmentado, con una participación disminuida de varios partidos políticos y la incorporación de nuevas agrupaciones. En ese escenario difícil, gobernadores regionales y alcaldes jugaron en distintos momentos un papel significativo en defensa del Estado de Derecho.

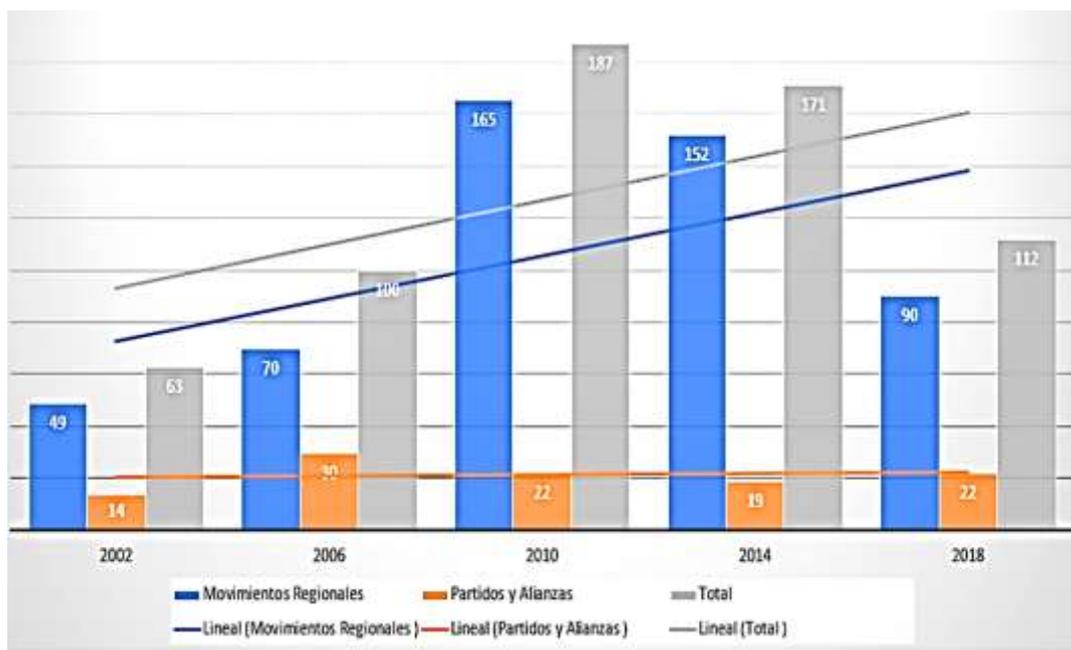
Entre las tareas pendientes dejadas por el anterior Parlamento, el actual tuvo a su cargo culminar con la aprobación de las principales reformas electorales planteadas por el Ejecutivo y sin resolver por el anterior, aprobadas durante el 2020. En ellas se resumen distintas reglas que ya están en aplicación en los comicios 2021 -financiamiento de partidos políticos (Ley 31046), paridad y alternancia (Ley 31030), suspensión de las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (Ley 31028), elecciones Internas (Ley 31038), impedimentos de postulación (Ley 31043) y voto en el extranjero (Ley 31032)- pero no se abordaron los problemas de representación e intermediación que existen en los territorios y el país, que fueran diagnosticados en un anterior informe de la Secretaría de Descentralización-Presidencia del Consejo de Ministros<sup>12</sup> donde se constataba que aunque es innegable que la descentralización alentó formas de redistribución de poder político, alimentó también la débil conexión que existe entre la política nacional, regional y local a lo largo del siglo XXI, agravando las debilidades de un sistema de representación fragmentado, incongruente y con pobre articulación entre la representación nacional (los partidos) y la subnacional.

Se desarrollaron entonces regímenes territoriales diferentes del nacional, donde los espacios públicos terminan organizados por sus propios líderes, dinámicas sociales y organizaciones políticas que funcionan en un sistema de “redes”, una forma de cooperación entre las personas, que empieza en la sociedad y pasa al mundo de la política, donde la persistencia de aquellas y de la política que hacen, se explica por su relativo éxito electoral<sup>13</sup>. Por esta vía se produce la captura del “micro” poder de los territorios y una fragmentación política muy grande que limita la interlocución entre niveles de gobierno y gestión sin que se logren consolidar espacios de poder territorial que sean contrapeso al poder central. Ver Figura 4.

<sup>12</sup> SD-PCM (2016): *ibíd.*

<sup>13</sup> Vilca, Paulo (2014): *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño*. Lima: Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno PUCP, Lima.

**Figura 4: Fragmentación electoral y captura del “micro” poder territorial**



Fuente: GPC (2021): *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas*, Documento de Trabajo

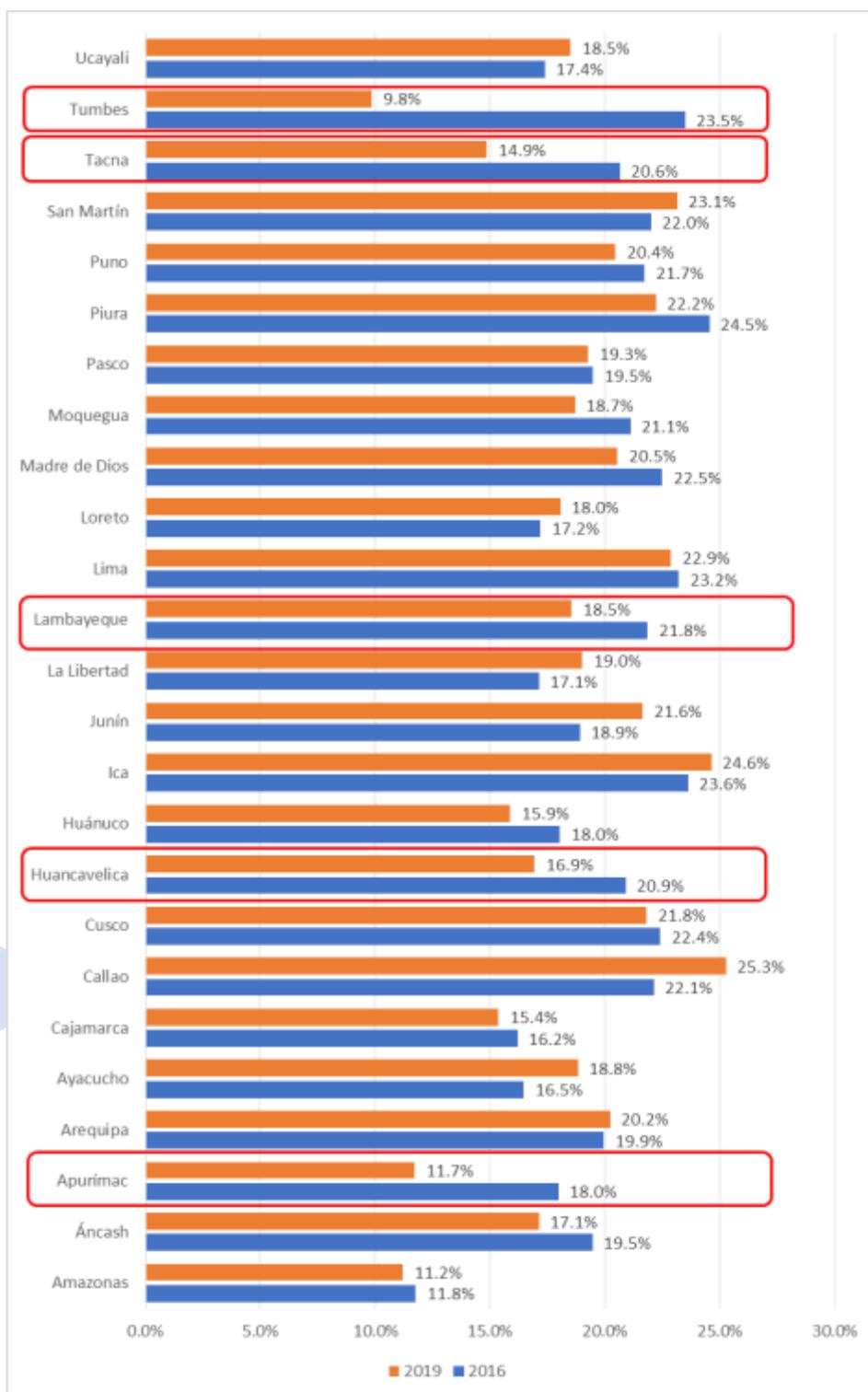
Los desafíos inmediatos para el Ejecutivo y el Legislativo que resulten de las elecciones 2021 son claros. Se trata de consensuar una reforma de la representación política en el nivel regional y local que pueda ordenar las elecciones del 2022, recogiendo varios de los debates que sin fuerza ni éxito se iniciaron en el Congreso y entre especialistas sobre el posible restablecimiento de la reelección por un período, ajustar los requisitos tanto de entrada como de salida del sistema de las agrupaciones regionales, entre otros.

#### 1.4.2 Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada departamento y localidad.

De la revisión de los avances en los indicadores del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional en cuanto a la dimensión política se revela un estancamiento en materia de participación ciudadana. Por lo tanto, promover la participación ciudadana se vuelve una tarea pendiente que debe retomarse a través del diseño, promoción, implementación y seguimiento de nuevas formas de involucramiento de la sociedad civil en los territorios, en medio de desigualdades grandes y del incremento de conflictos sociales y ambientales.

En el plazo inmediato, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) son los espacios que merecen mayor atención como parte de la dimensión política y la participación ciudadana en la descentralización. Si comparamos 2016 y 2019, sobre un total de 1851 y 1874 municipalidades que auto reportaron respectivamente, el porcentaje que cuenta con Consejo de Coordinación Local se ha reducido en todos los departamentos. Las caídas más considerables se dieron en Apurímac (91.4% a 54.8%), Cajamarca (de 95.3% a 61.4%) Loreto (de 94.3 a 73.6%) y Tacna (de 100% a 75%). Asimismo, el porcentaje de participación de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Locales por departamentos 2016-2019, se redujo en Huancavelica (de 20.9% a 16.9%), Apurímac (de 18% a 11.7%), Lambayeque (21.8% a 18.5%), Tacna (de 20.6% a 14.9%) y Tumbes (de 23.5% a 9.8%) (ver Figura 5).

**Figura 5: Participación de Sociedad Civil en los Consejos de Coordinación Local por Departamentos 2016-2019 (%)**



Fuente: RENAMU (INEI, 2016)

Es imperioso abordar el tema, más aún cuando crecen las exclusiones, en particular de sectores vulnerables y con menor capacidad de presión (indígenas, pobres rurales y mujeres) y se observan problemas en la representatividad de dirigentes, debilidad de las organizaciones sociales y ausencia de otros importantes, como los frentes de defensa y las elites empresariales,

lo que en general ha debilitado la participación y el sentido que se le dio<sup>14</sup>. Priorizar en la agenda el fortalecimiento de los mecanismos ya establecidos como los Consejos de Coordinación Regionales y Consejos de Coordinación Locales proponiendo mejoras y modificaciones que incrementen su efectividad es imperativo.

### 1.5 La dimensión fiscal.

De acuerdo al Decreto Legislativo 955<sup>15</sup>, la descentralización fiscal se diseñó en dos etapas: (i) transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) en función de las transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva y; (ii) tras la conformación de regiones, la asignación a cada uno de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, los incentivos al esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional. Como las regiones no se conformaron, la descentralización fiscal se ha concentrado en la transferencia de recursos del nivel nacional. En el caso del nivel regional su dependencia de estas transferencias es casi absoluta mientras en el caso de los gobiernos locales, la figura es relativamente distinta, por su capacidad de generar ingresos vía impuestos como el predial y tasas como las de funcionamiento de negocios, éstas últimas circunscritas principalmente a las municipalidades de ámbito urbano.

El informe de Desarrollo Territorial de la OCDE y otros especialistas coinciden al señalar, sobre este punto, que “el fracaso de la creación de macrorregiones y la falta de claridad en la transferencia de competencias ha impedido que los gobiernos subnacionales tuvieran una parte significativa de los recursos fiscales para financiar sus responsabilidades”<sup>16</sup>. En estas circunstancias, en los últimos años desde la Secretaría de Descentralización se apostó por optimizar la gestión de los recursos de las transferencias, tanto desde el flujo de ingresos, como del gasto. Hacia ello, en gran medida, estuvieron dirigidos los espacios de articulación intergubernamental (GORE y MUNI EJECUTIVO, plataformas o mesas de diálogo-desarrollo, etc.). Incidir en mayor predictibilidad de los ingresos, adelantos de canon, oportunidad de transferencias, destabe de inversión, celeridad en el gasto y transparencia, entre otros, han sido temas emblemáticos en los espacios de articulación. El comportamiento de las variables mencionadas se presenta y se analiza más adelante; sin embargo, es importante reconocer, que como es obvio, el año 2020 es muy particular por la emergencia sanitaria y demás acontecimientos que generaron periodos de inestabilidad política y administrativa en el país.

Hemos tomado el Diamante de la Descentralización Fiscal, elaborado por el Banco Mundial<sup>17</sup>, como herramienta para evaluar el avance de la descentralización fiscal en el Perú. Es un marco de análisis simple para evaluar las asimetrías actuales en el marco de la descentralización fiscal; el mismo refleja las cuatro dimensiones del manejo de las finanzas públicas: *tributación, gasto, transferencias intergubernamentales y préstamos*. En Perú, el gasto es mucho más descentralizado que la tributación, las transferencias intergubernamentales son la fuente principal de financiamiento de los gobiernos regionales y locales que tienen acceso restringido a mercados crediticios mientras que las restricciones a los préstamos son muy altas para

<sup>14</sup> Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távora, G. (2006): *La descentralización en el Perú Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

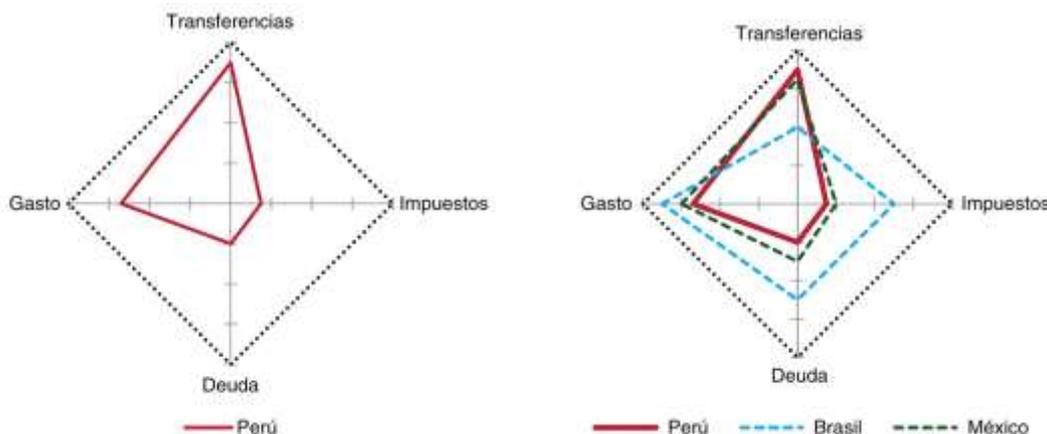
<sup>15</sup> Decreto Legislativo 955. Descentralización Fiscal. 5 febrero 2004.

<sup>16</sup> OCDE. (2016). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. París: OECD Publishing

<sup>17</sup> Banco Mundial (2017): *Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente Y Equitativo*. Recuperado de: [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592\\_peru\\_fiscal\\_report\\_spanish\\_web-28-55.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592_peru_fiscal_report_spanish_web-28-55.pdf)

financiar su gasto, lo que los hace fuertemente dependientes de las transferencias intergubernamentales<sup>18</sup>.

**Figura 6: El diamante de la descentralización fiscal**



**Fuente:** Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal más eficiente y equitativo. Grupo Banco Mundial.

Por razones de capacidad y eficacia en la recaudación, en los países en desarrollo se recomienda un mayor control por parte del gobierno nacional<sup>19</sup>. Perú ha delegado la facultad del gasto, pero no la de recaudación de ingresos, pues sólo los gobiernos locales cuentan con competencias para recaudar. En ese escenario es donde las transferencias intergubernamentales se vuelven relevantes para los gobiernos descentralizados. Relevancia que deviene en dependencia y lleva a la denominada “pereza fiscal”, deteriorando la capacidad de los gobiernos regionales y locales para generar sus ingresos. Constatada esta situación se han explorado mecanismos no solo para incrementar el monto a ser administrado por los gobiernos regionales y locales (por ejemplo, el mecanismo de Obras por Impuesto) sino, además, para mejorar su eficacia en el gasto (adelanto de canon minero).

La evidencia comparada, según estudio de CEPAL 2019<sup>20</sup>, da cuenta que el Perú se encuentra retrasado con relación a otros países en el aporte de los gobiernos de nivel regional-local en la recaudación nacional, tal como se muestra en la tabla siguiente (5%). Hay que considerar que, en Brasil, hay un conjunto de impuestos administrados por los gobiernos intermedios y locales como impuestos sobre gerencias o vehiculares, además de la propiedad inmueble, y su aporte es de 30%. En Argentina (17%), los impuestos que gravan a la propiedad inmobiliaria son un componente importante. Mientras en Colombia (16%), la mayor recaudación proviene del impuesto predial pero también administran impuestos a la cerveza, licores, cigarrillos, registro (intermedios) y el impuesto a la industria y comercio (locales).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Contraloría General de la República (2014): *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la República, Lima.

<sup>20</sup> Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual, CEPAL, 2019.

**Tabla 2: % Gasto Público a nivel subnacional y % de atribución de ingresos del nivel subnacional**

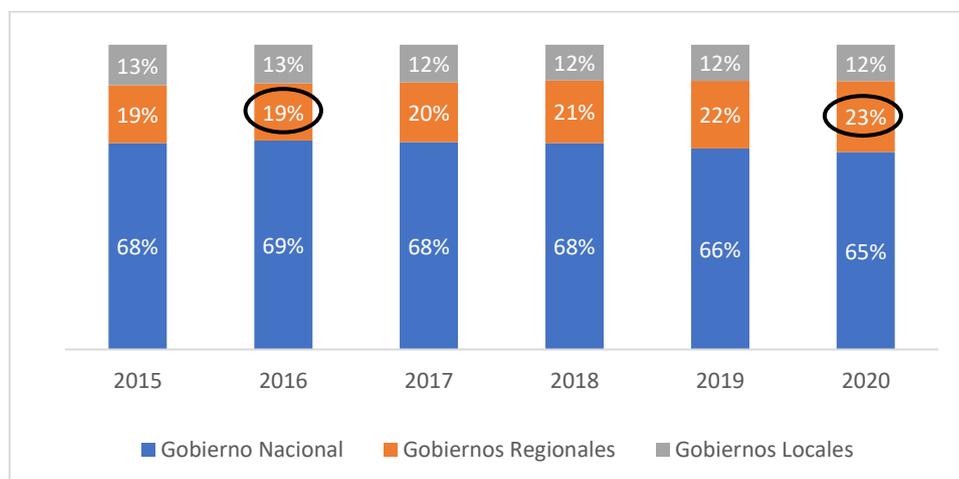
País	Porcentaje de gasto a nivel subnacional (como porcentaje del gasto público total 2015)	Porcentaje de atribución de ingresos a nivel local y estatal (como porcentaje del recaudo y tributario total 2015)
Argentina	44	17
Bolivia	33	4
Brasil	44	30
Chile	15	8
Colombia	36	16
Costa Rica	4	3
Ecuador	11	3
México	38	6
Panamá	2	2
Paraguay	8	4
Perú	39	5
Uruguay	11	5

Fuente: Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual, CEPAL, 2019.

### 1.5.1 La descentralización fiscal desde la asignación presupuestal.

En la distribución del presupuesto público, observando el quinquenio, se han dado algunos avances en cuanto a una mayor asignación a los gobiernos regionales en el gasto corriente. Sin considerar las partidas para pago de deuda, previsional y reserva de contingencia, que por su naturaleza son administradas por el gobierno nacional, encontramos que el presupuesto sigue en un porcentaje importante en manos de entidades nacionales (administraron dos terceras partes) a pesar de lo cual se ha producido un incremento porcentual en la participación de los gobiernos regionales que se explica por mayores partidas para servicios en salud, educación y transportes (2016 fue de 19% y en 2020 alcanzó 23%), como se ve en la Figura 7.

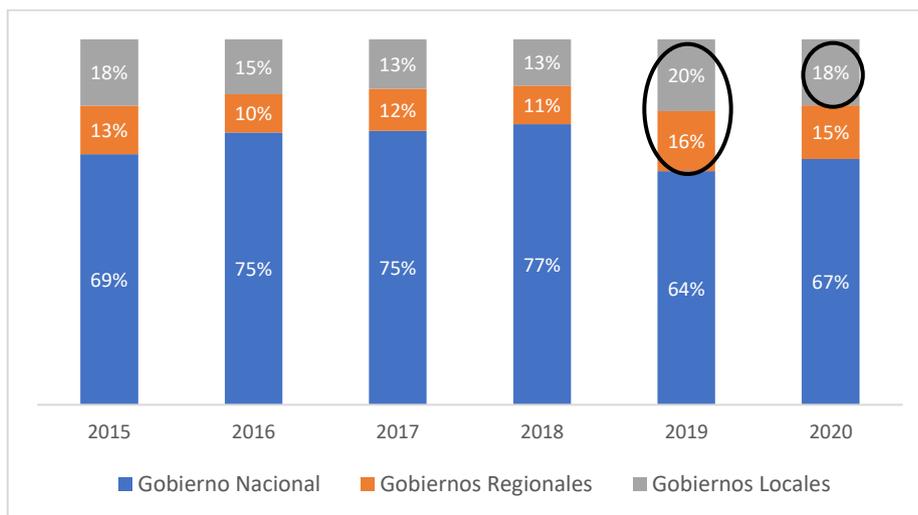
**Figura 7: Presupuesto Público (sin gasto financiero ni previsional) – Gasto Corriente 2015-2020, distribución porcentual**



Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica.

En cuanto al gasto de inversión (gasto de capital) en el quinquenio se dieron medidas de “impulso fiscal” a fin de incrementar el gasto e incentivar la economía; como es conocido, una serie de acontecimientos de diversa índole han impedido un mejor despliegue. Pese a todo, se ha tenido aumentos porcentuales en la participación de los gobiernos regionales y locales. Como se observa en la Figura 8, este gasto se incrementó del 7.5% del PBI en el 2019 al 8.8% del PBI en el 2020<sup>21</sup>, aunque porcentualmente se observe una reducción del gasto de capital del nivel regional del 20% al 18% y del nivel local del 16% al 15%.

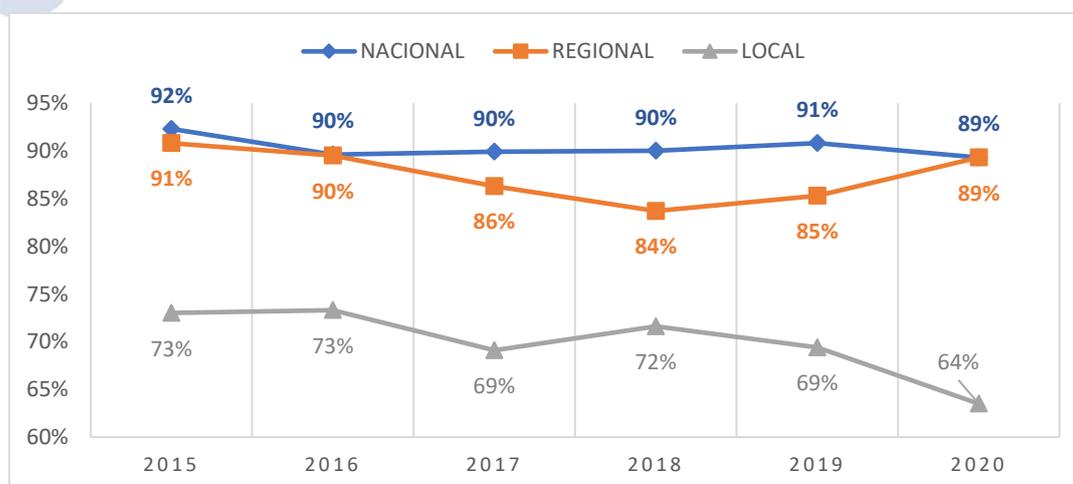
**Figura 8: Presupuesto Público (sin gasto financiero ni previsional) – Gasto de Capital 2015-2020, distribución porcentual**



Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica

Desde el flujo de uso o ejecución presupuestal del gasto total, en el quinquenio no se lograron cambios significativos, y en el 2020, menos (ver Figura 9). Ninguno de los niveles de gobierno destaca, y lo más llamativo es la caída del nivel local descendiendo a 64% en el 2020.

**Figura 9: Ejecución del Presupuesto total, según nivel de gobierno. 2015 – 2020, en porcentaje**

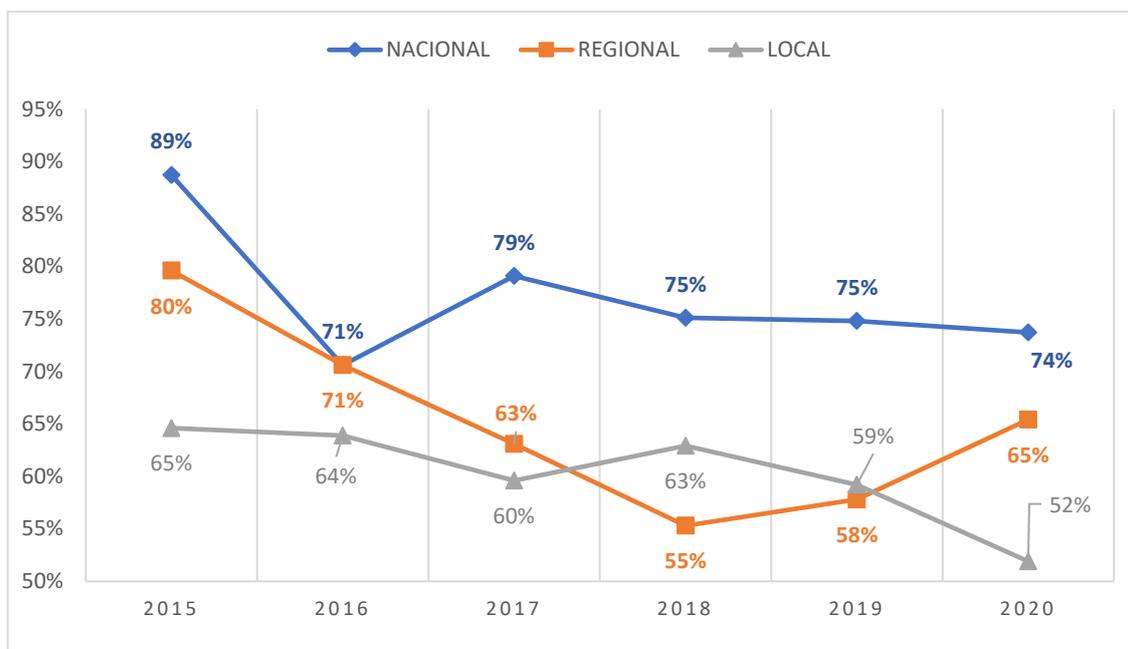


Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica.

<sup>21</sup>En el marco de la mencionada reactivación se dio el Decreto Legislativo 1457 que suspende las reglas fiscales para el sector público no financiero.

La imagen se hace más preocupante, cuando se trata de la ejecución de inversiones (ver Figura 10). En el 2020, la semiparalización del país, por la emergencia sanitaria y la inestabilidad política, neutralizaron los esfuerzos realizados para reformar esta situación. Para fortalecer las capacidades del nivel regional y local, la Secretaría de Descentralización a través de las Sub Secretarías de Fortalecimiento de la Descentralización ha desarrollado un conjunto de actividades para amortiguar esta tendencia a la baja ejecución.

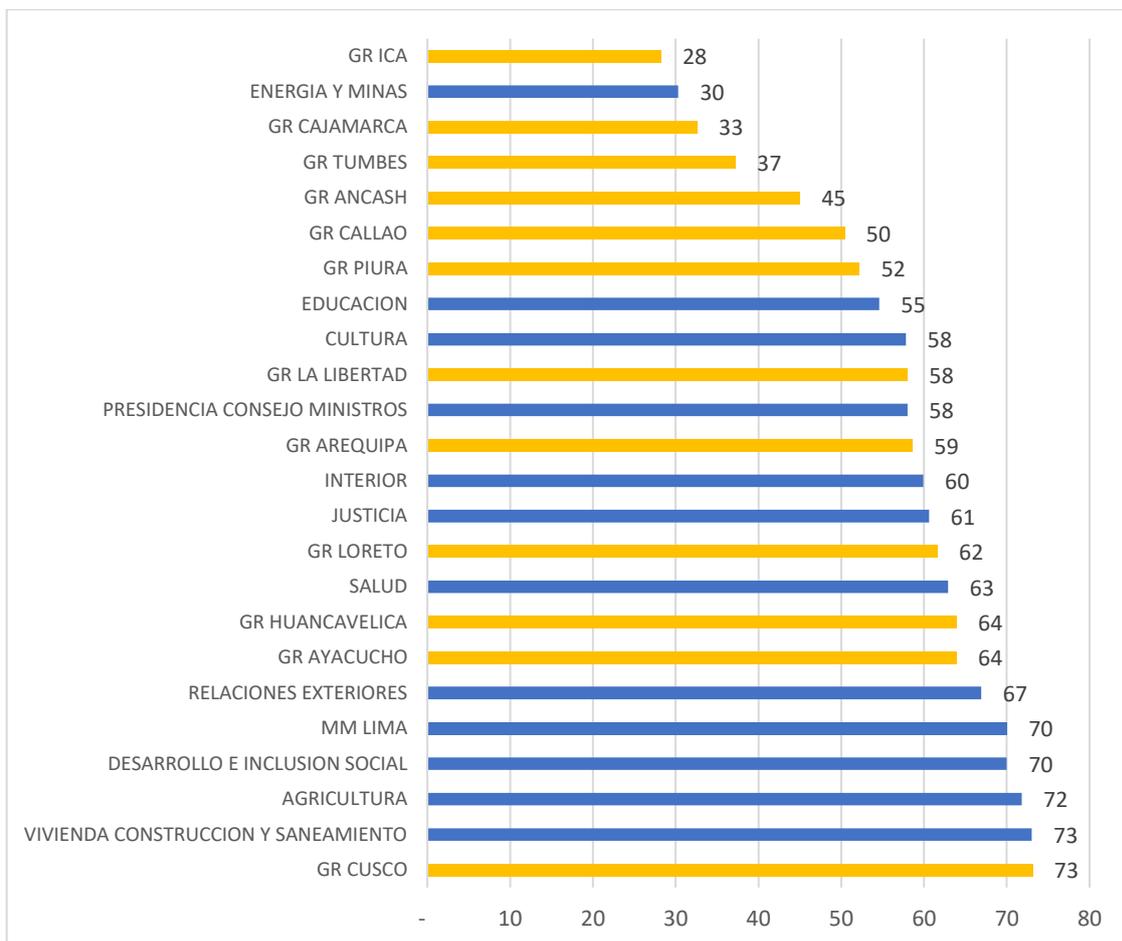
**Figura 10: Porcentaje de Ejecución del Presupuesto de Inversiones, según nivel de gobierno 2015 – 2020**



Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica.

Si bien el nivel nacional como conjunto, aventaja a los otros, encontramos sectores con niveles de ejecución por debajo del promedio e incluso por debajo de muchos gobiernos regionales, como se observa en la Figura 11:

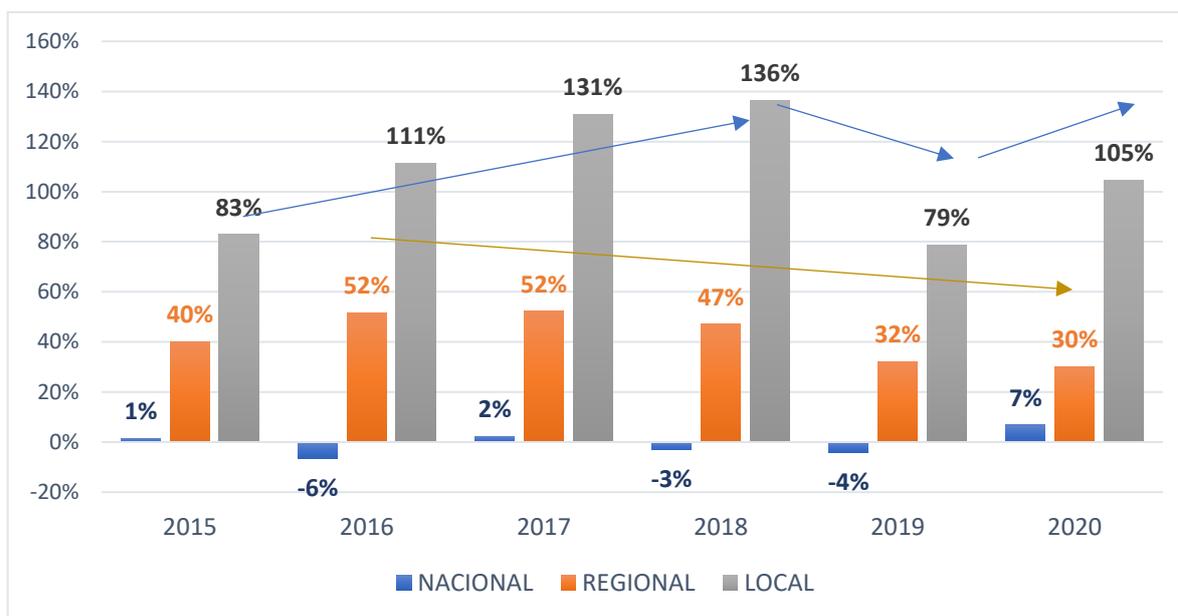
**Figura 11: Porcentaje de Avance en la ejecución de inversiones en los sectores y gobiernos regionales 2020**



**Fuente:** Consulta Amigable – Transparencia Económica.

Mejorar la predictibilidad de los ingresos, que se mide por la diferencia entre el presupuesto de apertura (PIA) y el presupuesto modificado (PIM), ha sido interés constante de la Secretaría de Descentralización. Atendiendo una demanda constante y creciente de los gobiernos regionales y gobiernos locales, se diseñaron y gestionaron varias medidas para corregir esa diferencia. Como resultado, se redujo en el periodo 2016 – 2019; en el nivel regional disminuyó de 52 % en el 2016, a 32% en el 2019; en el nivel local lo hizo de 111% a 79%. El 2020 no continuó esa tendencia al ser un año atípico.

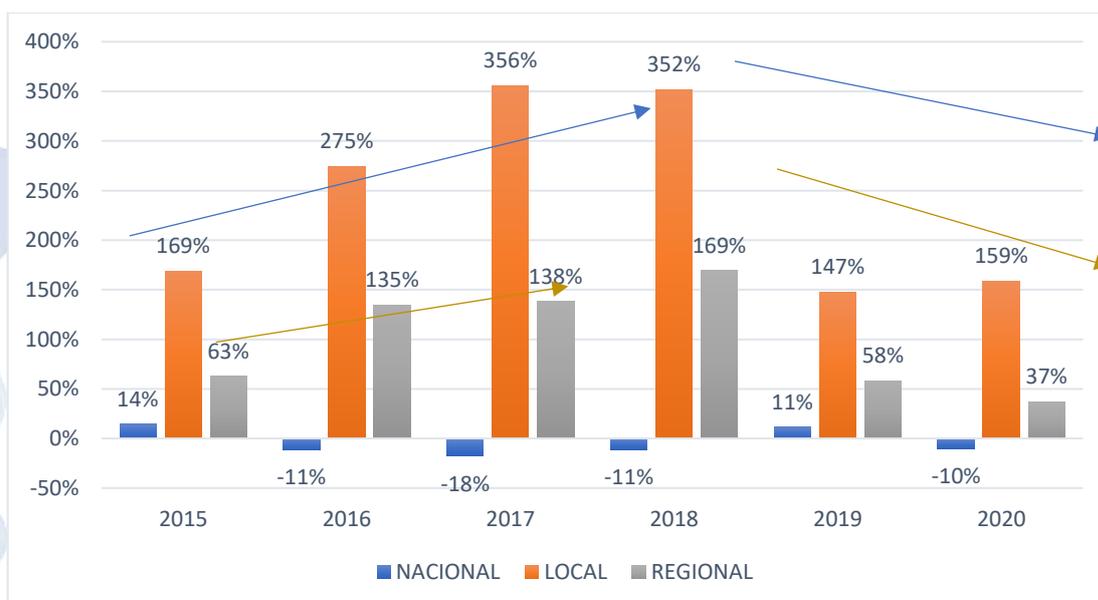
**Figura 12: Variación Porcentual PIA – PIM del Presupuesto Total por nivel de gobierno 2015 – 2020**



Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica.

En lo que hace específicamente a la predictibilidad de los ingresos para la inversión, también se ha reducido la brecha en el periodo 2016-2019, como se observa en la Figura siguiente. En el nivel regional de 135 % a 58% en el 2019 y a 37% en el 2020; en el nivel local de 265% se pasa a 147% en el 2019 y 159 % en el 2020. Los niveles de ejecución de los recursos para inversión mejoran cuando la brecha se reduce y mejora la predictibilidad de los ingresos.

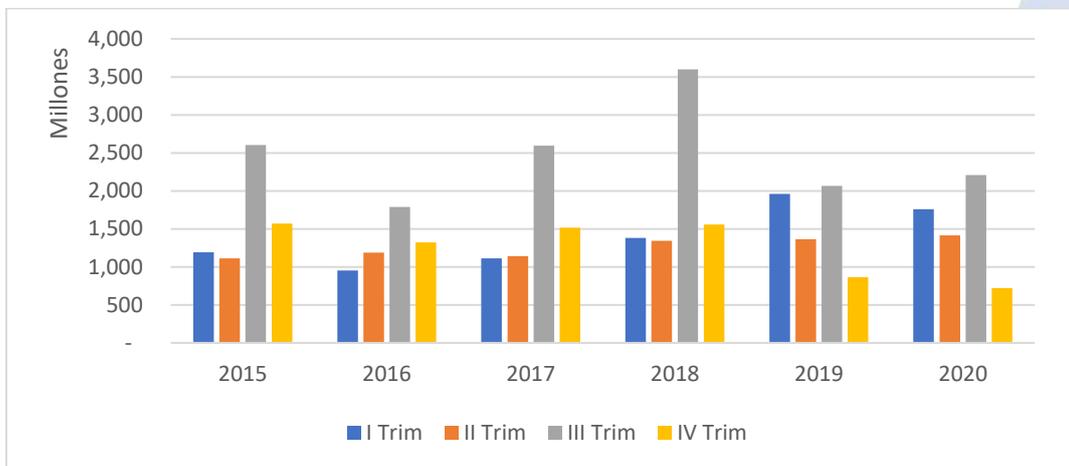
**Figura 13: Variación porcentual PIA – PIM del Presupuesto de inversiones por nivel de gobierno 2015 – 2021**



Fuente: Consulta Amigable – Transparencia Económica.

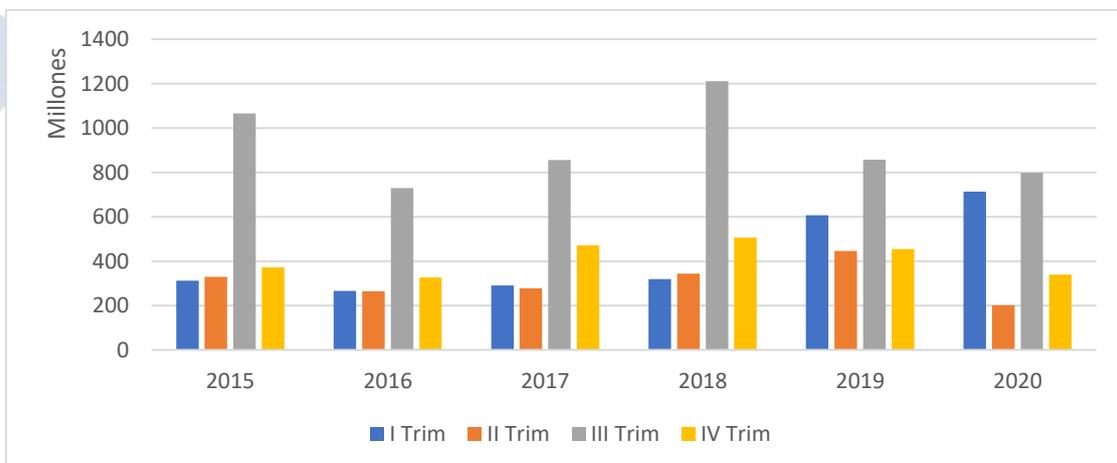
El gobierno nacional aprobó medidas adicionales para que los gobiernos regionales y gobiernos locales mejoren la gestión de los recursos presupuestales; en particular la disponibilidad oportuna de los recursos. Así, por ejemplo, se estableció el adelanto para los primeros meses del año, a cuenta de las transferencias por canon minero, lo que permitió a gobiernos regionales y locales disponer oportunamente de esos recursos y mejorar su nivel de ejecución, más aún cuando el canon minero es la segunda fuente de ingresos en importancia para las municipalidades y la primera para los departamentos beneficiarios. En las figuras siguientes se observa la mejora en la oportunidad de disponer los recursos, en tanto los montos transferidos en el primer y segundo trimestre del 2019 y 2020 a gobiernos regionales como a municipalidades, son mayores a los de los años anteriores, disminuyendo los de los últimos meses.

**Figura 14: Transferencia de recursos a Gobiernos Locales por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y renta de aduanas, por trimestres 2015 – 2020 (En millones de soles)**



Fuente: Transparencia Económica.

**Figura 15: Transferencia de recursos a Gobiernos Regionales por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y renta de aduanas, por trimestres 2015 – 2020 (En millones de soles)**



Fuente: Transparencia Económica.

### 1.5.2 La dimensión de los impuestos en la descentralización fiscal.

En nuestro país sólo el nivel municipal recauda ingresos por impuestos. El gasto de las municipalidades financiado por recaudación propia (Impuestos Municipales y Recursos Directamente Recaudados), entre los años 2015 – 2020 estuvo entre 24.7% en 2015 y 25.3% en 2019, con un ligero incremento al final de este periodo. En el 2020, descendió a 19.8% por la paralización de la actividad económica producto de la crisis sanitaria. Al analizar este comportamiento por tipo de municipalidad, existen notorias diferencias. Por ejemplo, en las 52 municipalidades más grandes, clasificadas como A0<sup>22</sup> que concentran el 59% del gasto de todas las municipalidades, el 60% de su gasto total se financia con recaudación propia y por tanto, la crisis sanitaria las afecta más; en las 1,381 municipalidades (74% del total), clasificadas AB, B1, B2 y B3, su recaudación propia sólo les financia el 3.7% de su gasto total; por lo que dependen mucho de las transferencias intergubernamentales.

Entre los diferentes tributos que se recaudan a nivel local, el predial se ubica como el más importante. En el 2020, se recaudaron cerca de S/1,747 millones por este concepto, 0.25% del PBI. Este tributo tiene margen para crecer toda vez que en otros países esta proporción llega a 0.5% del PBI (Chile y Colombia), alcanzando el equivalente a 1,1% en los países de la OCDE. En función a la recaudación total de las municipalidades el predial es el 5.3%, aunque con diferencias entre las mismas, pues para las más grandes representa casi el 20% de la recaudación total, mientras que, para las más pequeñas el ratio asciende a 2.1%, como se observa en la figura siguiente. Hay que precisar que mientras en Chile este tributo se recauda de manera centralizada, en Colombia son los mismos municipios quienes lo cobran. Como acá, en ambos países hay dos problemas similares que impiden su expansión: la falta de un catastro actualizado y una mala valorización de los predios<sup>23</sup>.

La solución única no es elevar las tasas del predial; es muy importante la gestión en el uso de los recursos para combatir la pereza fiscal, para asegurar que los municipios sean efectivos con el gasto público, de modo que los ciudadanos sientan que se justifica cumplir con sus obligaciones tributarias. Todo ello sumado a un catastro actualizado y una gestión eficiente y transparente. Hay que recordar que nuestro catastro tiene características particulares, toda vez que diversos aspectos del mismo son administrados por diferentes entidades. Esta diversidad impide contar con un sistema catastral articulado. El ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, establece los valores para la aplicación de los impuestos relativos a la propiedad inmobiliaria, mientras que la inscripción de los predios se realiza ante el Registro de la Propiedad Inmueble, dependiente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), entidad adscrita al Ministerio de Justicia; el impuesto a la propiedad inmobiliaria es administrado por las municipalidades, con información declarativa al no contar con convenios con SUNARP mientras distintas entidades como las propias municipalidades, Registros Públicos, el Instituto Geográfico Nacional, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal entre otros, miran la relación entre catastro y registro de propiedad.

Un tema adicional a considerar en cuanto a acciones concretas para avanzar en la descentralización fiscal, es que la recaudación y administración del impuesto predial depende del tamaño de las municipalidades. En nuestro país, poco más de mil gobiernos locales tienen menos de 5,000 habitantes. En Colombia y Chile, el tamaño promedio de sus municipios es de

<sup>22</sup> Distritos de la Provincia de Lima, la Provincia Constitucional del Callao, y algunos distritos de la provincia de Huarochiri que forman parte del mismo continuo urbano.

<sup>23</sup> De Cesare, Claudia (editora)(2016): *Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y El Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. En: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>

47.000 y 41.000 habitantes, respectivamente. Sin embargo, hay que destacar que, en Perú, en materia de recaudación desde el ámbito provincial, se muestran avances al implementar el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que permite optimizar su recaudación.

### 1.5.3 Las transferencias en la descentralización fiscal

Como ha sido expresado, la transferencia de recursos del nivel central a los gobiernos regionales y locales es el principal mecanismo de asignación y distribución de recursos para que éstos atiendan las necesidades de la población que representan y brinden los servicios públicos correspondientes. Como se muestra en la tabla siguiente, el monto de los recursos transferidos del gobierno nacional a gobiernos regionales y locales se ha duplicado en los últimos 10 años. (de S/. 17,145 millones en 2010, a S/, 35,967 en 2020). En el quinquenio, en promedio, los gobiernos locales recibieron el 82% de las transferencias y los gobiernos regionales el 18%<sup>24</sup>.

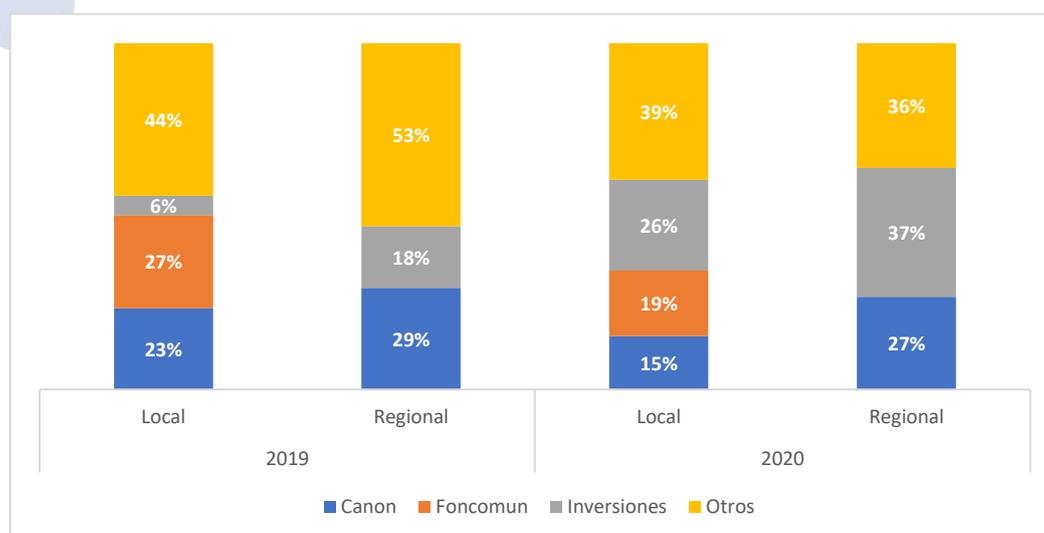
**Tabla 3: Transferencias del gobierno Nacional a gobiernos regionales y gobiernos locales (Millones de soles)**

Rubros/años	2010	2020	Incremento en Periodo	
			Monto	%
<b>Gobiernos Locales</b>	11,910	27,820	15,910	134%
<b>Gobiernos Regionales</b>	3,225	6,127	2,902	90%
<b>TOTAL</b>	<b>17,145</b>	<b>35,967</b>	<b>18,822</b>	<b>110%</b>

Fuente: Consulta amigable MEF

Si nos concentramos en los recursos transferidos para inversión, como se muestra en la siguiente figura, se ha producido un importante incremento los últimos 2 años, pasando éstos de representar el 6% para los gobiernos locales en el 2019 al 26% en el 2020, mientras que, para los gobiernos regionales, pasó de 18% a 37%.

**Figura 16: Transferencias a Gobierno Regional y Gobierno Local, según recursos 2019 – 2020**

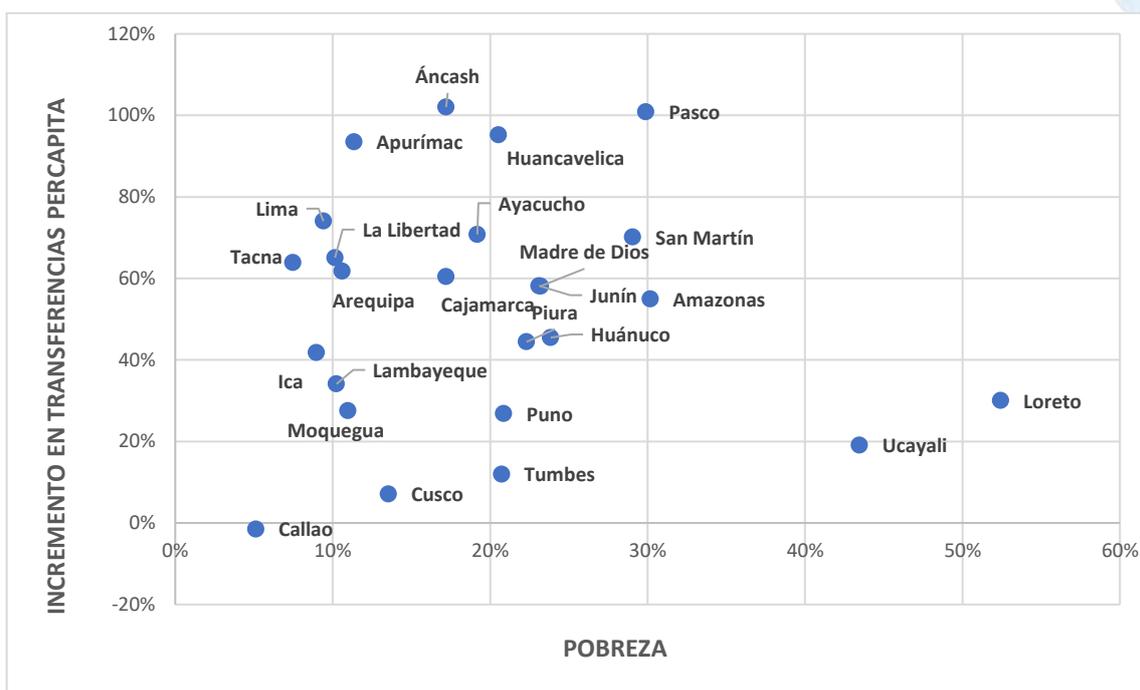


Fuente: Transparencia Económica.

<sup>24</sup> Hay que tener en cuenta que por reconstrucción y emergencia sanitaria se han asignado recursos excepcionales en este periodo.

Este incremento de las transferencias, no ha estado acompañado de una mejora en la inequidad en su distribución. Entre 2015 y 2020, los departamentos más beneficiados fueron Ancash, Pasco, Huancavelica, Apurímac y Lima. Sin embargo, las transferencias no necesariamente se han destinado a los departamentos con mayores tasas de pobreza, como son Loreto, Ucayali, Amazonas o San Martín. Cruzando información sobre las transferencias per cápita y la tasa de pobreza para el 2019 confirmamos ese hecho; en otros casos como Puno o Tumbes, con tasas similares en cuanto a pobreza, reciben mucho menos transferencias que los departamentos de Ayacucho o Cajamarca.

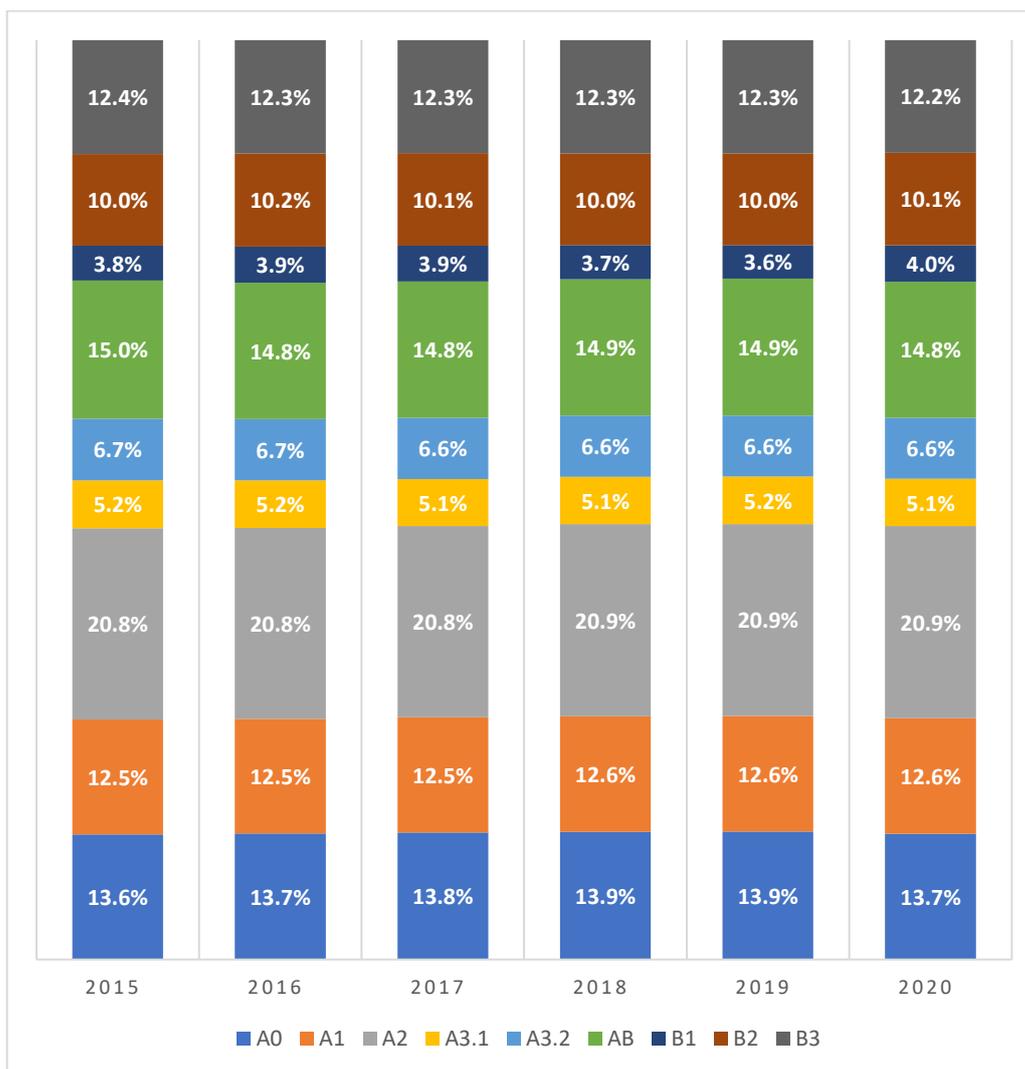
**Figura 17: Incremento en transferencias per cápita y pobreza por departamentos 2019**



Fuente: Transparencia Económica.

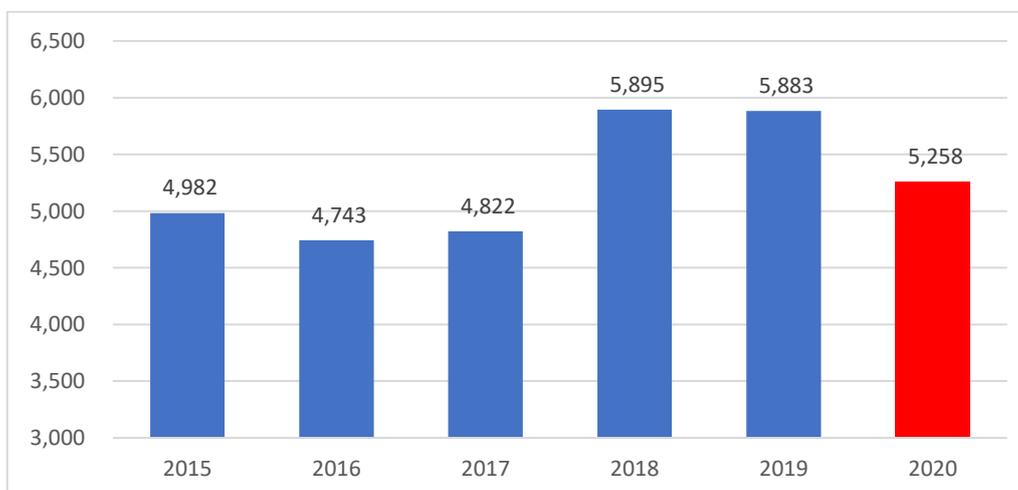
Por su parte, el FONCOMUN, que busca compensar a gobiernos locales más pequeños y rurales, y, por ende, equilibrar la distribución de recursos, no ha variado en su distribución que en la práctica se mantiene como en el 2015. Los municipios más grandes, clasificados como A, recibieron el 13.7% de las transferencias el 2020, mientras los más pequeños, catalogados como B3 apenas el 12.2% del total, como se ve en la Figura 18. La crisis sanitaria el 2020 impactó negativamente en las asignaciones por FONCOMUN que disminuyeron S/ 625 millones en relación al año anterior, como se observa en la Figura 19, mientras los recursos directamente recaudados por las municipalidades disminuyeron S/ 416 millones, lo que ponía en riesgo la prestación de los servicios básicos municipales. Ante esta situación, y en medio de la crisis, a través de cinco decretos entre los meses de abril y noviembre, se aprobaron transferencias compensatorias a todas las municipalidades del país por S/ 1,365 millones, para que su capacidad de operación no se viera afectada, y la población continuara recibiendo los principales servicios.

**Figura 18: Transferencias por FONCOMUN: Distribución según tipo de gobiernos locales**



Fuente: Transparencia Económica.

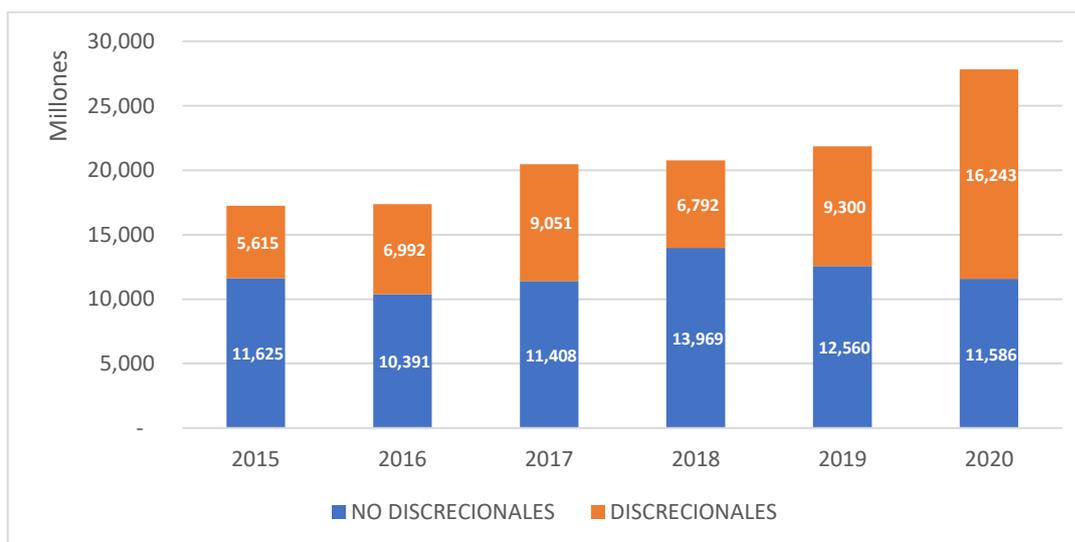
**Figura 19: Transferencias por FONCOMUN a Gobiernos Locales (en millones de soles)**



Fuente: Transparencia Económica.

En general, las transferencias que cuentan con una “regla” conocida y permiten la “predictibilidad” tanto en monto como en plazo, tipificadas como “no discrecionales”<sup>25</sup>, han ido perdiendo participación en el total, frente a las transferencias “discrecionales”<sup>26</sup>. Como se muestra en la Figura 19, los montos de esas transferencias a los gobiernos locales, que son de baja predictibilidad crecen en el periodo, más allá de que el 2020, fue un año de excepción. Como hemos visto antes, no corrigen la transferencia de recursos hacia los departamentos con mayores tasas de pobreza.

**Figura 20: Transferencias intergubernamentales a Gobiernos Locales según tipo (en millones de soles)**



Fuente: Transparencia Económica.

En el caso del FONCOR su participación en el presupuesto regional se tornó insignificante (S/. 690 millones en 2021), sin ningún efecto redistributivo ni compensatorio. Para cambiar esta situación, la modificación de la base del cálculo del FONCOR, impulsada a fines del 2020, busca mejorar la predictibilidad los recursos. En el caso de los gobiernos regionales un cambio importante a implementar hasta el 2024 es la Ley N° 31069 que fortalece los ingresos e inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Actualmente el MEF está trabajando en el reglamento y éste sería un producto importante de avance en la Descentralización Fiscal.

<sup>25</sup> No tienen una regla de distribución establecida por lo que la asignación a los gobiernos regionales y gobiernos locales se basa más en criterios discrecionales y de negociación. En este caso las transferencias son por Recursos Ordinarios orientados a inversiones, para atender la emergencia ante desastres o para reactivar la economía.

<sup>26</sup> Tienen una regla de distribución establecida por ley, y la asignación a los gobiernos regionales y locales tiene un mecanismo automático de transferencia. En este caso las transferencias son: Canon, Regalías Mineras, FONCOMUN, FOCAM, Renta de Aduanas y FONCOR. Se incluyen además transferencias por Vaso de Leche, Comedores o Plan de Incentivos.

### **LEY N° 31069, LEY QUE FORTALECE LOS INGRESOS Y LAS INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES A TRAVÉS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FONCOR)**

En línea con lo establecido en el artículo 193 de la Constitución Política del Perú, el párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los Gobiernos Regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), establece que las transferencias del FONCOR tienen carácter redistributivo y su finalidad es financiar las inversiones a cargo de los gobiernos regionales en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. En ese sentido, el FONCOR es un instrumento compensatorio que contribuye a reducir la brecha de acceso a recursos fiscales que financian la inversión regional, es decir, avanzar en los objetivos de nivelación fiscal entre los departamentos del país. Actualmente, los Gobiernos Regionales que no perciben o perciben un monto poco significativo de recursos preasignados, carecen de capacidad fiscal para financiar sus inversiones y se ven en la necesidad de recurrir a los sectores del gobierno nacional para lograr establecer convenios de transferencias de recursos para financiar sus inversiones.

Con la Ley N° 31069, progresivamente a medida que crezcan las transferencias del FONCOR a favor de los Gobiernos Regionales, se irá reduciendo la necesidad de suscribir convenios de transferencias de recursos con los sectores del gobierno nacional, con lo cual mejorará la predictibilidad de acceso a recursos de inversión y con ello, la programación multianual de inversiones regionales en línea con sus prioridades y orientado al cierre de brechas en el departamento. Al determinarse que el FONCOR se constituya como un porcentaje del IGV, deja de ser un recurso ordinario, pasa a ser uno determinado y se agregan criterios adicionales para su distribución y, precisiones en cuanto a su uso. Este cambio es positivo en la medida que mejora su “predictibilidad” al ser un recurso que se origina en la recaudación del IGV, permite su “trazabilidad” porque al ser un recurso identificado dentro del conjunto de recursos determinado se le puede hacer seguimiento, la inclusión de criterios como extensión territorial o montos percibidos por canon contribuye a orientar mejor los recursos a departamentos menos favorecidos, además de que los recursos se destinarán bajo el criterio de inversiones con enfoque de cierre de brechas.

Cabe mencionar que hasta el año 2021, se ha programado recursos del FONCOR por S/ 690 millones (que equivale a 0,2 puntos porcentuales de las operaciones afectas al Impuesto General a las Ventas - IGTV), monto que progresivamente irá creciendo al equivalente a en 1 punto porcentual del IGTV, en el 2022; en 1.5 puntos porcentuales, en el 2023; y en 2 puntos porcentuales, en el 2024, año en el que se estaría asignando recursos a los Gobiernos Regionales por más de 10 veces de lo que se ha programado distribuir en el 2021.

Fuente: MEF.

## **1.6 La dimensión económica: apuesta por el desarrollo económico territorial**

Hasta antes de la crisis sanitaria del COVID-19, la economía nacional mantuvo un crecimiento económico sostenido, pero la desigualdad territorial no había variado. Se reconoce el déficit en el diseño e implementación de políticas que reduzcan brechas de desigualdad aprovechando capacidades y potencialidades de los territorios, que promuevan y desarrollen modelos de gobernanza o mecanismos eficaces para organizar, coordinar y consensuar sus prioridades y/o actividades con el gobierno nacional y la sociedad civil de forma permanente y estable, facilitando la construcción colectiva y la implementación de una visión de futuro del desarrollo del territorio.

En la normatividad vigente se establece que uno de los objetivos del proceso de descentralización es el desarrollo económico autosostenido y la competitividad de los diferentes departamentos y localidades del país en base a su vocación y especialización productiva<sup>27</sup>. Así mismo, que “el Gobierno Regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la

<sup>27</sup> Artículo 6 de la Ley de Bases de la Descentralización sobre los objetivos de la Descentralización.

competitividad regional. Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; facilitando el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación”.

Diversos estudios, como el informe “Territorial Review” (2016) elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomiendan que “Perú debe generar capacidad de apoyo institucional estratégico y efectivo que pueda facilitar un enfoque de desarrollo regional en colaboración con los departamentos y el gobierno nacional”. Y complementan con que, “Instituciones existentes no están equipadas en dirigir los retos relacionados a la entrega efectiva de políticas regionales y territoriales”. Recordemos que desde el 2018 la “descentralización efectiva para el desarrollo” se constituye en uno de los ejes de la Política General del Gobierno al 2021 contemplando institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales, promover desde los distintos ámbitos territoriales del país alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible y fomentar la competitividad basada en las potencialidades y particularidades de desarrollo económico de cada territorio.

Como es conocido, la Presidencia del Consejo de Ministros, desde el Viceministerio de Gobernanza Territorial y en particular desde la Secretaría de Descentralización, se promueve y acompaña el funcionamiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). Estas constituyen un importante espacio de articulación y coordinación entre las diferentes instituciones y actores públicos y privados, responsables del desarrollo económico de los territorios, para focalizar e implementar actividades públicas y privadas con amplias capacidades de generación de valor añadido in situ, a partir de la adopción de tecnologías e innovaciones, mejorando con ello la competitividad regional. Se busca ecualizar desequilibrios y potenciar capacidades institucionales en los territorios; así como facilitar el desarrollo de políticas con enfoque territorial, complementarias con las políticas nacionales/sectoriales, mejorando el potencial del crecimiento agregado. Así, mediante las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), se apunta a lograr mejores niveles de vida de las familias y el correspondiente cierre de brechas.

### **1.6.1 Descentralización económica: Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) en el Perú**

La implementación de esta reforma, iniciada hace pocos años y que es de largo aliento, avanza en once (11) departamentos, habiéndose logrado un importante y diferenciado nivel de compromiso e involucramiento de los actores territoriales: sector gobierno en sus diferentes niveles, empresarios, academia (universidades y centros), así como la sociedad civil. En otros departamentos también se están generando condiciones para iniciar este proceso y hay expresiones de interés de parte de sus actores territoriales<sup>28</sup>.

En ese camino se ha comprometido a la cooperación internacional y en siete departamentos<sup>29</sup> con apoyo de la Unión Europea, se continúa implementado el proyecto: “Desarrollo Económico sostenible y promoción de las PYMEs a nivel subnacional”, que se co-ejecuta con equipos técnicos de las Agencias de Cooperación de Alemania (GIZ) y España (AECID) y con apoyo profesional en los territorios hasta mayo 2023. Como resultado, hemos avanzado hacia un

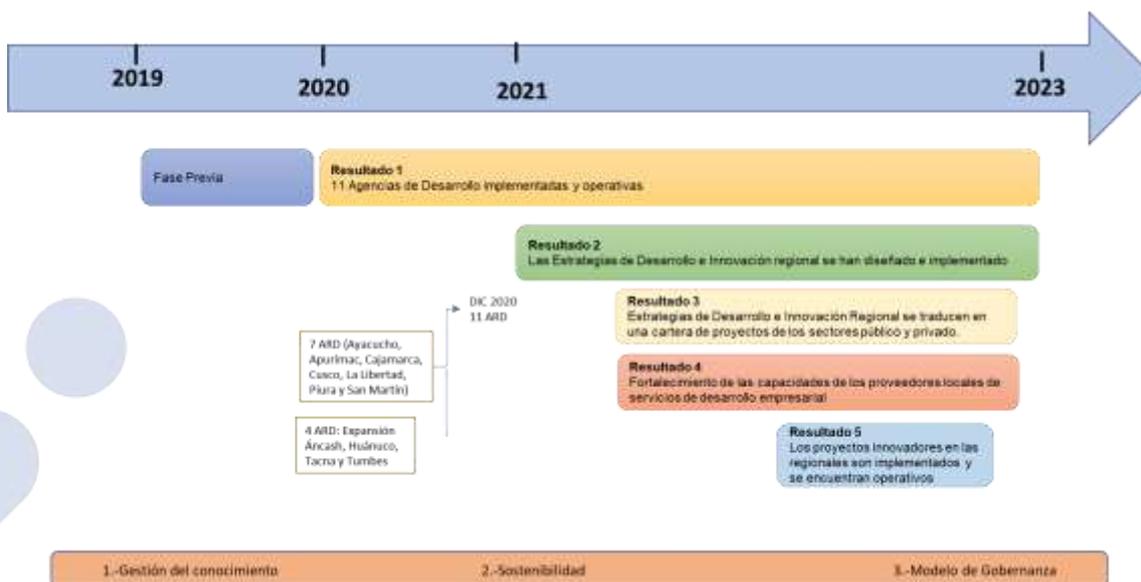
<sup>28</sup> La Cámara de Comercio de Arequipa; el Gobierno Regional de Madre de Dios.

<sup>29</sup> Piura, La Libertad, Cajamarca, San Martín, Cusco, Apurímac y Ayacucho.

conjunto de logros: (i) la definición de estrategias de desarrollo e innovación (EDIR); (ii) el funcionamiento de 7 agencias regionales de desarrollo; (iii) carteras de proyectos priorizados para cada una de ellas operando; (iv) proveedores locales de servicios fortalecidos; (v) disponibilidad de fondos. El 2020, en el marco del Convenio de PROMSACE - BID Proyecto "Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión de los servicios a los ciudadanos y las empresas, a nivel nacional", se trabaja en otros cuatro 4 departamentos<sup>30</sup>, teniendo como referencia la metodología, aprendizajes y resultados obtenidos en los siete primeros.

En dirección a su institucionalización se incorporó el funcionamiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) como una meta en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad al 2030, reconociéndolas como “mecanismos de coordinación y articulación intersectoriales e intergubernamentales, que se implementan a través de espacios de la concertación público – privada, en torno a las prioridades identificadas de un territorio específico”. Su rol estratégico apunta a cinco metas: (i) incrementar la competitividad territorial y las líneas productivas con énfasis en PYME; (ii) promover, desarrollar y facilitar la innovación y adaptación tecnológica y no tecnológica en procesos productivos de bienes y servicios; (iii) promover el desarrollo de mercados locales de proveedores; (iv) impulsar la economía circular en cadenas de valor con mayor potencial; y, (v) apalancar fondos públicos y privados para dinamizar la economía regional.

**Figura 21: Proceso de Implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)**



Fuente: Elaboración propia, equipo Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de la Secretaría de Descentralización.

## 1.6.2 Principales resultados de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)

### a. Resultado Intermedio: Gobernanza y formalización de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)

El 2020 se consolidó un aspecto de la formalización e institucionalización en las once Agencias Regionales de Desarrollo (ARD); ocho de ellas ya cuentan con el documento que formaliza su

<sup>30</sup> Tumbes, Ancash, Huánuco y Tacna.

funcionamiento y las otras tres están en proceso de formalizarlo, y cuentan con el acta de compromiso de los actores que es el paso previo, como se observa en la siguiente figura:

**Figura 22: Situación, construcción y desarrollo de la Gobernanza de la Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) a diciembre del 2020**



**Fuente:** Elaboración propia, equipo Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de la Secretaría de Descentralización.

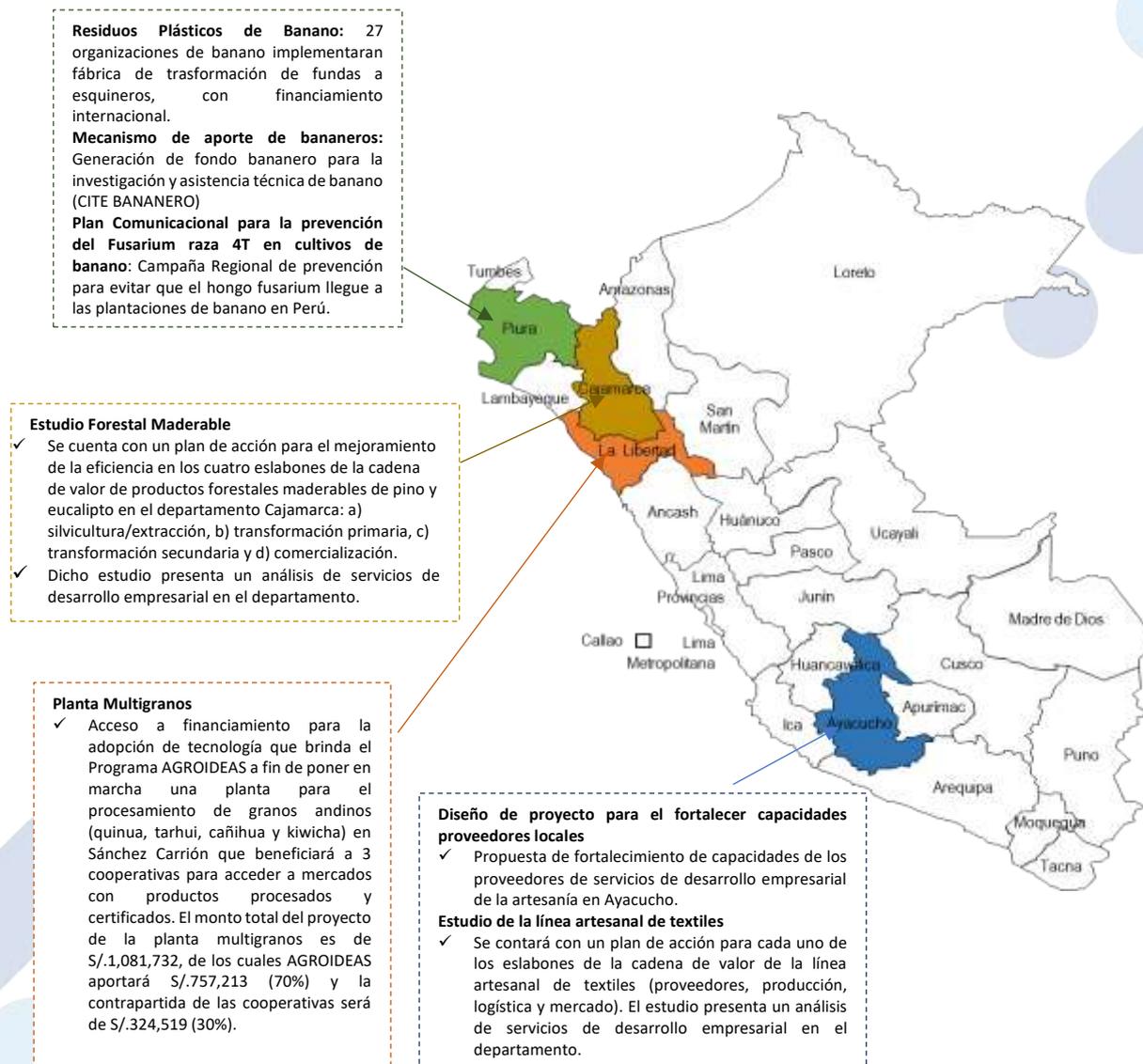
En todos los casos el proceso empezó con un dialogo público-privado, se transitó a grupos impulsores y luego a instancias de dirección formales, con planes anuales de trabajo, reglamentos internos, estructuras orgánicas con diferentes niveles de consolidación y participación activa en la reactivación económica -a propósito de la crisis sanitaria-. En los departamentos más avanzados están implementando las acciones previstas en sus planes de trabajo. Entre los más destacados se encuentra la implementación de estudios de exploración/actualización de algunas cadenas de valor y de ampliación del conocimiento del territorio que han permitido acercarse a la competitividad de ciertas cadenas y diseñar e iniciar soluciones prácticas a algunas de sus restricciones.

Por ejemplo, la Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de La Libertad desarrolló, con un costo aproximado de 30 mil soles un plan de negocio para instalar una planta multigranos en la provincia de Sánchez Carrión, obteniendo financiamiento por un monto de 1.08 millones de los cuales AGROIDEAS aportará un poco más de medio millón (52%), el Gobierno Regional, 200 mil (18%) y la contrapartida de las cooperativas será de 324 mil aproximadamente (30%). En el caso de la ARD Piura, se realizó un estudio para el tratamiento de los residuos sólidos plásticos de la cadena de valor del banano orgánico que busca que 27 organizaciones de pequeños productores implementen una fábrica de transformación de fundas plásticas a esquineros, estando próximos a conseguir su financiamiento internacional. La Figura 23 muestra los estudios realizados según cadenas productivas y Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).

Las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) se han visto potenciadas por el funcionamiento de instancias especializadas que son parte de su estructura o son acogidas por ellas, en particular por las mesas técnicas o temáticas en torno a sus principales cadenas de valor (banano orgánico, cacao, forestal maderable, lácteos, entre otros). Así también se han desarrollado alrededor de otros desafíos en el territorio, como es el caso de Piura (infraestructura habilitante, innovación

y adaptación tecnológica, y competitividad y especialización). Desde la Secretaría de Descentralización con el apoyo de la cooperación internacional, se sistematiza el proceso de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), a fin de que los aprendizajes sirvan para el escalamiento de la experiencia en otros departamentos, priorizando aspectos emblemáticos y estratégicos como el marco de gobernanza, el reglamento referencial de funcionamiento, la estructura y dinámica organizativa, la institucionalidad y la sostenibilidad.

**Figura 23: Estudios realizados según cadenas productivas y Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)**



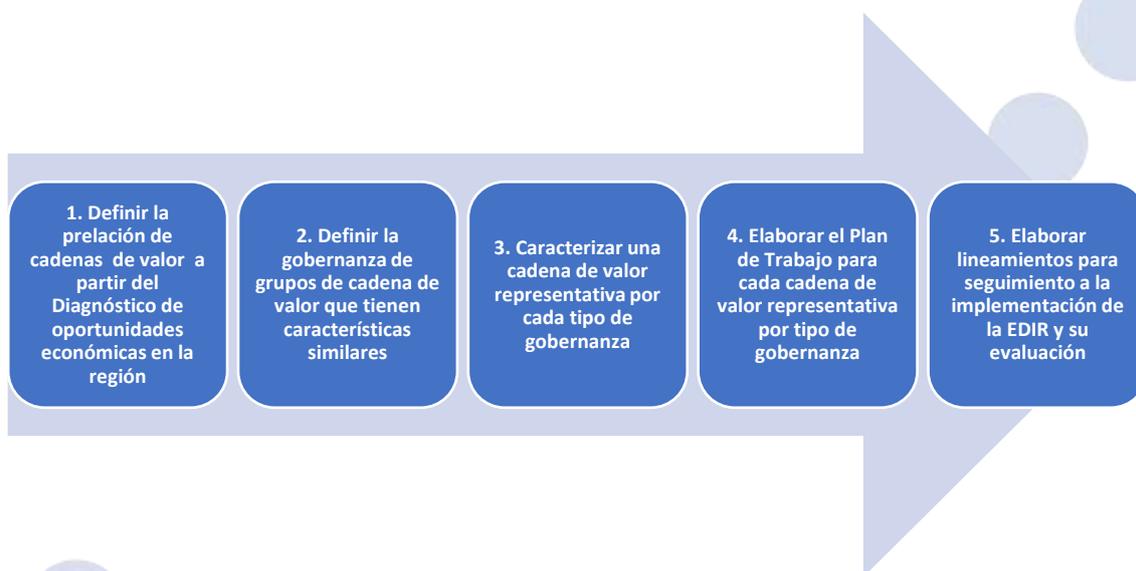
Fuente: Elaboración propia, equipo Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de la Secretaría de Descentralización.

### b. Resultado Intermedio: Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)

La Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR) es un instrumento de gestión para el desarrollo y la competitividad territorial en el ámbito económico, que se formula, aprueba, implementa, monitorea y retroalimenta con la participación de principales actores territoriales

y en particular de los estamentos de la Agencias Regionales de Desarrollo (sector público, sector privado, academia y sociedad civil). Poniendo énfasis en la innovación, potencia la competitividad de las cadenas de valor de mayor potencial del territorio, contiene la forma y las acciones que deben implementarse para gestionar adecuadamente las restricciones tecnológicas y no tecnológicas que se traducen en planes de acción (proyectos y actividades específicas) para tal fin. Su valor agregado concreto, reside en que se concentra en promover la innovación en cadenas de valor (especialización y diferenciación inteligente) que son priorizadas bajo determinados criterios que contemplan las potencialidades territoriales y sus perspectivas. El 2020, luego de la elaboración y aprobación de la correspondiente pauta metodológica, las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) de cuatro departamentos (Ayacucho, Apurímac, Cusco y Cajamarca), iniciaron la formulación de sus Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR).

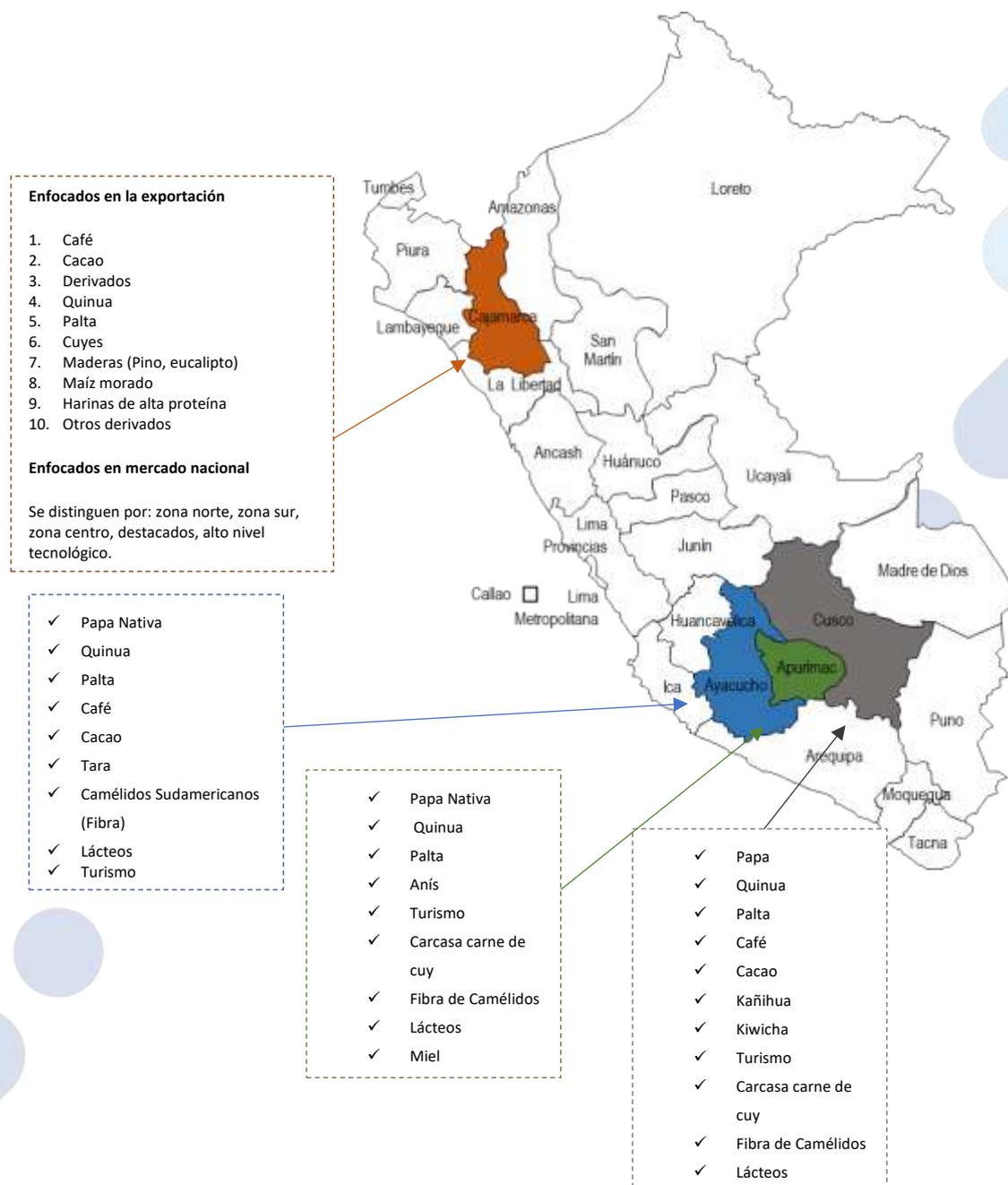
**Figura 24: Proceso de formulación de la Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)**



**Fuente:** Secretaría de Descentralización.

Por la presencia del COVID-19 durante el 2020, los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco y Cajamarca desarrollaron avances parciales de la EDIR (paso 1 y 2), y los siguientes pasos se desarrollarán en el 2021. Asimismo, los departamentos de San Martín, Piura, La Libertad, Tumbes, Tacna, Huánuco y Ancash desarrollarán sus respectivas Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR) en el 2021. En el caso de Cajamarca, mediante un ejercicio participativo y de consenso social, con apoyo de entrevistas con expertos, se identificaron 10 cadenas de valor generadoras de competitividad regional y de valor (tradicionales, emergentes, promisorias, e interesantes). Para la identificación aplicaron criterios de mercado y oportunidad comercial, oferta potencial del departamento, con un enfoque prospectivo, por zonas geográficas, y de alto nivel tecnológico. La figura 25 muestra las cadenas de valor ya priorizadas en las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR) de los cuatro departamentos mencionados.

**Figura 25: Cadenas de Valor priorizadas en las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR)**



**Fuente:** Equipo consultor CEDEPAS Norte y GRADE. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Un producto importante, complementario a las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR), será que las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) definan un observatorio regional de desarrollo e innovación, en el que se integren los estudios y la información sistematizada y analizada para determinar las apuestas de los departamentos en desarrollo e innovación y otras vinculadas<sup>31</sup>. En diciembre 2020, la Secretaría de Descentralización inició la conceptualización

<sup>31</sup> El proyecto “Desarrollo Económico sostenible y promoción de las PYMEs a nivel subnacional” apoya el establecimiento del observatorio.

del observatorio regional a partir de revisar experiencias internacionales exitosas y casos de países comparables en los ejes de organización, gobernanza e institucionalidad, además de un conjunto de entrevistas con los actores regionales.

### **c. Capacidades de los proveedores locales de servicios de desarrollo empresarial**

Un factor determinante para la mejora de la competitividad regional es contar con servicios de desarrollo empresarial in situ, desde acceso a información hasta servicios financieros adecuados. En los departamentos, los servicios empresariales por lo general son limitados, se aglutinan en las ciudades capitales y presentan altos costos que limitan su acceso. El 2020, en el marco del proyecto con la Unión Europea, se han realizado los primeros estudios para identificar a los proveedores de servicios empresariales de las principales cadenas de valor en La Libertad, Cajamarca y Ayacucho. La información que se recolectó comprende sus principales problemáticas y desafíos, además de las potenciales soluciones configuradas en un plan de acción con responsables y estimaciones presupuestales, así como una propuesta de estrategia para implementarlo. Se trata de un logro importante pues se convierte en herramienta en el propósito de mejorar las capacidades de los proveedores locales en los departamentos y por ende, la competitividad de las cadenas de valor y del territorio.

### **d. Gestión de conocimiento para el fortalecimiento institucional de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)**

A diciembre del 2020 se logró iniciar la sistematización del proceso de implementación de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) peruanas, por la empresa alemana Metsoparnert, que servirá para retroalimentar el proceso y a los actores territoriales involucrados en la reforma, a la PCM, la Secretaría de Descentralización y a las agencias de cooperación internacional; este producto estará listo en el primer semestre del 2021. Complementariamente, esta intervención comprende la asesoría técnica para el diseño e inicio de la implementación de una Red de Agencias que debe culminar en julio 2021.

## **1.6.3 Las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) en la emergencia Sanitaria por el COVID-19.**

Los avances en la institucionalidad de la Agencia Regional de Desarrollo (ARD) permitieron a los gobiernos regionales convocar a actores estratégicos y bajo su iniciativa, promover y proponer respuestas rápidas de atención a la crisis por el COVID-19, relacionadas a la reactivación económica regional y en algunos casos a la atención sanitaria. En los siete departamentos las ARD también se constituyeron en un espacio para analizar el impacto de las medidas dictadas por el gobierno nacional destinadas a enfrentar la crisis sanitaria que repercutían en el ámbito económico o el aparato productivo y tuvieron la oportunidad de plantear y sustentar sus aportes para mejorar la estrategia nacional y enfrentar la reactivación gradual, la generación de empleos con menor riesgo para la salud, etc. Los Planes de Reactivación Económica Regional fueron resultado de ese esfuerzo.

La Secretaría de Descentralización acompañó esta iniciativa de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) y los gobiernos regionales asistiéndolos con especialistas en la formulación y reformulación de los referidos Planes mejorando su propuesta de reactivación económica

incluyendo los siguientes lineamientos<sup>32</sup>: (i) más destrezas y menos ‘fierro y cemento’; (ii) más que apoyos financieros; (iii) nuevos enfoques en sectores generadores de empleo; (iv) más cultivos y crías y mejores rendimientos; (v) reducir la informalidad en el mercado nacional; (v) reconversión y diversificación productiva; (vi) nuevas capacidades de negocios para la innovación; (vii) cadenas de valor, asociatividad e innovación; (viii) información, insumo básico de los cambios; (ix) un llamado a nuevos caminos para superar la crisis.

En materia de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) aún hay temas pendientes como el fortalecimiento de su legitimidad entre los actores regionales ya que hay cierta resistencia al considerarlas un espacio dependiente del gobierno nacional. Por otro lado, su sostenibilidad es un gran desafío, como lo es la necesidad de que las prioridades identificadas en las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR) sean integradas dentro los mecanismos de planificación y presupuesto, para que puedan iniciarse acciones concretas para potenciar las actividades económicas en los departamentos.

### 1.7 Principales resultados desde los sectores en el proceso de descentralización y la aplicación del enfoque territorial

Los Sectores en el marco de sus Planes Anuales de Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del 2020, planificaron un conjunto de actividades para fortalecer la descentralización, ejercer la rectoría sectorial y garantizar la prestación de los servicios en los territorios. En la siguiente figura se da cuenta de las principales actividades de asistencia técnica, capacitación y talleres desarrollados por los sectores.

**Figura 26: Resumen de Fortalecimiento de capacidades a gobiernos regionales y locales**



Fuente: Elaboración Secretaría de Descentralización a partir de los Planes de Transferencia 2020 presentados por los sectores.

Además de las actividades de capacitación y asistencia técnica, los sectores desarrollaron otras actividades como espacios de articulación, espacios de diálogo, elaboración de planes, ejecución de proyectos, suscripción de convenios, diseño de modelos de gestión, diseño de políticas, articulación de PP, orientaciones técnicas, implementación de gobernanza, diseños de sistemas

<sup>32</sup> Luis Ginocchio, *Propuesta de Lineamientos para la Reactivación Económica Regional en el marco de las ARD*, Secretaría de Descentralización, 2020.

de gobernanza, diseños de agendas intergubernamentales, ordenamiento de servicios con enfoque territorial, incorporación de gerentes públicos, definición de procedimientos estandarizados, implementación de políticas a través de sistemas de monitoreo, entre otros. Todas estas actividades estaban enfocadas a la contribución del logro de ciertos resultados que se mencionan a continuación.

**Tabla 4: Principales resultados a los que contribuyen las actividades de los sectores**

Sector	Contribución a resultados
MTC-TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descentralizar la política nacional de transporte en los departamentos.</li> <li>Uniformizar la información y la importancia de la gestión documentaria en los departamentos</li> <li>Culminar el proceso de transferencia de funciones sobre las políticas de transporte a nivel nacional</li> <li>Empoderar a las autoridades regionales y locales en la implementación de políticas y programas de transporte en los departamentos</li> <li>Mejorar la infraestructura vial a nivel regional y local de manera planificada y ordenada</li> </ul>
MTC-COMUNICACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de socialización de la gestión, actividades y seguimiento del sector comunicaciones con Gobiernos Regionales y Locales.</li> <li>Efectivizar la sostenibilidad de los programas de capacitación.</li> <li>Brindar acceso a Internet e intranet de Banda Ancha a las instituciones públicas y privadas.</li> </ul>
MININTER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se transfiere la función a los gobiernos regionales, los mismos que deben ejercerla incorporando presupuesto.</li> </ul>
MINDEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades con capacidades para la preparación y monitoreo ante emergencias por desastres.</li> <li>Entidades con fortalecimiento de capacidades en manejo de desastres.</li> </ul>
MTPE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detectar las posibles debilidades regionales para redoblar acciones de capacitación y/o asistencia técnica por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como ente rector.</li> <li>Identificar los roles y responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prestación de los servicios públicos.</li> </ul>
MIDAGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la prestación de servicios asegurando que llegue al productor.</li> <li>Generar estadísticas sobre las siembras de los principales cultivos transitorios campaña agrícola 2020-2021.</li> <li>Acelerar los procedimientos de Titulación de la Propiedad Agraria.</li> <li>Capacidades sobre procedimientos de Titulación de la propiedad agraria de los profesionales de los GORES.</li> <li>Sanear el tema de la transferencia de activos a los gobiernos regionales.</li> </ul>
MVCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno Regional de Lima, podrá aprobar los aranceles de los planos prediales con arreglo a las normas técnicas vigentes.</li> <li>Se contribuye con el desarrollo de capacidades en programas y temas del sector</li> </ul>
MINSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de las competencias de los equipos técnicos de las DIRESAS/GERESAS/DIRIS.</li> <li>Mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios de salud.</li> <li>Implementar la política nacional de salud</li> </ul>
PRODUCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el desarrollo productivo en los Gobiernos Regionales, en materia de Pesca, Acuicultura, MYPE e Industria.</li> <li>Mejora Continua de los servicios descentralizados de "Fomento y Desarrollo de Pequeña y Microempresa" y de "Promoción y desarrollo de la industria".</li> <li>Mejora Continua de los servicios descentralizados de "Promoción y Desarrollo de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura".</li> </ul>
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>El GLP cuenta con capacidades fortalecidas para que gestione el CEDIF a su cargo de manera óptima</li> <li>CEDIF mejora y amplía su infraestructura en beneficio de su población objetivo.</li> <li>GLP cuenta con conocimiento fortalecidos para el ejercicio de las funciones transferidas en materia de SB.</li> <li>Orientaciones técnicas de la temática de fortalecimiento de las familias elaboradas.</li> <li>Fortalecer mecanismos de articulación, instrumentos y capacidades.</li> </ul>
MINAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el desarrollo en gestión territorial.</li> <li>Asistencia técnica en el ANALISIS DE RIESGOS CLIMÁTICOS (ARC) para la MML en el del proceso de elaboración del PAC Lima Metropolitana.</li> </ul>
MINCETUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar las políticas sectoriales para lograr un desarrollo turístico a nivel regional a fin de contar con los PERTUR</li> <li>Funcionarios de gobiernos regionales y gobiernos locales con capacidades fortalecidas en materia de comercio exterior, para el ejercicio de las funciones transferidas.</li> <li>Implementar eficientemente la función de fiscalización ambiental en el sentido amplio transferida.</li> <li>Funcionarios de los Gobiernos regionales que cuenten con capacidades fortalecidas en materia de artesanía</li> </ul>

MINEM	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimiento en la gestión de los departamentos.</li><li>• Contratación de profesionales especializados.</li><li>• El proyecto de incorporación de facultades complementarias observado por la OGAJ.</li><li>• Mejorar la gestión de las DREMs y GREMs.</li><li>• Fortalecimiento a los profesionales en temas de transferencia minero - energética.</li><li>• Brindar soporte y asistencia técnica en compromisos ambientales.</li><li>• Fortalecer el proceso de mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera.</li></ul>
MINCUL	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover el ejercicio pleno de derechos culturales de la población de Junín</li><li>• Contribuir al ejercicio de los derechos culturales por parte de la población.</li></ul>
MINEDU	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer las estrategias, Mecanismos de Coordinación y/o Articulación, Políticas, Planes, Programas, Proyectos con Gobiernos Regionales (GR) y/o Gobiernos Locales (GL)</li><li>• Asignación de 14 Gerentes Públicos incorporados en puestos directivos de mandos medios en las DRE-GRE y UGEL para 06 departamentos.</li><li>• Contar con procedimientos estandarizados</li><li>• Fortalecer la gestión institucional de la DRE y sus UGEL, para la mejora de la gestión de los servicios en el territorio.</li><li>• La automatización del monitoreo mediante la plataforma SIMON, fortalecer su autonomía y poder de decisión en la mejora del servicio educativo y cierre de brechas.</li></ul>
MIDIS	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar de forma oportuna desviaciones, problemas o dificultades en los procesos de gestión-PCA</li><li>• Personal responsable del PCA conoce la normativa vigente del PCA, gestiona adecuadamente el PCA y el PANTBC y conoce la política de calidad y antisoborno del MIDIS.</li><li>• Adecuada ejecución presupuestal.</li></ul>

Fuente: Secretaría de Descentralización.

## CAPÍTULO II: ARTICULACIÓN, GOBERNANZA Y GESTIÓN TERRITORIAL PARA UNA EFECTIVA DESCENTRALIZACIÓN

*El presente capítulo aborda los principales elementos que han caracterizado al proceso de descentralización que viene fortaleciéndose en el último quinquenio. El primero es la articulación intergubernamental, en que se da cuenta del nuevo reglamento y la reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) y de las lecciones de los GORE-Ejecutivo y MUNI-Ejecutivo. El segundo la gobernanza y gestión territorial, que implican una mirada en el ordenamiento territorial, la modernización de la gestión pública y los sistemas de información que permiten el uso de herramientas e instrumentos para la gestión territorial.*

*Se presentan también aspectos transversales, como el fortalecimiento de capacidades y el acompañamiento de iniciativas que potencian el proceso y la gestión pública, incluyendo la asistencia técnica de las mancomunidades. Finalmente se precisan las acciones para institucionalizar en la PCM, la gestión por procesos en la Secretaría de Descentralización, inscribiendo esos procesos en la planificación estratégica, operativa y de mediano plazo de la entidad, como elemento que permita la continuidad en estas políticas.*

### 2.1 Fortalecimiento de la articulación intersectorial e intergubernamental

El Viceministerio de Gobernanza Territorial fortalece un conjunto de procesos e instituciones que promueven condiciones para el desarrollo territorial, en los que la articulación intersectorial e intergubernamental resultan estratégicas. Durante el 2020, se ha buscado fortalecer dos mecanismos importantes para la articulación intersectorial e intergubernamental; la reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental y la consolidación de los GORE Ejecutivo en base a lecciones aprendidas.

#### 2.1.1 Reactivación del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

En el 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, dispuso la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como instancia responsable de la conducción consensuada del proceso de descentralización; conformado por el Consejo de Ministros, los gobernadores regionales y una representación de alcaldes. Fue concebido como un espacio de diálogo y deliberación entre autoridades de los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones, articulación, seguimiento y evaluación compartida de políticas. Mediante Decreto Supremo N° 079-2009-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 005-2011-PCM, se aprobó el Reglamento de Funcionamiento del CCI, que norma la estructura y funcionamiento del mismo, estableciendo su objeto, naturaleza, funciones, conformación, modo de elección de representantes, deberes y derechos, instancias, régimen de sesiones, naturaleza de los acuerdos, entre otros. Ese Reglamento vigente establece una serie de requisitos que limitan a tal extremo el funcionamiento del CCI, que desde su creación no llegó a instalar.

En el marco del Estudio de la OCDE de Gobernanza Pública, el 2016 se recomendó “institucionalizar mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización, implementando una estructura más flexible y adaptada y garantizar que esté totalmente apoyada por las estructuras en la PCM y por los ministerios de línea en los temas sectoriales. Esto podría incluir fortalecer la función y la capacidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental, lo que podría implicar el establecimiento de una menor cantidad de participantes y un sistema más flexible para la toma de decisiones (quizá a través de decisiones

o recomendaciones consensuadas y no vinculantes)<sup>33</sup>, garantizando establecer una estrategia nacional y su implementación a través de una efectiva gobernanza multinivel.

En el Informe de Descentralización 2019, entre los ejes de política se propuso fortalecer la gobernanza multinivel en la implementación de políticas públicas orientadas a resultados; entre las medidas generales en este eje se planteó instalar el Consejo de Coordinación Intergubernamental para fortalecer la gobernanza en el proceso y otros espacios para mejorar la articulación en la toma de decisiones, la implementación y la rendición de cuentas de los tres niveles de gobierno.

En ese marco, la Secretaría de Descentralización formuló una propuesta de nuevo Reglamento del CCI, recogiendo la experiencia de trabajo intergubernamental previa, fortaleciendo el proceso de descentralización conducido por la PCM a través de la Secretaría de Descentralización. La misma ha sido validada por las principales organizaciones de gobiernos regionales y locales -ANGR, AMPE y REMURPE-, a través de distintas reuniones de trabajo y el intercambio de comunicaciones. Ese proceso permitió establecer las funciones que tendría el Comité Directivo sin interferir en las competencias y/o funciones asignadas a otros órganos del Estado, así como precisar el procedimiento para la designación de los representantes de las organizaciones de los gobiernos regionales y locales, determinando la organización y difusión de las agendas de trabajo que deberá desarrollar el Comité, reafirmando la necesidad del equilibrio en la participación de los representantes de los tres niveles de gobierno para asegurar la toma de decisiones por consenso.

Finalmente, el 22 de marzo de 2021 se aprobó el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental<sup>34</sup>; este establece que el CCI está liderado por un Comité Directivo (CD) integrado por (i) el Gobierno Nacional: el/la presidente/a del Consejo de Ministros, quien lo preside y cinco ministros/as de Estado acreditados por el/la presidente del Consejo de Ministros. (ii) Gobierno Regional: el/la Presidente/a y el/la Vicepresidente/a de la ANGR (iii) Gobierno Local: el/la presidente/a de la AMPE, el/la presidente/a de la REMURPE y la Alcaldesa acreditada por la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA) bajo la misma lógica y reglas que para el nivel regional, respetando la Igualdad de género. En el recuadro a continuación se resumen las atribuciones del CCI.

<sup>33</sup> OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: OECD Publishing.

<sup>34</sup> Mediante Decreto Supremo N° 050-2021-PCM.

### Atribuciones del CCI

- Promover el diálogo e implementar coordinaciones entre los tres niveles de gobierno y los demás poderes del Estado para el fortalecimiento general del proceso de descentralización, que incluye su gobernanza, conducción, direccionalidad y seguimiento; en el marco de la visión constitucional de un Estado unitario y descentralizado.
- Impulsar políticas nacionales, regionales y locales, estrategias e intervenciones públicas que garanticen el logro de los objetivos de la descentralización, en el marco de las reformas institucionales y políticas del Acuerdo Nacional.
- Promover y articular el diseño e implementación de políticas, estrategias o intervenciones nacionales priorizadas, sean sectoriales o multisectoriales, con los demás niveles de gobierno.
- Contribuir a ampliar, institucionalizar y escalar mecanismos sostenibles de articulación intergubernamental en ámbitos nacional, macro regionales, regionales y municipales, en beneficio de los territorios.
- Coordinar la construcción, implementación y seguimiento de acuerdos entre los niveles de gobierno.
- Coordinar, articular y concordar intervenciones e iniciativas de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial a nivel regional y provincial; teniendo en cuenta las vocaciones y/o potencialidades territoriales, las dinámicas sociales – económicas -ambientales, y las características particulares de sus territorios, alineado a las políticas nacionales.
- Formular y gestionar ante las entidades competentes, iniciativas o reformas, que contribuyan a cumplir con la finalidad de este Consejo.
- Monitorear y evaluar el desarrollo del proceso de descentralización.
- Tomar conocimiento y opinar sobre el Informe Anual del Proceso de Descentralización que el presidente del Consejo de Ministros presenta al Congreso de la República conforme a la normativa vigente.
- Recibir información del despliegue de instancias de articulación intergubernamental sectoriales o multisectoriales, a nivel nacional, macroregional, regional y municipal; y realizar las recomendaciones a las instancias correspondientes para fortalecerlas.
- Proponer, promover, acompañar e impulsar con quien corresponda, iniciativas que desarrollen relaciones de cooperación y asociatividad de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales entre sí; y que fortalezcan las relaciones de dichas entidades mancomunadas con organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional.
- Coordinar con otras entidades públicas y privadas, la puesta en marcha y vigencia de sistemas y plataformas de información y comunicación que favorezcan la transparencia, la participación ciudadana y el despliegue de la gestión pública descentralizada.
- Otras funciones que se les asigne por ley y que contribuyan al cumplimiento de su finalidad

Fuente: Secretaría de Descentralización.

### 2.1.2 Los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo, resultados y aprendizajes.

La definición de los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo es producto de un proceso continuo que ha variado en el tiempo, principalmente en el enfoque usado para cada reunión. Inicialmente fueron reuniones bilaterales (Equipo Técnico del Gobierno Regional o Gobierno Local con el ministro y el respectivo equipo técnico de un sector específico) sobre una agenda básicamente de proyectos de inversión, donde la demanda principal de los gobiernos regionales y gobiernos locales era de financiamiento. Ese enfoque ha cambiado, pues actualmente las reuniones se construyen en base a una agenda territorial.

### El proceso para el GORE-Ejecutivo y el MUNI-Ejecutivo

Antes del evento central, el equipo técnico de la PCM coordina con los equipos técnicos de los Gobiernos Regionales o Municipalidades para establecer los temas de agenda, que se analizan y ordenan con participación del sector y se establecen pre acuerdos con los que se trabaja el día central, que cuenta con la participación de gobernadores o alcaldes, y ministros. Un producto de estas reuniones son los acuerdos y compromisos por departamento, a los que la Secretaría de Descentralización les hace seguimiento mediante el Sistema de Seguimiento a la Articulación Regional y Local.

Fuente: Secretaría de Descentralización.

Los principales objetivos del GORE - Ejecutivo son cuatro: (i) coordinar, articular y monitorear los avances y resultados del diseño e implementación de políticas e iniciativas en los territorios; (ii) monitorear la inversión y la prestación de los servicios públicos a nivel regional y promover y facilitar la coordinación intergubernamental para resolver los problemas; (iii) socializar información para la gestión intergubernamental; (iv) promover oportunidades y formas de articulación y cooperación interregional e intermunicipal.

A nivel de Gobiernos Regionales, entre setiembre 2016 y diciembre 2019, antes de la emergencia, se desarrollaron 14 espacios y oportunidades de dialogo intergubernamental. También se realizaron 38 espacios de diálogo y articulación intergubernamental con las municipalidades hasta antes de la pandemia. Desde el enfoque territorial, la Sub Secretaria de Articulación Regional y Local de la Secretaría de Descentralización, se está planteando integrar los acuerdos de los espacios de coordinación y articulación con el proceso de fortalecimiento de capacidades Institucionales de los gobiernos regionales y locales a fin de mejorar la provisión de servicios.

Como resultado de este proceso, la Secretaría de Descentralización tiene varios y valiosos aprendizajes, que han sido recogidos en el nuevo Reglamento del CCI y que desde la perspectiva de mejora continua incremental deberán seguir perfeccionándose en aras de hacer más eficiente y oportuna la articulación intergubernamental.

#### 2.1.3 Principales actividades de otros espacios de articulación regional e intergubernamental, durante el 2020.

En el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID 19, todas las reuniones presenciales quedaron suspendidas; la necesidad de coordinar y articular acciones entre los tres niveles de gobierno se resolvió virtualmente. Con los gobiernos regionales se realizaron 10 reuniones, 9 de las cuales fueron virtuales; 7 de esas reuniones fueron exclusivas con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 1 reunión con las mancomunidades regionales y 2 reuniones con ANGR y las mancomunidades. También, se llevó a cabo el GORE - Ejecutivo Extraordinario 2020, realizado el 8 de diciembre en la ciudad de Ayacucho. La organización se desarrolló en seis grupos<sup>35</sup> de gobiernos regionales con la participación de 6 sectores: Ministerios de Economía y Finanzas, Ministerios de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. La tabla siguiente muestra el detalle:

<sup>35</sup> Grupo 1: La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes; Grupo 2: Amazonas, Cajamarca, Loreto y San Martín; Grupo 3: Ancash, Callao, Lima, Pasco y MML; Grupo 4: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín; Grupo 5: Huánuco, Madre De Dios y Ucayali; Grupo 6: Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna.

**Tabla 5: Desarrollo de espacios de articulación intergubernamental a nivel regional durante la emergencia sanitaria: marzo – diciembre 2020**

	Fecha	Instancia	Modalidad
1	25/03/2020	ANGR	Virtual
2	21/04/2020	ANGR	Virtual
3	05/05/2020	ANGR	Virtual
4	08/05/2020	Mancomunidades Regionales	Virtual
5	12/05/2020	ANGR + Mancomunidades Regionales	Virtual
6	19/05/2020	ANGR + Mancomunidades Regionales	Virtual
7	02/06/2020	ANGR	Virtual
8	16/06/2020	ANGR	Virtual
9	18/08/2020	ANGR	Virtual
10	22/10/2020	ANGR	Presencial
11	08/12/2020	GORE EJECUTIVO EXTRAORDINARIO 2020	Presencial

Fuente: Subsecretaría de Articulación Regional y Local – 2020.

Con las municipalidades también se realizaron diversas reuniones presenciales y virtuales a lo largo del 2020, como se ve a continuación:

**Tabla 6: Desarrollo de espacios de articulación intergubernamental a nivel municipal durante la emergencia sanitaria: marzo – diciembre 2020.**

	Fecha	Instancia/Institución	Modalidad
1	29/01/2020	Municipalidad Provincial de Grau	Presencial
2	13/01/2020	Reunión con AMPE	Presencial
3	15/01/2020	Reunión con REMURPE	Presencial
4	06/02/2020	Mancomunidad Biosfera del Manu y Paucartambo	Presencial
5	19/02/2020	Municipalidad Provincial de Acobamba	Presencial
6	25/02/2020	Municipalidades de Madre de Dios	Presencial
7	14/03/2020	Municipalidades de Lima Metropolitana y el Callao	Presencial
8	30/03/2020	Reunión con REMURPE	Virtual
9	30/03/2020	Reunión con AMPE	Virtual
10	16/04/2020	Reunión con REMURPE	Virtual
11	20/04/2020	Reunión con Ciudades Capitales de departamento	Virtual
12	07/05/2020	Reunión con REMURPE	Virtual
13	11/05/2020	Reunión con REMURPE	Virtual
14	12/05/2020	Reunión con AMPE	Virtual
15	19/05/2020	Reunión con AMPE	Virtual
16	07/06/2020	Reunión con alcaldes de Ica	Presencial
17	09/06/2020	Reunión con alcaldes de Puno	Presencial
18	18/06/2020	Reunión con alcaldes de Huancavelica	Presencial
19	21/06/2020	Reunión con alcaldes de Junín	Presencial
20	28/06/2020	Reunión con alcaldes de Ayacucho	Presencial
21	25/08/2020	Reunión con REMURPE	Virtual
22	27/11/2020	Reunión con AMPE	Presencial

Fuente: Subsecretaría de Articulación Regional y Local – 2020.

## 2.2 Gobernanza territorial y gestión territorial.

El Vice Ministerio de Gobernanza Territorial<sup>36</sup> definió la gobernanza territorial como el proceso que requiere de actores con capacidades para lograr una gestión articulada y armónica de tal manera que facilita una gestión eficiente de los recursos y los servicios. Las mismas se expresan en procesos orientados a alcanzar decisiones sobre asuntos estratégicos en el territorio considerando oportunidades y vocaciones del mismo. El proceso implica el diseño y uso de instrumentos y procedimientos para la interacción entre los actores, capaces de acoger y canalizar la heterogeneidad y la diversidad en la búsqueda del desarrollo sostenible. Conseguidos ambos elementos se hace posibles arreglos institucionales que distribuyen el poder y los roles de los actores Involucrados orientando decisiones a favor de los ciudadanos, para alcanzar el desarrollo sostenible y competitivo de los territorios.

Por su parte, la gestión territorial que hace referencia a un conjunto de procesos y acciones como el ordenamiento territorial, la formulación e implementación de Planes y Políticas que aplican el enfoque territorial. Contempla también los sistemas de información que permiten el uso de herramientas e instrumentos para la gestión territorial y el ordenamiento de los servicios, los avances en la organización del territorio a través de la definición de circunscripciones territoriales con poblaciones con capacidad para demandar y mantener servicios básicos y sociales, así como los esfuerzos para gestionar la conflictividad y manejar los riesgos o conflictos que resultan de la ausencia del ordenamiento territorial y la explotación de los recursos que no impactan en la reducción de brechas en los territorios.

El vínculo entre desarrollo territorial, enfoque territorial y gestión territorial se resume en la siguiente figura.

---

<sup>36</sup> Viceministerio de Gobernanza Territorial (2019): *Preparación, moderación y sistematización de resultados de talleres para la construcción de conceptos*, PCM, Lima.

**Figura 27: Vínculo entre Desarrollo, Gestión y Gobernanza Territorial**



Fuente: Elaboración Secretaría de Descentralización.

### 2.2.1 Nuevas definiciones y ajustes institucionales hacia el Ordenamiento Territorial

La descentralización es un medio para el desarrollo territorial donde los territorios son ese espacio modificado por la sociedad, que se asienta en un espacio físico y comienza a construir escenarios de vida que tratan de responder a las necesidades de su población. Hasta hoy, la disposición de los asentamientos y usos en el territorio, responde antes a procesos de transformación espontánea, a visiones coyunturales y a procesos informales, que a procesos planificados con visión integral. Las implicancias en la sostenibilidad de las acciones en el territorio y en la calidad de vida de la población, se expresan frecuentemente en un urbanismo insostenible, la presión sobre los recursos naturales o el incremento del riesgo a desastres y la generación de conflictos sociales.

El ordenamiento es un proceso político, técnico y administrativo, facilitador de la toma de decisiones y de acciones consensuadas y planificadas respecto a la ocupación, uso y aprovechamiento del espacio con el ambiente natural y social, contribuyendo al desarrollo de modos de vida regidos por valores éticos, culturales, ambientales, políticos y económicos. Tiene una finalidad centrada en lograr territorios que equilibren sostenibilidad y competitividad superando las dimensiones físico-geográficas o ecosistémicas incluyendo junto a lo ambiental, lo cultural, social, ético, político y económico de la actuación de los sujetos en sus territorios.

Desde el 2019, la Presidencia del Consejo de Ministros asumió la rectoría del ordenamiento territorial a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial. Dicho año, se creó la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres<sup>37</sup> para sentar las bases institucionales de esta materia, alineándose a lo dispuesto en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad<sup>38</sup>. Se avanzó entonces en una doble dirección: (i) una primera propuesta de anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial, trabajado a partir de un diagnóstico de su situación actual del ordenamiento territorial y de un seguimiento del estado situacional del proceso en los departamentos, la cual debe ser revisada y consensuada; (ii) el inicio de la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial con la preparación del “Informe

<sup>37</sup> Mediante Resolución de Secretaría General N° 027-2019-PCM/SG.

<sup>38</sup> Decreto Supremo N° 237-2019-EF, Medida Política 8.7: Marco institucional del proceso de ordenamiento territorial.

de Pertinencia de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial” y la Resolución Ministerial N° 105-2020; actualmente, siguiendo la metodología de CEPLAN, se está en la fase denominada “enunciación y estructuración del problema público”. En esta dirección, mientras tanto, se ha avanzado en implementar algunas experiencias de gestión del desarrollo territorial, como la que se expone a continuación.

## 2.2.2 Aplicando el enfoque territorial en Loreto: Plan de Cierre de Brechas

La problemática de la Amazonía es compleja y diversa e igualmente la búsqueda de soluciones que son urgentes dada la cruda realidad de la situación de las familias y las enormes brechas vigentes en todos sus ámbitos<sup>39</sup>. La PCM, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 139-2019-PCM, formuló el Plan de Cierre de Brechas (PCB) para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, y en particular de las comunidades nativas mediante una mayor presencia y un accionar articulado del Estado, alineado a las prioridades territoriales consensuadas. El Plan de cierre de brechas como hoja de ruta busca acelerar el logro de resultados sociales y económicos que permitan reducir las marcadas brechas existentes entre Loreto y el resto del país. La estrategia se centra en la transformación productiva, el desarrollo institucional y los servicios públicos pertinentes, como se observa en la figura siguiente.

---

<sup>39</sup> Loreto ocupa el penúltimo lugar en el índice de competitividad, asociado a su limitada conectividad física, digital y telefónica, con brechas considerables en el acceso a energía eléctrica, además de los peores indicadores de logros de aprendizaje y una economía poco diversificada.

**Figura 28: Estrategia de desarrollo territorial**



Fuente: Elaboración DVGT.

Con un horizonte inicial de cinco años (2020-2025), el Plan apunta a, entre otros objetivos, institucionalizar la articulación territorial de las distintas políticas, planes, proyectos y actividades en un departamento amazónico, Loreto, reduciendo las marcadas brechas socio económicas del territorio y contribuyendo a una manera distinta de trabajar institucionalmente como Estado, de la mano de nuestros ciudadanos. Los seis componentes del Plan, cada uno con sus propios ejes son: capital humano; infraestructura; conectividad e integración territorial; desarrollo económico; ambiente sostenible; y, fortalecimiento institucional (ver Figura 30).

El PCB aprobado con el Decreto Supremo N° 145-2020-PCM, contó para su formulación y aprobación con la colaboración, participación y opinión de los representantes de las entidades públicas y privadas del ámbito petrolero de Loreto, especialmente del Gobierno Regional y representantes de las Organizaciones Indígenas y comunidades nativas del ámbito de intervención.

**Figura 29: Principales componentes y ejes del Plan de Cierre de Brechas**



Fuente: Plan de Cierre de Brechas.

Un aspecto importante en la gestión del desarrollo territorial es la gobernanza, propuesta que fue aprobada en el Decreto Supremo N° 145-2020-PCM, e implementada, en parte, a través de la Resolución Ministerial N° 268-2020-PCM, que aprueba un comité gestor; y, la Resolución Suprema N° 238-2020-PCM, que establece la conformación de un grupo de trabajo para elaborar una propuesta de desarrollo en el ámbito del Datem del Marañón (Manseriche y Morona). Para facilitar la operatividad de este modelo de gobernanza, con Memorandum N° 000489-2020-DVGT, en octubre de 2020, se le encargó a la Secretaría de Descentralización (SD), las funciones de monitoreo y seguimiento del proceso de implementación del Plan. En ese marco se han realizado un conjunto de actividades de socialización y rendición de cuentas, que están produciendo aprendizajes para realizar los ajustes correspondientes en un plan de mejora continua. La Secretaría de Descentralización, en coordinación con el Comité Gestor, elaboró y socializó el primer informe de evaluación con recomendaciones para garantizar la implementación y el seguimiento y monitoreo del PCB, para lo que se está construyendo un modelo de gestión de información para ajustar el seguimiento y la rendición de cuentas.

**Funciones de monitoreo y seguimiento de la Secretaría de Descentralización**

- Programar reuniones periódicas, de asistencia obligatoria para los sectores y niveles de Gobierno incluidos en el Plan de Cierre de Brechas (PCB).
- Solicitar y recibir la información de las intervenciones de los sectores y niveles de Gobierno incluidos en el Plan de Cierre de Brechas aprobado en el artículo 1.
- Informar semestralmente al Consejo de Ministros, sobre los avances en la implementación del referido Plan.
- Otras actividades necesarias para el eficiente cumplimiento del monitoreo y seguimiento del proceso de implementación del Plan.

### 2.2.3 Modernización de la gestión pública con enfoque territorial.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021<sup>40</sup>, aprobada en el año 2012 marcó un hito, al constituirse el “principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país”<sup>41</sup>. Esta incorpora como uno de los objetivos el promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno para prestar servicios a la ciudadanía de manera eficaz, eficiente y transparente. Pone énfasis y en el alineamiento de las políticas públicas nacionales y sectoriales con las territoriales, así como en la articulación intergubernamental para garantizar coordinación y complementariedad entre los niveles de gobierno, así como evitar la duplicidad. Este es un importante marco normativo que vincula la modernización de la gestión pública con una eficaz y eficiente descentralización. Cobra especial importancia dado que, actualmente, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gestión Pública, se viene trabajando en la actualización de la PNMGP al 2030, con un enfoque de desarrollo territorial en la organización y funcionamiento del Estado. En este contexto, se ha realizado una evaluación la aplicación de la política actual, habiéndose obtenido una serie de recomendaciones relevantes, que se resumen en el recuadro siguiente.

#### Recomendaciones para la actualización de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP)

- Incorporar el enfoque territorial en los sistemas administrativos, según sus propias características.
- Fortalecer la rectoría de la Secretaría de Gestión Pública en el sistema de modernización de la gestión pública, de forma que pueda diseñar y aplicar una institucionalidad que haga posible que los sistemas administrativos operen de forma armonizada.
- Plantear objetivos de la PNMGP que sean específicos, medibles, realizables, pertinentes y enmarcados en el tiempo (SMART), a fin de facilitar la evaluación periódica de sus avances y resultados.

El principal producto de esta etapa del trabajo es la Matriz de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 y el Informe de Situación Actual de Problema Público. Como se puede ver en las recomendaciones se propone la incorporación del enfoque territorial en los sistemas administrativos, elemento clave a tomar en cuenta en el marco de la actualización de la política y las responsabilidades que ello conlleva para las diversas entidades públicas.

### 2.2.4 Mecanismos e instrumentos para la gestión territorial: Gestión de información y datos.

Como ha sido señalado, la gestión adecuada y eficiente de la información es un aliado estratégico para la aplicación del enfoque de desarrollo territorial en el proceso de descentralización. Se continúa haciendo una serie de arreglos institucionales liderados por la

<sup>40</sup> Esta fue aprobada mediante Decreto Supremo 109-2012-PCM, que aprueba la Estrategia para la modernización de la Gestión Pública: (i) formulación y aprobación de la Política y Plan Nacional de Modernización al 2021 y alineamiento de los planes institucionales estratégicos y operativos a dichos instrumentos; (ii) cambios en el marco normativo que regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado a fin de flexibilizarlo para vincularlo a resultados; (iii) mejora en la calidad de servicios (optimización de procesos, simplificación administrativa y Centros de Atención al Ciudadano (MAC)); (iv) transparencia y participación ciudadana.

<sup>41</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Rescatado de: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros para alcanzar ese propósito. En febrero 2020, se realizó la migración tecnológica de la plataforma Sayhuite a GEO PERÚ, alineada a los estándares de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, consolidando una base de datos integrada y autónoma que ha permitido masificar las consultas. La migración del servidor de mapas, de map server a geo server, ha ayudado a agilizar el desarrollo de plataformas regionales o locales, como se ve en el recuadro siguiente:

#### **GEO PERÚ (www.geoperu.gob.pe)**

- A la fecha integra información geográfica y estadística de **46 entidades públicas**.
- 597 mapas integrados con datos de fuentes oficiales, para la toma de decisiones en el territorio. <https://visor.geoperu.gob.pe/>
- Desarrollo de reportes digitales a nivel departamental, provincial y distrital, integrando información de las principales brechas y presupuesto público en la localidad.
- Integración de 153 servicios de mapas en línea, así como carga de mapas públicos y privados realizados por usuarios.
- Desarrollo de cursos virtuales del uso y aplicación del GEO PERÚ en el marco de la alianza multiactor.

Con esta nueva plataforma, gobiernos regionales y locales, academia y ciudadanía, pueden encontrar en un solo lugar diversos indicadores socioeconómicos para la toma de decisiones en la planificación territorial y el seguimiento de resultados, mejorando la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el marco de la transformación digital del país, se viene desarrollando un proceso de alianza multiactor rumbo al Bicentenario, contando con pilotos de intervención en los departamentos de Tumbes, Cajamarca y Amazonas, en los que la alianza contribuye a la gestión involucrando a los actores desde una perspectiva de desarrollo de mediano y largo plazo para consolidar las políticas de Gobierno Digital en el territorio. Por su parte, distintos gobiernos regionales y gobiernos locales que integran información territorial se suman para seguir construyendo el territorio nacional digital; la iniciativa alienta a que el sector público, privado y la academia unan esfuerzos en agendas de trabajo coordinadas para impulsar el desarrollo del país.

En el marco de la alianza multiactor, se han logrado resultados importantes; así, los usuarios de GEO PERÚ pasaron de 619 el 2019 a 28 415 en diciembre del 2020 y se hicieron 498 actualizaciones de mapas a nivel nacional. Hoy en día, los usuarios de la plataforma son 112 entidades públicas, 25 gobiernos regionales y 200 gobiernos locales.

### **2.3 Fortalecimiento de capacidades como eje transversal.**

La COVID-19 ha evidenciado que los tres niveles de gobierno requieren fortalecer sus niveles de articulación, afianzar el principio de subsidiariedad, fortalecer sus equipos de trabajo, desarrollar y ampliar el uso de tecnologías, así como robustecer el manejo de competencias y funciones vinculadas a los sistemas funcionales y administrativos. En esa dirección, coincidiendo con la recomendación de la OCDE<sup>42</sup>, se ha comenzado ampliando el uso de tecnologías por parte de SERVIR, Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública, aunque todavía es un reto que se fortalezca el enfoque de gestión territorial desde los sectores y los gobiernos

<sup>42</sup> OCDE (2016), *ibíd.* Una recomendación de ese Informe apunta a fortalecer el trabajo entre la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, con el fin de que todos trabajen hacia los mismos objetivos estratégicos de descentralización y sumen esfuerzos para integrarla dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

regionales. Por ello, en esta sección sobre fortalecimiento de capacidades se da cuenta de las principales acciones emprendidas, aclarando que entidades como SERVIR y sus órganos correspondientes son los rectores de la prestación de este servicio y han contribuido a desarrollar capacidades en los gobiernos regionales y gobiernos locales de lo que damos cuenta sucintamente más adelante.

Entre el 2016-2017 desde la Secretaría de Descentralización, la asistencia técnica se convirtió en la herramienta principal del fortalecimiento de capacidades que se brindaba por demanda y programada en temas como gestión descentralizada de inversiones, mancomunidades, apoyo a mesas de diálogo, plataforma web [www.municipioaldia.com](http://www.municipioaldia.com) y el desarrollo y utilización de herramientas tecnológicas y aplicativos web para una mayor eficiencia y eficacia en el proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados. A partir del 2017, en el marco de la Política General del Gobierno al 2021, se desarrollaron actividades específicas de fortalecimiento de capacidades de las nuevas autoridades- Programa de Acompañamiento a la Transición de Gobierno de nuevas autoridades gobiernos regionales y gobiernos locales, Transferencia de gestión, GORE Transferencia, Encuentro Grandes ciudades, Encuentro alcaldes electos, Inducción nuevas autoridades- además de continuar con la asistencia técnica que venía de atrás y se reportaba anualmente desde 2012.

Las particularidades del año 2020, marcadas por la emergencia sanitaria, han demandado una adecuación y respuesta rápida desde la Secretaría de Descentralización para afrontar su complejidad, priorizando el fortalecimiento de capacidades institucionales por medio de la asistencia técnica y acompañamiento virtual a las autoridades y funcionarios de las municipalidades y gobierno regionales, utilizando principalmente las herramientas tecnológicas existentes y aquellas desarrolladas expresamente para agilizar esta labor como [Municipioaldia.gob.pe](http://Municipioaldia.gob.pe), GESTORA e “Inversiones en el Territorio”<sup>43</sup>.

- **Autoridad Nacional de Servicio Civil –SERVIR:** a través de la Escuela Nacional de Administración Pública se contribuyó a mejorar la gestión pública mediante el desarrollo de competencias de los servidores civiles de los diferentes niveles de gobierno. Durante el 2020, capacitaron a 60,940 servidores públicos, directivos y docentes dentro del ámbito nacional: 602 capacitados en programas, cursos y talleres de formación para directivos; 1,806 en cursos de capacitación para servidores; 20,669 capacitaciones tipo MOOC para servidores y 37,773 capacitados en actividades de complementación académica.

Así también, se realizaron 1,554 servicios de información y publicaciones que son parte del fortalecimiento de capacidades individuales que se complementa con el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales.

- **Secretaría de Gestión Pública:** La Secretaria de Gestión Pública desarrolló un conjunto de talleres, asistencia técnica y capacitaciones a gobiernos regionales y locales vinculados a distintos campos: (i) documentos de gestión organizacional como el ROF y el MOP; (ii) procedimientos administrativos estandarizados; (iii) Sistema Único de Trámites; (iv) simplificación administrativa; (v) análisis de calidad regulatoria; (vi) gestión de reclamos; (vii)

<sup>43</sup> Municipio al día como un servicio web, recientemente migrado a la Plataforma Único Digital del Estado Peruano [Gob.pe](http://Gob.pe), desde la cual se brinda información y asistencia técnica a las municipalidades del país. GESTORA como herramienta que permite registrar las atenciones que se realizan a las autoridades y funcionarios, así como dar seguimiento a los acuerdos adoptados. “Inversiones en el Territorio”, plataforma que permite saber cómo, dónde y en qué se están invirtiendo los recursos públicos, mejorando la transparencia y la eficiencia de la inversión pública y la consulta sobre la ejecución de inversiones financiadas con las asignaciones realizadas del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público; (viii) MAC Express.

**Tabla 7: Actividades de la Secretaría de Gestión Pública para fortalecer capacidades en los gobiernos regionales y locales desarrolladas el 2020**

Temas	Actividades desarrolladas
<b>Documentos de gestión organizacional</b>	- Durante el 2020, desde la Subsecretaría de Administración Pública se realizaron 86 asistencias técnicas a gobiernos regionales y locales. Entre los principales temas se encuentran: actualización y elaboración de documentos de gestión organizacional, tales como el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y Manual de Operaciones – MOP, reestructuración de la estructura orgánica y gestión por procesos.
<b>Procedimientos Administrativos Estandarizados</b>	- 13 talleres con gobiernos regionales para la validación de los procedimientos administrativos estandarizados en los sectores de producción, turismo, transportes y comunicaciones, energía y minas, forestal y fauna silvestre, educación y trabajo y promoción del empleo. En estos participaron 93 servidores públicos. - 2 talleres con gobiernos locales para la validación de los procedimientos administrativos estandarizados en Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones con la participación de 43 servidores públicos.
<b>Sistema Único de Trámites</b>	- 30 talleres para la "Implementación y uso del Sistema Único de Trámites – SUT", dirigidos a funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales y locales. - 68 acciones de asistencia técnica y atención de consultas a través de los canales telefónicos y de correo electrónico (14 gobiernos regionales y 54 gobiernos locales).
<b>Simplificación Administrativa</b>	- 10 actividades con gobiernos regionales y locales, 2 talleres de capacitación y 8 reuniones de asistencia técnica bilaterales.
<b>Análisis de Calidad Regulatoria</b>	- 3 asistencias técnicas (gobiernos regionales de Lima, Cajamarca y Callao).
<b>Gestión de reclamos</b>	- La Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano (SSCAC) en lo relacionado al tema de "Gestión de Reclamos" ha realizado un total de 24 asistencias técnicas a los Gobiernos Locales (17) y Regionales (7) a través de reuniones virtuales.
<b>Implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público<sup>44</sup></b>	- Se realizaron 02 talleres presenciales dirigidos a los servidores de los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Junín, Municipalidad Provincial de Jaén y Municipalidad Distrital de Chilca.
<b>MAC Express</b>	- Se han realizado 05 capacitaciones al personal designado por las Entidades Administradoras para desempeñarse como asesores MAC Express en la Plataforma de Servicio respectiva

Fuente: Secretaría de Gestión Pública.

### 2.3.1 Capacidades para la gestión descentralizada: Asistencia técnica a gobiernos regionales y locales, así como a las mancomunidades.

Para el fortalecimiento de capacidades para una gestión descentralizada la Secretaría de Descentralización desarrolló asistencia técnica a los gobiernos regionales, locales y mancomunidades, manteniéndola y adecuándola al contexto del COVID-19 y los nuevos requerimientos, cumpliendo y superando inclusive sus metas previstas, evolucionando de una asistencia técnica presencial, a una mixta, con un avance importante de la asistencia técnica virtual. La asistencia técnica se brinda en tres modalidades: (i) presencialmente o en tiempo real

<sup>44</sup> Aprobada mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública 006-2019-PCM/SGP.

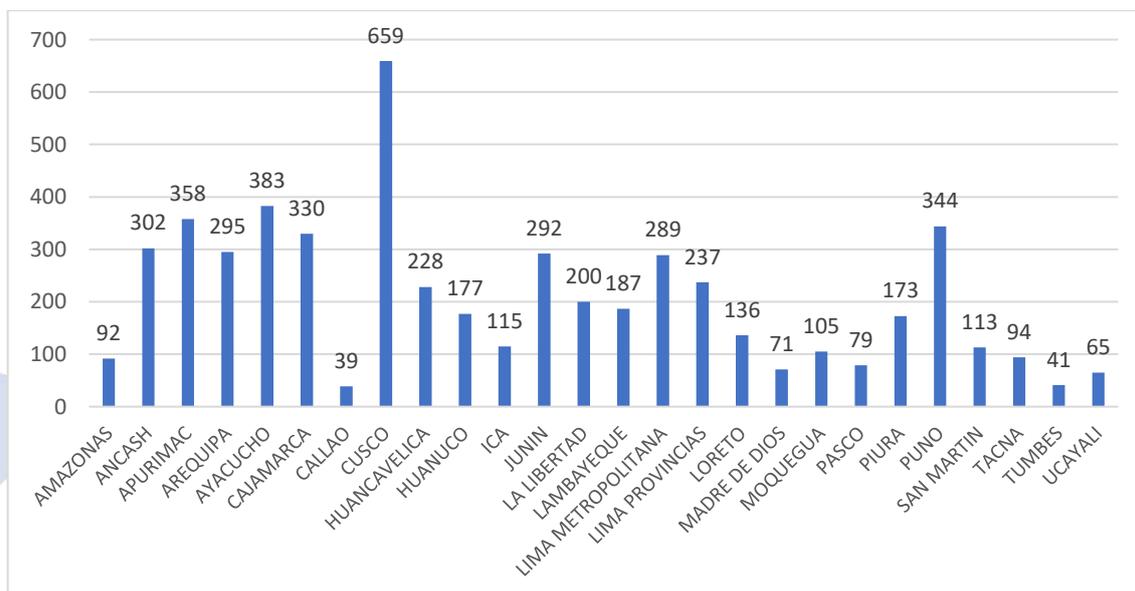
(física o virtual), (ii) de manera virtual, a través de la plataforma Municipio al día (MAD), atención diferida con un plazo determinado); (iii) atención de solicitudes escritas, donde se orienta a las entidades en temas de gestión descentralizada, siendo la mayor demanda el tema de inversiones.

El año 2020, se continuó fortaleciendo las capacidades de gestión e inversión de los gobiernos descentralizados y mancomunidades, así como la atención a la emergencia, lo que exigió reforzar las herramientas y plataformas informáticas. Se realizaron 2,080 asistencias técnicas presenciales, las que se han registrado en el Sistema Atención a Autoridades – GESTORA<sup>45</sup>.

Las asistencias programadas por la plataforma Municipio al Día triplicaron la meta inicial que era de 1,075, llegando a 3,517 consultas atendidas. Adicionalmente a la asistencia técnica presencial y virtual realizada durante el 2020, se atendieron 1,189 documentos escritos (Oficios individuales y múltiples), siendo principalmente expedientes vinculados al financiamiento de proyectos de inversión. Las atenciones totales por las tres modalidades llegaron a 6,786.

El total de asistencias técnicas ejecutadas por la Secretaría de Descentralización (incluyendo gestión, inversión y mancomunidad) por departamentos (sin incluir las atenciones por escrito), se puede observar en la siguiente figura. El departamento que tuvo más atenciones fue Cusco (659), seguido de Ayacucho (383), Apurímac (358) y Puno (344), llegando a un total de 5,597 asistencias técnicas.

**Figura 30: Número de Asistencias Técnicas por departamento en el 2020**



Fuente: Secretaría de Descentralización.

Finalmente, a estas acciones se sumaron otras asistencias programadas en el marco de los procesos de diálogo y apoyo a grupos de municipalidades que requieren acompañamiento. Es el caso de espacios como Corredor Vial Sur (Cotabambas, Chumbivilcas, Espinar, Paruro), Eje Petrolero (PCB y otros espacios generados en Amazonia), espacios VRAEM (AMUVRAE,

<sup>45</sup>. El Sistema de Atención a Autoridades – GESTORA se implementó a partir del segundo trimestre del 2020, y su objetivo es facilitar el proceso de registro de información de las atenciones, así como el seguimiento de los acuerdos establecidos en cada cita con autoridades y funcionarios.

NORVRAM, otras mancomunidades de MDs del Vraem), Cuenca Ramis-Puno y otros, así como el apoyo a municipalidades de reciente creación. Los resultados evidencian el avance que se puede lograr mediante el uso de medios virtuales para prestar asistencia técnica, en particular a Gobiernos Locales.

### 2.3.2 Apoyo al cumplimiento de Meta 3 del programa de Incentivos Municipales 2020

Mención especial merece el apoyo a gobiernos locales para el cumplimiento de las Metas del Programa de Incentivos Municipales 2020 que se efectuó como parte del proceso de atención a la pandemia y supuso una ardua labor de entrega de canastas de víveres a las familias más vulnerables. En coordinación con especialistas del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, se organizaron 42 talleres virtuales, de tres horas cada uno, con la participación de 3,190 funcionarios municipales representando a 1,161 municipalidades.

#### Resultados en el apoyo a la Meta 3 del programa de Incentivos Municipales 2020

- 2 539 984 canastas familiares de alimentos entregadas a las familias más vulnerables del país.
- 1 844 municipalidades (98%) lograron cumplir con la meta. 1 447 obtuvieron el máximo puntaje
- 1 844 municipalidades podrán ser beneficiarias de 190 millones de soles, que les permitirán brindar mejores servicios a su ciudadanía.
- Asistencia técnica a Gobiernos Locales para el adecuado cumplimiento de los hitos requeridos para la ejecución de Recursos Decreto de Urgencia N° 114-2020.
- Asistencia Técnica a 263 Gobiernos Locales, con 329 proyectos, siguiendo la metodología de la Secretaría de Descentralización para poner en agenda los hitos críticos en el proceso de ejecución de éstos, a fin de asegurar el financiamiento de las inversiones, según las condiciones del dispositivo legal.
- 100% de los Gobiernos locales recibieron asistencia técnica.
- De los 329 proyectos contenidos en el DU, el 98% cumplieron con convocatoria ejecución y el 92 % la convocatoria de Supervisión.

### 2.3.3 Aplicando el enfoque de género en la gestión municipal: Programa de acompañamiento a alcaldesas.

El III Encuentro de alcaldesas del Bicentenario realizado el 15 y 16 de diciembre del 2020 contó con la participación de 93 alcaldesas provinciales y distritales de diversos departamentos abordando entre otros temas las medidas implementadas en respuesta a la COVID – 19 para garantizar la igualdad de género, buenas prácticas en relación a la respuesta local frente a la pandemia, gestión local con enfoque de género en contexto de pandemia, reactivación económica y distribución de recursos; FONCOMUN, el Canon Minero, los conflictos socioambientales y la reactivación económica.

El objetivo fue impulsar las capacidades de las autoridades locales mujeres para una gestión pública que garantice la igualdad sustantiva de las mujeres, una reactivación económica sostenible y con énfasis en los cuidados, y una recuperación de sus medios de vida frente a la actual crisis sanitaria. Con ello, se buscaba fortalecer el liderazgo de las alcaldesas para conducir una nueva convivencia ciudadana en la que las relaciones igualitarias sean el centro de la sociedad. Esta actividad que no es de carácter esporádico o puntual, expresa el compromiso de apoyar la gestión de alcaldesas para contribuir a un mejor posicionamiento de las mujeres en

los roles de liderazgo de la gestión pública y reducir las brechas de género actualmente existentes. La estrategia de fortalecimiento de capacidades continúa los cuatro ejes prioritarios que se trabajaron en el 2019 (ver Figura 27), garantizando que el fortalecimiento de capacidades sea abordado como un proceso continuo.

**Figura 31: Ejes prioritarios de la estrategia de acompañamiento para alcaldesas electas 2019**



Fuente: Secretaría de Descentralización

Como resultado del evento, las alcaldesas emitieron un pronunciamiento en el que se comprometieron al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad de Género y la lucha contra la violencia contra las mujeres, así como al fortalecimiento de sus organizaciones como la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales del Perú (RENAMA). Invitaron al Congreso de la República a aprobar normativa de prevención del acoso político contra las mujeres, la paridad y la representación política de mujeres de pueblos indígenas y afroperuanos. Así también, hicieron un llamado a diversas instituciones del Poder Ejecutivo para el apoyo a la gestión municipal en proyectos de inversión, presupuesto y temas administrativos que faciliten la labor local.

## 2.4 Fortalecimiento de las Mancomunidades.

Las mancomunidades representan un mecanismo para aplicar el enfoque territorial de tal forma que se da flexibilidad a la agrupación de departamentos o de municipios para abordar desafíos comunes a sus territorios de una manera estratégica. Con este objetivo, durante el 2020 se aprobó el DS 022-2020-PCM que es el Reglamento de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional; en él se señalaba que la Secretaría de Descentralización debe elaborar el reglamento del registro de la Mancomunidad, el cual considera un anexo que es el Informe Técnico de su viabilidad incorporando el enfoque territorial. Es importante resaltar que a través de Ley N° 30804 se modificaron diversos artículos de la Ley N° 29768, principalmente el concepto de mancomunidad regional, transitando de la gestión de proyectos a la articulación de políticas y formulación de planes con enfoque territorial, que pretende ser un peldaño en el largo camino hacia la regionalización. La siguiente tabla analiza las modificaciones desarrolladas en la Ley N° 30804 aprobada el 2018, sobre la cual se aprobó el Reglamento en el 2020.

**Tabla 8: Comparativo entre la Ley N°29768 y la Ley N° 30804**

LEY N° 29768	LEY N° 30804 (Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 29768)
<b>DEFINICIÓN DE MANCOMUNIDAD REGIONAL</b>	
<p>Es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que <b>se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras</b>, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.</p>	<p>Es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que <b>se unen para la articulación de políticas públicas nacionales, sectoriales, regionales y locales, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de inversión interdepartamental, para garantizar la prestación conjunta de servicios y bienes públicos con enfoque de gestión descentralizada</b>, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.</p>
<b>INCENTIVOS</b>	
<p>El Poder Ejecutivo asigna los gerentes públicos necesarios para el mejor cumplimiento de lo regulado por la presente Ley a solicitud de la mancomunidad regional.</p>	<p>El Poder Ejecutivo asigna los gerentes públicos necesarios para el mejor cumplimiento de lo regulado por la presente ley a solicitud de la mancomunidad regional.</p> <p>Las entidades públicas podrán destacar y/o contratar profesionales en apoyo a las mancomunidades regionales para la ejecución de programas y proyectos interdepartamentales.</p> <p><b>Acceso a mayores recursos:</b> mediante Leyes Anuales de Presupuesto, cooperación internacional, FIDT, fondos y fideicomisos regionales, transferencias presupuestales y financieras desde el Poder Ejecutivo, entre otros.</p>
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA</b>	
<p><b>Asamblea de la Mancomunidad.</b> Está conformada por tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad regional, con facultades normativa y fiscalizadora únicamente en materia de la mancomunidad regional. el período es de un año.</p> <p><b>Comité Ejecutivo Mancomunal.</b> Está integrado por los presidentes regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicepresidentes regionales. El presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un período de un año.</p>	<p><b>Asamblea de la Mancomunidad.</b> Idem.</p> <p><b>Comité Ejecutivo Mancomunal.</b> Idem</p> <p><b>Comité Consultivo.</b> integrado por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), del Viceministerio de Gobernanza Territorial (PCM), de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) y de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), cuya función es brindar asesoría técnica al Comité Ejecutivo Mancomunal y a la Asamblea Mancomunal.</p> <p><b>La Dirección Ejecutiva de la Mancomunidad.</b> Ejercida por funcionario competente, designado por el Comité Ejecutivo Mancomunal, para el periodo y funciones establecidos en el Estatuto de la Mancomunidad.</p>

Fuente: Secretaría de Descentralización.

### 2.4.1 Avances en la Mancomunidad Regional

La Secretaría de Descentralización administra un registro de mancomunidades regionales y promueve el funcionamiento de éstas. Actualmente existen 7 mancomunidades regionales de las que sólo dos están adscritas a los sistemas administrativos de presupuesto e inversión<sup>46</sup>. Frente al cambio normativo del Reglamento, la Secretaría de Descentralización diseñó un programa de fortalecimiento de capacidades para las autoridades y equipos técnicos de mancomunidades regionales basado en un diagnóstico de gestión que permitió identificar sus límites y debilidades, proponiendo un modelo de gestión con cinco ejes: visión de largo plazo, aplicación del enfoque territorial, considerar el nivel supra departamental, gobiernos regionales competentes y procesos administrativos como medio.

<sup>46</sup> Mancomunidad Regional de Los Andes y Mancomunidad Regional Huancavelica - Ica

**Tabla 9: Mancomunidades Regionales 2020**

Mancomunidades	Conformación
Mancomunidad Regional de Los Andes	Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Ica, Junín y Huancavelica.
Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico	Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín
Mancomunidad Regional Huancavelica - Ica	Gobiernos Regionales de Huancavelica e Ica
Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica	Gobiernos Regionales de Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco y Ucayali
Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú	Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, San Martín, Amazonas, Loreto y Cajamarca
Mancomunidad Regional Amazónica	Gobiernos Regionales de Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali
Mancomunidad Regional Macro Región Sur	Gobiernos Regionales de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua y Tacna

Fuente: Secretaría de Descentralización.

#### 2.4.2 Avances en Mancomunidad Municipal.

El Registro de Mancomunidades Municipales, a cargo de la Secretaría de Descentralización, cuenta con 206 mancomunidades municipales inscritas. El Sistema de Inversión Pública, cuenta con 188 mancomunidades municipales que se han incorporado al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones mientras que, al Sistema Administrativo de Presupuesto Público, se han incorporado 63, que tienen su Código SIAF, lo que les permite gestionar su presupuesto y recibir aportes de sus integrantes y de otras entidades públicas y privadas.

#### 2.5 Institucionalizando la descentralización desde la gestión por procesos en la Secretaría de Descentralización.

Uno de los pilares de la política de modernización de la gestión pública, es la gestión por procesos, que significa cambiar el modelo de organización tradicional basado en funciones que se orientan hacia la gestión interna de la entidad, hacia una gestión por procesos al servicio del ciudadano, optimizando el uso de los recursos públicos. La PCM priorizó esta transformación, iniciando la implementación de la gestión por procesos como herramienta de gestión que contribuye con el cumplimiento de los objetivos institucionales. En este marco, la Secretaría de Descentralización participa en dos de los seis procesos misionales, los que contribuyen a fortalecer el proceso de descentralización en el marco del enfoque de desarrollo territorial. Estos son los siguientes:

- a. **La Gestión de la Coordinación Multisectorial e Intergubernamental**, proceso que responde al eje transversal de “articulación interinstitucional” de la Política de Modernización. Su objetivo es “dotar de eficiencia y eficacia a los espacios de coordinación que se generen desde la Presidencia del Consejo de Ministros, para el cumplimiento de los objetivos y metas de actuación multisectorial del Poder Ejecutivo; así como fomentar los espacios de dialogo, coordinación y articulación multisectorial, intergubernamental e intersectorial en los territorios con el fin de fortalecer las relaciones de confianza y mejorar el trabajo articulado que coadyuven al desarrollo integral, armónico y sostenible del país”. En esa dirección, desde la Secretaría de Descentralización se han identificado y formalizado tres procesos: i) la gestión de

mecanismos de articulación multisectorial e intergubernamental; ii) la gestión de mecanismos para el desarrollo territorial; y, iii) la gestión de mecanismos de coordinación intersectorial en los territorios.

- b. La Gestión de la Gobernanza Territorial**, proceso que corresponde al ejercicio de autoridad en materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial. La implementación de esta nueva forma de organización es uno de los principales desafíos de la PCM y del VMGT, y exigirá mejorar la coordinación y el trabajo articulado en el Ejecutivo y en la relación con los otros niveles de gobierno. Para ello, aprovecha el importante avance en la implementación de la gestión por procesos, identificando los productos, clientes, insumos y proveedores, así como el diseño y validación de la caracterización y diagramación de ambos procesos. Asimismo, otro progreso importante es la vinculación de los tres sistemas administrativos: Planeamiento Estratégico, Presupuesto Orientado y Resultados y Modernización de la Gestión Pública.

## CAPÍTULO III: LA PANDEMIA DEL COVID-19, ACCIONES EMPRENDIDAS Y LECCIONES APRENDIDAS.

*Como es evidente y ha sido mencionado anteriormente la pandemia del COVID-19, ha impactado en la vida del país y del mundo, y en consecuencia al despliegue del proceso de descentralización. En este capítulo damos cuenta con un breve recuento de los más importantes cambios institucionales, normativos, reinversiones y adaptaciones, así como del diseño e implementación de estrategias, realizadas desde los gobiernos regionales y en particular la participación y contribución de la Secretaría de Descentralización, el Viceministerio de Gobernanza Territorial y la Presidencia del Consejo de Ministros, en este proceso. Se describen sucintamente los problemas registrados al momento de su implementación, los que pusieron en evidencia varios cuellos de botella y acciones pendientes a ser abordados por el proceso de descentralización, considerando las lecciones aprendidas.*

### 3.1 Descripción de las normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria y su relación con el proceso de descentralización.

La estrategia nacional de lucha contra la propagación del COVID-19 se realiza en el marco de una estructura de gobierno descentralizada con medidas que fortalezcan los espacios de articulación intergubernamental. A nivel nacional, se conformó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel donde se definen las acciones y las intervenciones a realizar. A nivel regional y local se promovieron espacios de articulación (comisiones y grupos de trabajo) en los que se debate la implementación coordinada y asistida de distintas acciones.

Diseñada e implementada por el nivel nacional, la estrategia tiene como condición necesaria la coordinación intergubernamental e intersectorial, así como la asistencia remota y la coordinación continua con los gobiernos regionales y locales, desarrollando herramientas territoriales e identificando cuellos de botella, articulando esfuerzos para la solución de problemas. De esta manera, se realizaron múltiples acciones de coordinación con organizaciones representativas regionales y locales como ANGR, AMPE, REMURPE y mancomunidades regionales y locales para abordar temas como la migración interna de los ciudadanos, apoyo alimentario, la reactivación económica en los departamentos, mejora de la operación de los mercados, garantizar servicios básicos vía transferencias de recursos a los gobiernos regionales y municipales, cumplimiento de medidas de bioseguridad, control de desplazamiento y distanciamiento social, entre otros.

Para ello, se emitieron un conjunto de normas de distinto rango (decretos de urgencia, decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, entre otros); haciendo esfuerzos por tener un mecanismo de consultas con los actores territoriales, en respuesta al comportamiento del virus en determinados ámbitos territoriales (cuarentenas focalizadas) y/o atender la situación particular de algunos gobiernos descentralizados (transferencia presupuestal específica).

Desde el inicio de la declaratoria de emergencia nacional y durante el 2020, se han emitido 43 decretos legislativos, 6 de ellos ligados directamente con la gestión de los gobiernos descentralizados (ver Anexo 1); 117 Decretos de Urgencia dentro de los que destacamos aquellos ligados directamente con la gestión de los gobiernos descentralizados (ver Anexo 2), así como 297 decretos supremos y 414 resoluciones ministeriales, muchos ligados a la gestión regional y local, principalmente en materia económica, presupuestal, salud, educación y trabajo.

### 3.2 Contribución de la Secretaría de Descentralización y lecciones aprendidas en el proceso de atención de la pandemia.

Las limitaciones del nivel nacional y los gobiernos regionales para enfrentar la pandemia, fueron evidentes. Los Planes de Prevención y Contención de la Covid-19 se limitaron muchas veces a su formulación y aprobación. Fueron pocas las gestiones regionales que tomaron medidas desde un primer momento, destacando claramente Cajamarca, donde adelantándose a la emergencia, desde febrero crearon un plan de contingencia ante la inminente llegada del virus, buscando garantizar recursos para dotar mejor a sus dos hospitales, aplicando un cerco epidemiológico en sus cinco principales accesos, recurriendo desde un primer momento al trabajo conjunto con las rondas campesinas<sup>47</sup>. En el caso de Apurímac, el departamento adoptó un enfoque comunitario, a diferencia del nivel nacional que optó por uno hospitalario, asegurando un trabajo articulado con las distintas municipalidades provinciales y la población desde los agentes comunitarios; los esfuerzos iniciales se concentraron en hacer diagnósticos tempranos desde las casas, no obstante, la escasez de pruebas, a partir de los comités de vigilancia epidemiológica que se organizaron, permitiendo la detección oportuna y rápida de los primeros brotes, que estuvo acompañada por la distribución de equipos mínimos de protección personal<sup>48</sup>.

La limitada capacidad hospitalaria de los departamentos los afectó a todos en diferentes momentos de la pandemia. En la medida en que los contagios fueron creciendo, en la selva (Loreto, inicialmente) y el norte del país, en un primer momento, la oferta de camas y respiradores artificiales para pacientes moderados y pacientes que requerían cuidados intensivos fue colapsando. Más allá de los problemas de ejecución presupuestal –que ciertamente se manifestaron en muchos territorios-, conseguir respiradores artificiales y oxígeno fue haciéndose cada vez más difícil en todo el país. Como es obvio, las municipalidades también tuvieron limitaciones para adoptar medidas y prevenir aquellos focos de contagio – mercados de abasto y transporte local –en esferas que corresponden directamente a sus competencias.

#### Principales acciones de la Secretaría de Descentralización frente a la pandemia

- Coordinación permanente con los gobiernos regionales y gobiernos locales para levantar información sobre contagiados, situación de los servicios públicos (limpieza pública, agua potable, energía eléctrica, seguridad ciudadana y orden, abastecimiento de mercados), adquisición de insumos de salud en momentos de escasez, oferta y demanda hospitalaria. Esta información, coordinada y levantada semanalmente, por momentos diariamente, alimentó con data regular al Consejo de Ministros ayudándolo a tomar mejores decisiones.
- Soporte a la emisión de normas para enfrentar la pandemia y que atiendan demandas específicas de los gobiernos regionales y locales; destacando entre otros: DS N° 099-2020-EF, que modificó los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del Año 2020, y establece 3 metas relacionadas a la prevención de la COVID 19: (i) regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19 para municipalidades tipo A y C1; (ii) generación de espacios temporales para comercio con la finalidad de reducir la aglomeración en los mercados de abastos para municipalidades tipo A y C2; (iii) entrega efectiva de canastas familiares, dirigida a todas las municipalidades. Este tipo de normas se dictaron también para regular complementariamente las fases de la reactivación económica, así como los lineamientos y protocolos para el reinicio de actividades económicas a nivel nacional.

<sup>47</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53340207>

<sup>48</sup> Ballón, E. (2020): *La pandemia y la gestión descentralizada. Documento de trabajo*, DESCO, Lima.

- Apoyo a los retornantes, estableciendo lineamientos, coordinando el envío de padrones elaborados por los gobiernos regionales, el transporte, las pruebas y el alojamiento para la cuarentena, con apoyo de los gobiernos locales.
- Entrega excepcional de alimentos a las familias de mayor vulnerabilidad económica y alimentaria, donde la Secretaría de Descentralización tuvo la responsabilidad de definir el ámbito de intervención a nivel de manzanas, la opinión favorable previa a la presentación de la solicitud del gobierno local a INDECI para iniciar el proceso de distribución, el desarrollo del aplicativo informático de registro de la base de datos nominal de los beneficiarios en los distritos priorizados. La distribución se hizo en coordinación con INDECI, los gobiernos locales y Caritas.
- Soporte a la formulación y gestión de los planes de reactivación económica regional.

Hay que señalar que la COVID-19 ha evidenciado una cantidad importante de desafíos para el proceso, entre los que destacamos para el presente Informe los siguientes:

- Las Brechas de la prestación de los servicios como salud, educación, gestión de residuos sólidos, agua y saneamiento, limpieza pública, transporte público, seguridad y orden público y los servicios administrativos, se evidenciaron y acrecentaron con la pandemia afectando especialmente a las áreas urbanas más deprimidas y extensas zonas rurales. Los responsables de ejercer estas competencias tienen dificultades para entregar los servicios y cada nivel de gobierno se limita a cumplir su competencia, pero no se asegura la entrega del servicio considerando la complementariedad entre las competencias.
- Las débiles capacidades de los gobiernos regionales y gobiernos locales para el ejercicio de sus competencias ponen en agenda la necesidad de revisar la forma en que viene cumpliéndose el rol de los sectores en el desarrollo de capacidades, el ejercicio de su rectoría funcional y sus implicancias. La pobre articulación entre el fortalecimiento de capacidades y la gestión de los sistemas administrativos y funcionales fue manifiesta, como lo fue el déficit de profesionales y personal capacitado que garantice la estabilidad administrativa en momentos de crisis.
- El decrecimiento económico y el COVID-19 tienen repercusiones en las cadenas de valor globales, el sector de comercio exterior, así como en las actividades que aportan mayor VAB en los diferentes departamentos (por ejemplo, Cusco, que depende fuertemente del turismo), terminaron afectando las actividades económicas y el empleo en los departamentos. Esto justifica replantearse las estrategias de desarrollo regional y local en base a las potencialidades de los territorios que hagan menos vulnerables el VAB regional.
- Con el COVID-19 se ha generado una disminución en los ingresos fiscales, especialmente en las municipalidades (menor recaudación de impuestos y probables transferencias futuras menores por FONCOMUN). En paralelo, se incrementó el gasto corriente, demostrando el alto impacto de la dependencia de los gobiernos regionales de las transferencias directas del nivel nacional.
- Los niveles de corrupción, se incrementaron en los distintos niveles de gobierno, incluyendo los descentralizados, lo que pone en agenda la necesidad de fortalecer la integridad desde el nivel nacional, así como desarrollar mecanismos para fomentarla en los gobiernos regionales y locales. Esta situación se potencia por la falta de transparencia en la gestión y se refleja en la baja confianza de la ciudadanía en sus autoridades.

- La pandemia ha evidenciado la incapacidad para generar oportunidades de empleo en los departamentos y reactivar la economía, en un contexto de alto nivel de informalidad laboral, limitados recursos y capacidades para potenciar las cadenas productivas, restricciones para actividades económicas críticas como el turismo y alta dependencia de mercados internacionales.

## CAPÍTULO IV: DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

*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.*

### **4.1 Desafío 1: 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.

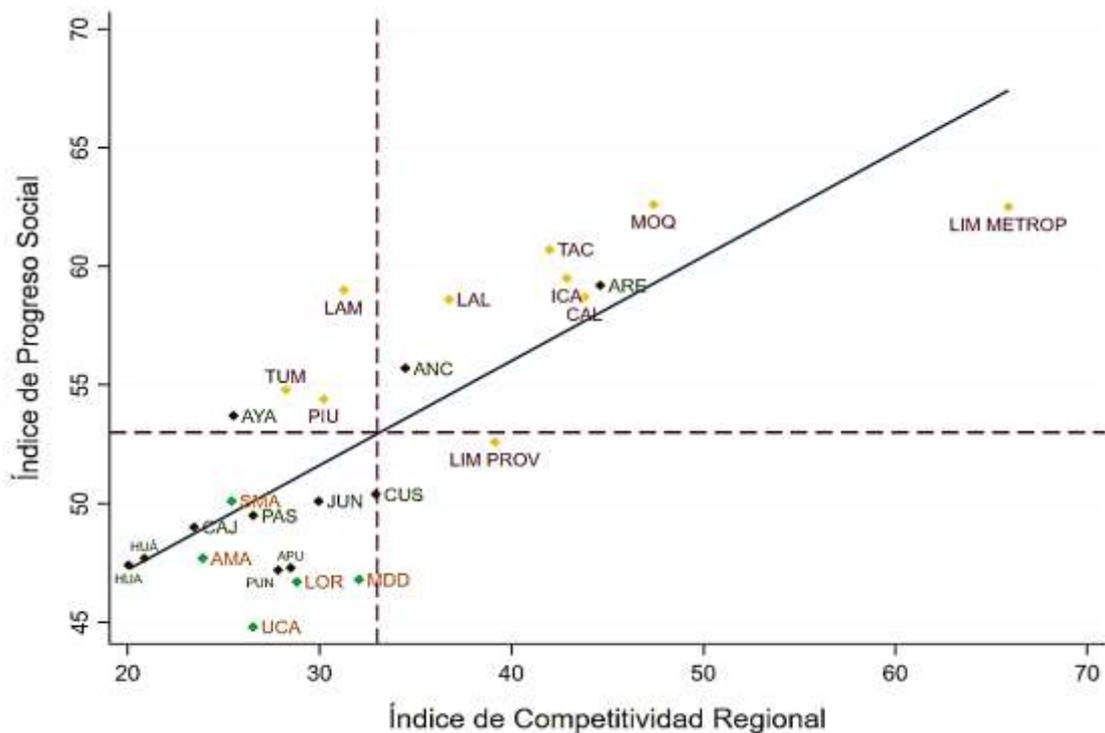
Así, por ejemplo, si comparamos el Índice de Competitividad Regional<sup>49</sup> con el de Progreso Social<sup>50</sup> ambos elaborados por el Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica-CENTRUM (2019) encontramos que el primer cuadrante describe los departamentos con bajo índice de competitividad regional y de progreso social (San Martín, Junín, Loreto, Ucayali, Amazonas, Huánuco, Madre de Dios, Huancavelica, Pasco, Puno y Apurímac y Cajamarca), mientras en el cuadrante IV, con altos Índices de competitividad regional y progreso social, se ubican la provincia de Lima Metropolitana y los departamentos de Moquegua, Ica, Tacna, Callao, Arequipa, La Libertad y Ancash (ver la Figura 31).

<sup>49</sup> Este índice mide la capacidad de los departamentos para gestionar sus recursos y competencias para elevar su productividad e incrementar el bienestar de su población. Se construye a partir de 72 variables, agregadas en 25 factores, que se consolidan a su vez en 5 dimensiones: (i) economía; (ii) empresas; (iii) gobierno; (iv) infraestructura; (v) personas.

<sup>50</sup> Este índice mide el progreso social de un territorio, entendiéndolo como la capacidad de una sociedad de satisfacer sus necesidades humanas fundamentales. Se construye a partir de 52 indicadores de resultado ambientales y sociales, que se agregan en 12 componentes que se consolidan en tres dimensiones: (i) necesidades básicas humanas; (ii) fundamentos de bienestar; (iii) oportunidades.

De la misma manera que los índices de competitividad regional y de progreso social son bajos en los departamentos del primer cuadrante, en el 2019, ninguno de los departamentos en ese cuadrante aportó más del 3.1% al PBI nacional (Junín), mientras los departamentos principalmente de la costa fueron los que contribuyeron más al PBI Nacional (pero Lima Metropolitana concentro el 40.3%, mientras que el resto no llega al 7% de participación en el PBI nacional). Ello evidencia, adicionalmente, una concentración del crecimiento económico en la capital con enormes diferencias con relación a todos los otros departamentos.

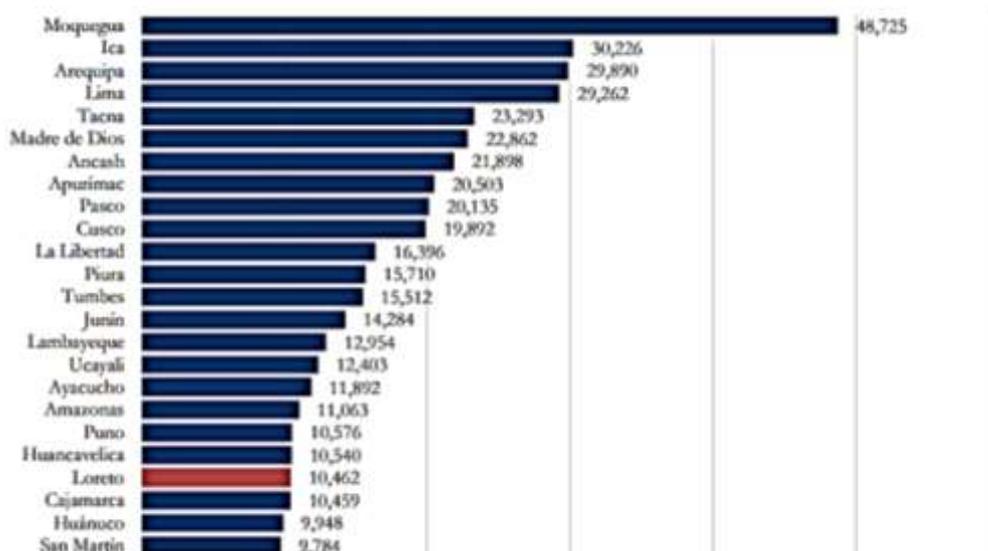
**Figura 32: Comparativa del Índice de Progreso Social y el Índice de Competitividad Regional, 2019**



Fuente: CENTRUM, elaboración propia.

Sin embargo, si analizamos el Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita 2020, por departamentos tal como se muestra en la siguiente figura, se puede observar que Lima pasa a la posición 4, con S/ 29 262 soles de VAB per cápita, mientras Moquegua es el departamento que se encuentra en la primera posición con S/ 48 725 soles. Ica y Arequipa también superan a Lima.

**Figura 33: VAB per cápita departamental (S/Corrientes)**



Fuente: INEI, cálculos propios de Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (2020).

A pesar de que el porcentaje de participación nacional del PBI departamental es bajo en la mayoría de casos, el potencial de dichos departamentos no es necesariamente limitado ya que muchos de ellos tienen un potencial grande a partir de la variedad de recursos naturales, servicios ecosistémicos, valor histórico-cultural, etc., que no están siendo aprovechados de forma efectiva y sostenible.

En relación a ese potencial, la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), elaborada por los Gobiernos Regionales, ofrece información muy útil para identificar alternativas de uso sostenible de sus recursos, identificando también potencialidades y diversidades (variedad de recursos naturales, servicios ecosistémicos, valor histórico-cultural, etc.), que constituyen activos importantes para el desarrollo territorial al conjugarlos adecuada y eficientemente con otros factores. En la mayoría de departamentos existe esa posibilidad y oportunidad. Por ejemplo, aquellos de Amazonía presentan un gran potencial e interesantes oportunidades para su desarrollo, pero demandan intervenciones y gobernanzas distintas, que apunten a mejorar la competitividad sistémica de los territorios.

La diversidad y las desigualdades sociales y económicas, también son intradepartamentales. Los resultados del IDH actualizado y de los demás índices, revelan las distancias existentes entre las condiciones de vida y bienestar en los territorios y entre sus poblaciones. Según el último informe nacional, todos los distritos de muy bajo desarrollo humano pertenecen a la sierra peruana: 7 en La Libertad, 4 en Lima, 3 en Cajamarca y Piura, 2 en Ancash, Ayacucho, Cusco, Lambayeque y Puno, 1 en Apurímac, Huancavelica y Junín, resaltando también la extendida presencia de espacios ubicados en pisos altos y de precario desarrollo humano en departamentos que poseen litoral costero<sup>51</sup> (ver Figura 34).

<sup>51</sup> PNUD-Perú (2019): *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*, PNUD, Lima. Ver en <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>

**Figura 34: IDH distrital 2019 por estratos**



**Fuente:** INEI. Censo de Población y Vivienda 2017. ENAHO 2019  
**Elaboración:** PNUD Perú

Esta desigualdad territorial se evidencia también con la distancia entre el distrito con el IDH más alto, La Molina (Lima) con 0.845 y el que tiene el más bajo, Lagunas (Ayabaca, Piura) con 0.091. De la misma manera al interior de los departamentos la distancia entre los distritos con el IDH mayor y menor, es grande. Así, por ejemplo, en el departamento de Lima, con La Molina está Mariatana (Huarochiri), que ocupa el puesto 1861 en el ranking distrital nacional con 0.142. En el caso de Cusco nos encontramos con Wanchaq, puesto 30 en el ranking nacional con 0.738 y Huanoquite (Paruro), puesto 1858 y apenas 0.149 de IDH. La tabla a continuación muestra estas distancias agregadas en términos del IDH urbano y rural de cada departamento, mientras la figura muestra el IDH distrital por estratos.

Los elementos mencionados y otros, que son de larga data, contribuyeron a que en este último quinquenio se explore e inicie la reorientación del proceso de descentralización, con un enfoque de desarrollo territorial, de tal forma que contribuya a asegurar la provisión de servicios esenciales de calidad para todos los peruanos y peruanas tanto como a generar y promover condiciones para el desarrollo integral y sostenible de los departamentos.

**Tabla 10: Brecha Urbano-Rural del IDH Departamental 2019**

Departamento	IDH urbano	IDH rural	Brecha
La Libertad	0.5967	0.2707	0.3260
Cusco	0.6088	0.3338	0.2751
Huancavelica	0.5432	0.2983	0.2449
Loreto	0.5547	0.3136	0.2411
Huánuco	0.5538	0.3156	0.2382
Áncash	0.5902	0.3523	0.2379
Cajamarca	0.5708	0.3372	0.2336
Lima	0.7190	0.4891	0.2299
Plura	0.5568	0.3322	0.2247
Puno	0.5474	0.3239	0.2236
Amazonas	0.5319	0.3382	0.1938
Apurímac	0.5118	0.3192	0.1926
Ucayali	0.5364	0.3482	0.1882
Ayacucho	0.5060	0.3194	0.1867
Junín	0.5572	0.3856	0.1716
Lambayeque	0.5637	0.3933	0.1703
Pasco	0.5225	0.3569	0.1656
San Martín	0.5232	0.3645	0.1588
Moquegua	0.6956	0.5615	0.1341
Arequipa	0.6590	0.5365	0.1225
Tacna	0.6069	0.5140	0.0929
Tumbes	0.5731	0.4829	0.0902
Madre de Dios	0.6307	0.5699	0.0608
Ica	0.6124	0.5666	0.0458

Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 2017, ENAHO 2019. PCM. Listado de las Municipalidades Rurales del Perú Elaboración: PNUD Perú.

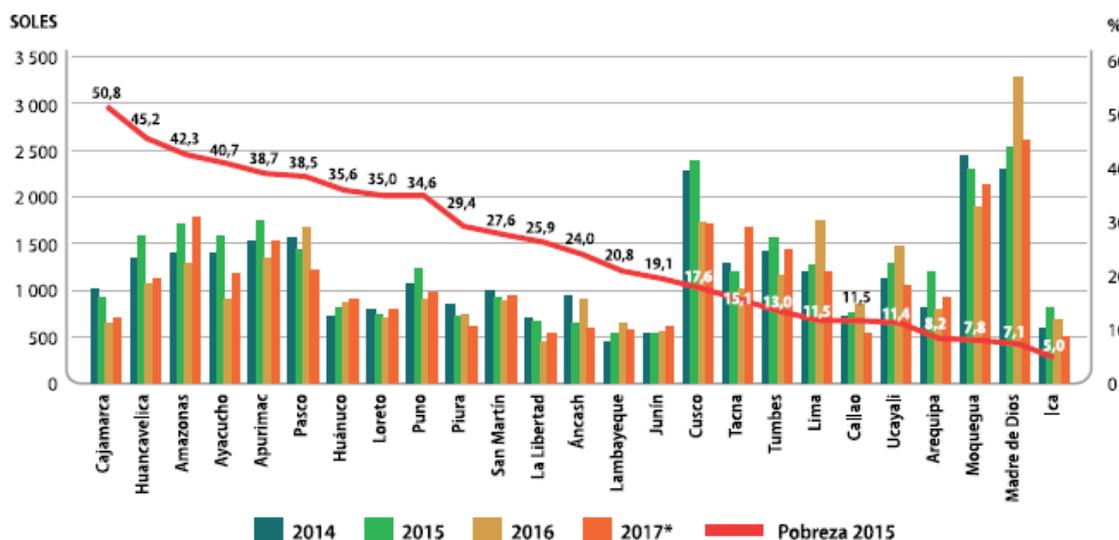
#### 4.2 Desafío 2: Mejorar la asignación y distribución de recursos y reducir las brechas territoriales.

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<sup>52</sup>. 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.

<sup>52</sup> PNUD (2019): *ibid.*

**Figura 35: Presupuesto de apertura para gasto de capital per cápita por departamento, 2012-2017 y tasa de pobreza monetaria 2015. (En soles y porcentaje)**



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (2021), tomado del MEF, para el año 2017 se empleó el proyecto de presupuesto público 2017.

Las asignaciones o transferencias presupuestales a los departamentos impactan en los servicios y en su calidad. En el contexto de la pandemia del COVID19, las limitaciones del accionar del Estado, y las desigualdades se han hecho más evidentes; en el caso del servicio de salud, en sus diferentes niveles (primer nivel de atención, puestos y centros de salud; segundo nivel de atención, hospitales; tercer nivel de atención, hospitales especializados o institutos de salud). Las limitaciones son críticas, no sólo en infraestructura, sino también en la disponibilidad de personal.

Según la Resolución Ministerial N° 358-2019/MINSA, a nivel nacional se cuenta con más de 8 mil establecimientos de salud del primer nivel de atención, incluyendo a EsSalud, Sanidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, 55% de los cuales presenta una capacidad instalada inadecuada que se expresa en infraestructura precaria, equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente a nivel de postas y centros de salud. En el caso del primer nivel, como se aprecia en la siguiente tabla, el indicador es crítico en los departamentos de Apurímac (75.1%), Cusco (65.9%) y Madre de Dios (100%). En el caso de los hospitales del segundo y tercer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada, la situación es más grave; Amazonas, Ancash, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, Tumbes y Ucayali están en esa situación<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Solo nos estamos refiriendo a infraestructura y equipamiento, situación similar y hasta más grave se da en la dotación de recursos humanos.

**Tabla 11: Establecimientos de salud de primer nivel con capacidad instalada inadecuada (%) y hospitales de segundo y tercer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada (%)**

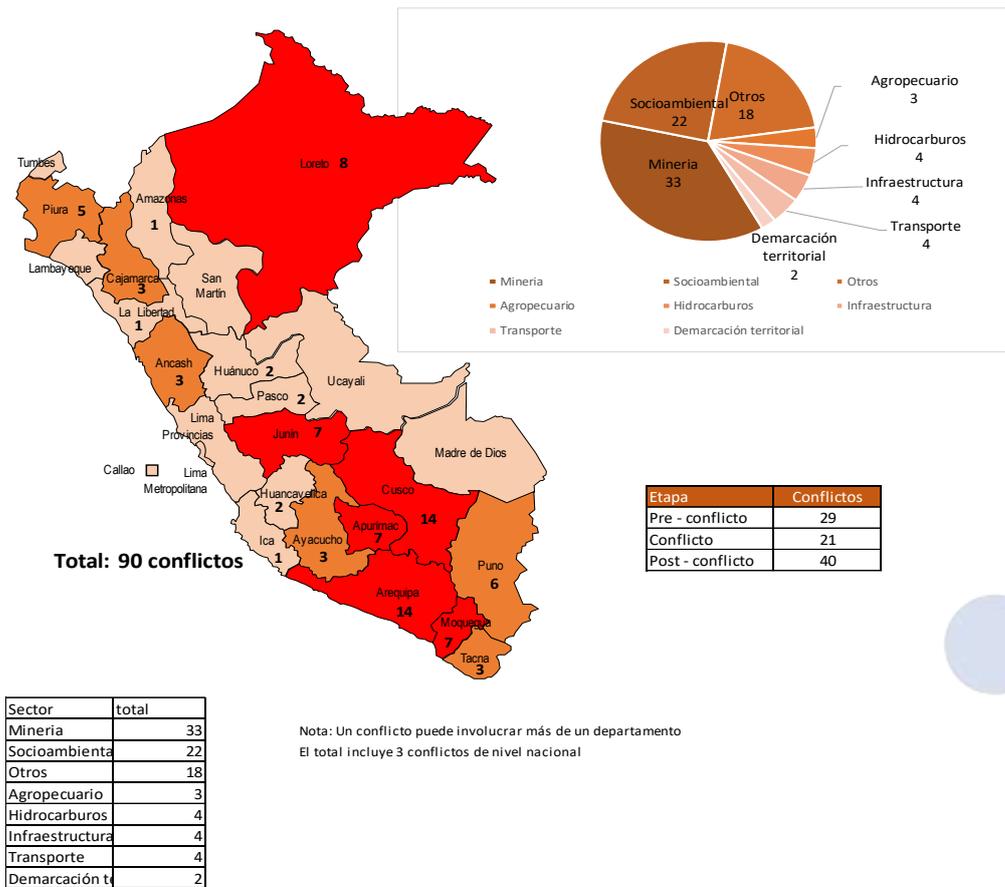
Ámbito	Total de establecimientos de salud de 1° nivel de atención	Establecimientos 1° nivel con capacidad instalada inadecuada	% establecimientos 1° nivel con capacidad instalada inadecuada	Total de hospitales del 2° y 3° nivel de atención	Hospitales 2° y 3° nivel con capacidad instalada inadecuada	% Hospitales 2° y 3° nivel con capacidad instalada inadecuada
<b>Nacional</b>	<b>8446</b>	<b>4645</b>	<b>55%</b>	<b>237</b>	<b>187</b>	<b>79%</b>
Amazonas	485	281	58%	8	8	100%
Áncash	417	229	55%	11	11	100%
Apurímac	393	295	75%	6	5	83%
Arequipa	286	72	25%	11	8	73%
Ayacucho	396	S/I	S/I	9	7	78%
Cajamarca	862	S/I	S/I	11	6	55%
Callao	79	24	30%	8	6	75%
Cusco	361	238	66%	10	10	100%
Huancavelica	414	S/I	S/I	5	5	100%
Huánuco	322	S/I	S/I	5	2	40%
Ica	158	32	20%	9	4	44%
Junín	497	234	47%	10	9	90%
La Libertad	306	156	51%	29	24	83%
Lambayeque	194	S/I	S/I	6	6	100%
Lima	776	489	63%	44	30	68%
Loreto	430	237	55%	6	5	83%
Madre de Dios	100	100	100%	2	2	100%
Moquegua	66	18	27%	4	1	25%
Pasco	264	S/I	S/I	6	4	67%
Piura	430	181	42%	6	6	100%
Puno	476	262	55%	14	12	86%
San Martín	374	S/I	S/I	9	9	100%
Tacna	89	28	31%	2	1	50%
Tumbes	52	14	27%	3	3	100%
Ucayali	219	110	50%	3	3	100%

Fuente: RM 358-2019/MINSA, RM 358-2019/MINSA, elaboración propia.

### 4.3 Desafío 3: 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.

Figura 36: Número total de conflictos por departamento, 2020



Fuente: Secretaría de Gestión Social y Diálogo.

Muchos de estos conflictos estallan y se agudizan en zonas con actividades extractivas, donde las comunidades sienten que nada o casi nada de los beneficios generados por esa actividad revierte a sus comunidades. En correspondencia, demandan firme acción reguladora y redistributiva del Estado, en tanto propietario de los recursos del suelo y subsuelo. El gran reto en consecuencia es transformar esos conflictos sociales en oportunidades de desarrollo territorial, vía un diálogo multi-actoral que involucre a la sociedad civil, las empresas privadas y las comunidades originarias.

... Para terminar

La descentralización supone desafíos mayores que la transferencia de competencias y funciones del nivel nacional al nivel regional y local, pero también, entender que su implementación es un proceso continuo y progresivo que implica dimensiones múltiples e intensas que no han sido abordadas con la profundidad y decisión adecuadas. Tal es el caso, por ejemplo, de una nueva forma de organizar el Estado y de prestar los servicios, centrándose en el ciudadano y sus necesidades; un creciente y eficiente nivel de coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental, ordenamiento y organización territorial, información e instrumentos para aplicar el enfoque territorial, entre otros. Asimismo, sería importante la generación y asignación de recursos en función de las brechas territoriales y su sostenibilidad, estrictamente vinculada al desarrollo económico y social de los departamentos, aprovechando sus potencialidades y poniendo en valor sus recursos, acompañada de una adecuada gestión de los conflictos sociales que garantice ecosistemas amigables a la inversión.

## CAPÍTULO V: LINEAMIENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y HOJA DE RUTA 2021-22

*Este capítulo desarrolla los Lineamientos de la Descentralización, formulados por la Secretaría de Descentralización, los que orientarán los esfuerzos de los próximos años para fortalecerla, así como una breve hoja de ruta para los temas a abordar en el corto plazo.*

*El presente informe da a conocer los principales avances en la descentralización desarrollados el 2020, evidenciando el enfoque territorial que orienta los esfuerzos de descentralización en este último quinquenio. Se trata de un período difícil marcado por la inestabilidad política, la tensión constante entre los principales poderes del Estado y distintos escándalos de corrupción que debilitaron el despliegue de la estrategia de promoción y fortalecimiento de los espacios de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental apareciendo como síntomas de un país y un sistema político que enfrentan importantes desafíos de gobernabilidad, pero también de gobernanza.*

*En este escenario, a lo largo del año pasado la pandemia del COVID evidenció las grandes debilidades de la gestión pública y del accionar en sus tres niveles de gobierno. Las brechas en la prestación de los servicios (salud, educación, agua y saneamiento, limpieza pública, gestión de residuos sólidos, seguridad, manejo de mercados, entre otros) se acrecentaron en las áreas urbanas más pobres y deprimidas, y por supuesto en las zonas rurales. La debilidad de las capacidades para el ejercicio de sus competencias en muchos de los gobiernos descentralizados se hizo más visible, mientras las limitaciones de rectoría de los sectores fueron la otra cara de la misma moneda. Las repercusiones de la recesión económica, desequilibrios territoriales y desempleo impactaron desigualmente en los territorios golpeando duramente en particular la especialización de muchos de ellos, el caso del turismo, por ejemplo, la reducción del empleo y los ingresos siguen siendo muy fuertes.*

*Considerando este complejo contexto, y, en cumplimiento a los principios que señala la Ley de Bases de la Descentralización, que exige un seguimiento y evaluación constante de sus fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación, la Secretaría de Descentralización elabora los Lineamientos de Descentralización que abarcan ocho ejes que apuntan a reorientar y profundizar la descentralización. Esta propuesta se nutre de los aprendizajes de estos años de trabajo, poniendo énfasis en el enfoque territorial, tomando como insumos la perspectiva de gobiernos regionales y municipios y la mirada de los diversos actores en el territorio.*

### 4.1 Lineamientos para la Descentralización.

- 1. Es indispensable fortalecer las capacidades individuales e institucionales para una gestión descentralizada efectiva y al servicio de la gente:** El supuesto para cumplir con el mandato constitucional de que la descentralización sea un proceso progresivo y ordenado fue la construcción previa de las capacidades necesarias para el ejercicio de las competencias a ser transferidas a los gobiernos descentralizados. El Ejecutivo no fue capaz de implementar el sistema de acreditación que exigía ese camino, pese a los esfuerzos realizados. A futuro será indispensable diseñar e implementar un Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades de los gobiernos regionales y gobiernos locales liderado por la Secretaría de Descentralización bajo la rectoría de SERVIR, la Secretaría de Gestión Pública, los sectores y los entes rectores de sistemas administrativos, articulando los sistemas funcionales y administrativos, en función de las competencias y las capacidades de cada nivel de gobierno, los procesos misionales y funcionales de cada entidad, considerando la tipología de

municipalidades para abordar las brechas críticas de gobiernos regionales y locales; así como incorporando lo que nos demanda y hemos aprendido en la pandemia y la crisis sanitaria, por ejemplo, en cuanto a uso de plataformas virtuales, digitalización, automatización y demás.

En mérito al papel que viene jugando el sistema universitario en este campo, es necesario proponerse a que, la autoridad rectora del gobierno concerte con las escuelas de gobierno universitarias o de gestión pública, el mejorar la curricula y asegurar su articulación con el Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades.

En ese marco y para hacer frente a un sistema de administración pública que permanece congelado desde las reformas del siglo pasado, donde en los territorios la mayoría del recurso humano carecía de los perfiles, capacidades e incentivos necesarios para desempeñarse en el escenario descentralizado, resulta urgente promover los mecanismos para que los gobiernos regionales y gobiernos locales hagan el tránsito a la Ley del Servicio Civil, garantizando la continuidad del personal, la gestión del conocimiento, la meritocracia y los recursos necesarios.

Debemos apuntar a que, en toda la administración pública, empezando por el nivel regional, se asegure y garantice la incorporación de los altos funcionarios por concurso público o a través de SERVIR para asegurar una función directiva profesional regida por criterios de eficiencia, eficacia, resultados y generación de valor público, para superar el “patronazgo/clientelaje” que no solo impide contar con los recursos humanos adecuados, sino que es otro importante factor de corrupción.

- 2. Atender los nudos administrativos más evidentes que confronta la descentralización:** Como coinciden la mayoría de balances de la descentralización, existen importantes nudos administrativos que deben ser destrabados para un despliegue efectivo de la reforma. De ellos hay algunos que son los más notorios y particularmente urgentes. La superposición y duplicidad de funciones hace frecuentemente ineficiente y más costosa la gestión de las políticas públicas en los territorios (diseño, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación). Por su lado, la yuxtaposición de tres diseños organizacionales en los departamentos -uno, el creado por el marco normativo de la descentralización; dos, la estructura central basada en los antiguos CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales que les fueron adscritas-, desordena la posibilidad de gestión en el territorio. Y tres, los sistemas nacionales que regulan los procesos de gestión en la administración pública tienen un enfoque restrictivo y controlista que desincentiva la innovación y limita las capacidades de administración.

Para avanzar en resolver la superposición/duplicidad de funciones será necesario precisar en la Ley de Bases de la Descentralización el **concepto de autonomía** en un Estado unitario y descentralizado como el nuestro para facilitar la delimitación de las competencias compartidas para avanzar con más velocidad y claridad en los modelos de provisión de bienes y servicios y los Planes Anuales de Transferencia. En esa dirección se trata de llegar a una definición ajustada de funciones y competencias de los niveles de gestión, partiendo de los entregables que éste les debe a las personas y no de los procesos internos del Estado. Complementariamente, **terminar los avances que se vienen dando para precisar y desarrollar el concepto de rectoría nacional y las capacidades de los sectores para ejercerla**. Adicionalmente será necesario reestructurar las oficinas desconcentradas en los gobiernos regionales, en particular en su relación con las entidades gubernamentales en el territorio, integrando recursos técnicos y presupuestarios para evitar la duplicidad de funciones.

Más puntualmente, frente a la yuxtaposición de diseños organizativos en los gobiernos regionales, se trata de flexibilizar la estructura de gerencias preestablecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para que pueda adecuarse a las distintas realidades y requerimientos y al propio enfoque territorial que proponemos.

Atender el carácter restrictivo y controlista de los sistemas administrativos debe obligarnos a actualizar aquellos que ordenan la gestión del ciclo del gasto público para que se adapten a un Estado que es multinivel como resultado de la descentralización y por tanto con nodos sucesivos de decisión; en el fondo, se trata del tránsito de un enfoque basado en el control de los niveles de gasto y el cumplimiento formal de procedimientos, que son importantes, a otro centrado en la calidad del gasto y el logro de resultados.

- 3. Enfrentar la corrupción que afecta la descentralización con más transparencia, mayor institucionalidad y fiscalización:** La corrupción que sufrimos es sistémica y atraviesa nuestra historia. A la descentralización se le atribuye con frecuencia, no la causa, pero sí la aceleración de aquella, que ha penetrado todos los niveles del Estado y la sociedad civil, al punto que muchos casos se han naturalizado en la vida cotidiana de los ciudadanos y la burocracia<sup>54</sup> y es percibida desde el 2016 como el principal problema del país, consumiendo según la Contraloría General de la República más de 10% del presupuesto general<sup>55</sup>. Los gobiernos regionales y municipales, al igual que el gobierno nacional, no tuvieron capacidad para administrar adecuadamente los recursos, evidenciando límites en la ejecución de su presupuesto general y en particular de sus inversiones o proyectos; situación que se agrava por la alta discrecionalidad centralizada de las transferencias, a lo que se suman las debilidades en la gestión de autoridades y funcionariado regional y municipal.

Enfrentar este flagelo exigirá combinar por lo menos tres enfoques; uno, es la prevención a partir de desafiar y corregir los elementos del sistema que generan oportunidades de prácticas corruptas; el otro es el combate que supone investigar los casos de corrupción y cobrar la reparación tras determinar el daño causado; y finalmente, el fortalecimiento institucional y la transparencia.

En términos generales, para responder a esta difícil situación, deberá fortalecerse las capacidades fiscalizadoras y legislativas de los Consejos Regionales en coordinación con la Secretaría de Integridad de la PCM<sup>56</sup>, y la Contraloría General de la República, que deben traducirse en reformas legislativas. En el plazo inmediato, resulta indispensable instalar o reinstalar las Comisiones Regionales Anticorrupción con planes de trabajo efectivos y los recursos necesarios para operar, visibilizándolos en los portales institucionales, donde los gobiernos regionales y gobiernos locales deben formular e implementar sus Planes Anticorrupción coordinando con la Secretaría de Integridad Pública de la PCM asegurando la participación de las principales entidades públicas, el sector empresarial y la sociedad civil. Una acción concreta es establecer que los Consejos Regionales sean vigilantes del cumplimiento de las normas, en particular al ingreso o reingreso a la función pública de

<sup>54</sup> Mujica, Jaris y Julio Arbizu (2015): *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales. Propuestas de Políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018*, CIES. Ver también Huber, Ludwig (2016): *“Corrupción y Transparencia”*, en CIES (editor): *Balace de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021*, CIES-IDRC, Lima.

<sup>55</sup> Contraloría General de la República. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*, Contraloría General de la República, Lima.

<sup>56</sup> Es responsable de conducir, implementar y evaluar la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, con alcance a todo el Estado Peruano. Asimismo, promueve estrategias de trabajo con diversos sectores para elevar de manera conjunta los estándares de integridad pública.

personas condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos; y se conviertan en la parte civil en casi el ministerio público u órgano competente no actúe.

Otra línea de trabajo recomendable es que, simultáneamente será necesario potenciar los mecanismos de control preventivo y gestión de riesgos para delitos de corrupción en base a una evaluación, estableciendo canales claros para la acción e involucrando activamente a la ciudadanía en los departamentos. De esta manera y considerando la concentración de actos de corrupción en adquisiciones, licitaciones y obras públicas, será preciso implementar sistemas o plataformas informáticas (internet) integradas y transparentes para monitorear en línea tales procesos, difundiendo sistemáticamente la información referida a perfiles, propuestas, avances y procedimientos relacionados con la inversión a nivel territorial. Lo que empata con el intensivo uso de tecnologías digitales para potenciar la transparencia que debe emprenderse desde la Secretaría de Gobierno Digital<sup>57</sup> y desde la Secretaría de Integridad de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Otro factor, que en los últimos años ha crecido y se ha convertido, por diversas razones, en desencadenante y facilitador de actos de corrupción es la manera como se incorporan recursos humanos en particular de alta dirección de gobierno en todos los niveles. Y no solo por incumplimiento de las normas al no reunir los requisitos ni cumplir con el perfil para el puesto, pero si tener algún vínculo con las autoridades, sino que además luego, varios de ellos, son incluidos en investigaciones sobre presuntos actos de corrupción, y otros que han sido sancionados y pertenecen al entorno de la alta dirección. Por lo que, se insiste asegurar y garantizar que en particular la incorporación de los altos funcionarios sea por concurso público o a través de SERVIR para superar el “clientelaje” que no solo impide contar con los recursos humanos adecuados, sino que es otro importante factor de corrupción.

Complementariamente, deberán crearse las condiciones para la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia y transparencia de los servicios públicos, con énfasis en salud, educación y seguridad ciudadana. Eso implica reformar la legislación vigente.

- 4. Atender los severos problemas de representación política de los gobiernos regionales y locales:** La descentralización es heredera y se inserta en un sistema político partidario en crisis sin organizaciones sólidas, que más allá de participar en los procesos electorales, son incapaces de controlar a sus representantes en el ejercicio del poder<sup>58</sup>. Se trata de un problema nacional que se arrastra desde fines del siglo XX y que afecta fuertemente la reforma. A diferencia del nivel de gobierno nacional, nadie ha pensado efectivamente una reforma que incluya la dimensión regional y local; por lo que es uno de los temas pendientes a agendar para el desarrollo del proceso de descentralización.

Se considera que en el corto plazo se trata de consensuar e implementar los primeros pasos de una reforma de representación política en el nivel regional y municipal de cara a las elecciones del año 2022. En esa dirección, para mejorar la “valla” electoral de entrada y de salida, es necesario establecer como condición para la inscripción de las agrupaciones regionales la presentación de una relación de afiliados no menor al uno por ciento de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter regional, donde no más del 75% domicilien en una misma provincia, así como la pérdida de la inscripción si no se alcanza por lo menos el 8% de los votos válidos en la elección.

<sup>57</sup> La Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, es el ente rector en materia de gobierno, transformación y confianza digital.

<sup>58</sup> Molina, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional, Lima.

Por otro lado, nos parece recomendable que a partir de las elecciones del 2026 se amplíe el período del mandato regional y municipal a cinco (05) años, como ocurre con el mandato presidencial. Y analizar la posibilidad de la reelección inmediata por una sola vez, y tomar la decisión en base a evidencias y desempeño de indicadores de gestión.

- 5. Mejorar la representatividad de los gobiernos regionales, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con énfasis en territorios con comunidades campesinas y nativas:** Las debilidades y los límites de los Consejos de Coordinación Local y Regional son una constante, prácticamente desde sus años iniciales<sup>59</sup>. Las leyes de la descentralización multiplicaron los mecanismos y espacios de la participación ciudadana que paulatinamente se fueron desgastando -Planes de Desarrollo Concertado, Consejos de Coordinación Local y Regional, Presupuesto Participativo, revocatoria de autoridades- desde el momento mismo de su diseño. Muchos de ellos de carácter consultivo y no vinculante, el de mayor impacto fue el presupuesto participativo, hoy muy debilitado por su arquitectura estándar, su marco “reglamentarista” que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno ni las que resultan de la diversidad territorial, cultural y social, además de su dependencia de la voluntad y la discrecionalidad de la autoridad<sup>60</sup>.

Recuperar y fortalecer la participación ciudadana es necesario, por lo que corresponde revisar su normatividad en base a los aprendizajes y a los resultados de múltiples evaluaciones que se han hecho. Se hace urgente reformar los Consejos de Coordinación Local y Regional, por un lado, en cuanto a su composición y el despliegue de sus miembros; y por otro lado en cuanto a proveerlos de las herramientas y procedimientos que necesitan para mejor significativamente su desempeño y cumplir con sus objetivos. En lo primero, se propone incorporar otras instancias estratégicas de alta dirección de los gobiernos, por ejemplo, en el nivel regional a las Gerencias de Desarrollo Económico y Desarrollo Social; así mismo establecer mecanismo, procedimientos, y herramientas para potenciar y garantizar adecuada participación del sector empresa privada, de la academia, comunidades campesinas y nativas en los espacios de concertación local y regional.

En cuanto a lo segundo, y en el corto plazo, se debe garantizar que un porcentaje de los recursos de inversión se destine obligatoriamente al presupuesto participativo y acabar con la discrecionalidad de las autoridades de gobiernos descentralizados. Simultáneamente y en el marco de la Programación Multianual del Gasto Público, el MEF debería adecuar manuales e instructivos para darle una perspectiva de mediano plazo al presupuesto participativo y mejorar la calidad del proceso de identificación, priorización y planificación de proyectos, lo que contribuirá a reducir la atomización y dispersión de las inversiones que hoy se observa. En el largo plazo habrá que caminar a que el presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Concertado tengan un carácter vinculante.

En este ámbito, otra importante línea de acción para desarrollar el proceso de descentralización, es fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia; esta no puede estar supeditada principalmente a los eventos de rendiciones de cuenta formales que se establecen en las normas vigentes. Más allá del cumplimiento formal de estas obligaciones, supone asegurar que gobiernos regionales y municipalidades mejoren su transparencia y el acceso a la información pública en sus portales incorporando la información relevante, haciendo énfasis en contratación, adquisiciones, obras públicas y bienes y servicios, gestión de recursos humanos, pero también sobre las visitas que reciben las autoridades; la información deberá incorporar el avance físico y la ejecución presupuestal de las distintas

<sup>59</sup> Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távara, G. (2006): *La descentralización en el Perú Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

<sup>60</sup> Molina, Raul (2016), *ibid.*

obras, así como el valor referencial de todos los procesos de contratación de bienes, servicios y obra. En esa dirección y en el mediano plazo se debe impulsar la innovación en los cursos en escuelas y universidades para la formación de ciudadanos activos utilizando las TICs y las nuevas formas de ejercicio de derechos con enfoque territorial.

En materia de participación como de rendición de cuentas es perentorio promover mecanismos e instrumentos efectivos e innovadores que hagan énfasis en las comunidades campesinas y nativas, virtualmente excluidas de ambos procesos al no haber sido contempladas desde sus particularidades y especificidad.

- 6. Responder a la necesidad de reformas en la gobernanza para el diseño e implementación de políticas nacionales:** Durante muchos años las resistencias para distribuir poder fueron una constante desde la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización perdiéndose la principal instancia de diálogo institucional hasta ese momento entre los tres niveles de gobierno<sup>61</sup>. En los últimos años, la Secretaría de Descentralización buscó generar mecanismos de coordinación donde los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo, aunque alejados de la conducción del proceso, encontraron espacio para una coordinación más ágil y dinámica con los sectores, mejorando los costos de transacción en estos procesos<sup>62</sup>.

Encontrar la nueva gobernanza que exige la descentralización en esta etapa, supone instalar, poner en marcha y fortalecer al CCI, particularmente de su rol en la coordinación de políticas entre los gobiernos regionales, los gobiernos locales y el gobierno nacional, potenciando simultáneamente los mecanismos de gobernanza multinivel que se han construido estos años (GORE-Ejecutivo, MUNI-Ejecutivo), fortaleciendo las agendas territoriales, construidas utilizando los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y Planes Operativos Institucionales (POI) y haciendo seguimiento de resultados. A partir de los avances que se han producido los últimos años, se trata también de consolidar la gobernanza intersectorial e intergubernamental mediante la implementación de los Modelos de Provisión de Bienes y Servicios en el caso de competencias compartidas.

En esa dirección se requiere seguir mejorando la articulación de PCM, MEF y CEPLAN para la participación coordinada de los ministerios nacionales en la implementación de las políticas públicas en los territorios, y como se ha mencionado, en particular de los Modelos para la prestación de bienes y servicios, que deben ser incluidas en la programación presupuestal multianual y articulados a los planes de inversión multianuales, dentro del marco fiscal, condicionando las transferencias desde el gobierno nacional, incluyendo a los organismos reguladores y supervisores.

Otra línea de trabajo a profundizar es el funcionamiento de Comisiones intergubernamentales sectoriales, no solo en el nivel nacional, sino especialmente regional, en la perspectiva que en las agendas territoriales se alineen la implementación de las políticas en el territorio, con planes específicos y con la participación ordenada de los tres niveles de gobierno. Que pudiéndose empezar por el nivel regional se pueda escalar al nivel provincial.

Por otro lado, es muy recurrente en nuestro país y ratificado en los últimos años que, el crecimiento económico del país estuvo centrado en la oferta exportadora y su diversificación antes que en la mejora de productividad y la generación de valor agregado. El Informe de la OCDE señala la ausencia de políticas “de abajo hacia arriba” pensadas desde

<sup>61</sup> Dulanto (2017), *ibid.*

<sup>62</sup> Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Descentralización: (2017). Informe Anual de Descentralización 2016, PCM, Lima

los territorios, que promuevan la innovación y desarrollen las potencialidades existentes. Por lo que se deberá diseñar e implementar políticas regionales urbanas y rurales de abajo hacia arriba; por ejemplo, las políticas de la lucha contra la pobreza deben aprovechar estrategias que conecten los espacios rurales y sus potencialidades con las dinámicas urbanas existentes (agroexportadoras).

Un paso importante, que es parte de esta esperada conexión, es revisar y consensuar la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial ya trabajada y su incorporación en el marco fiscal. Así como intensificar políticas que desarrollen mercados locales y regionales buscando articulación con mercados externos, la mejora de la articulación e integración vial del territorio regional, internamente y con los mercados del país, disponer de un sistema de información regional para esos propósitos; y el seguimiento de indicadores claves que midan el impacto de esas políticas.

- 7. Reformar integralmente de las finanzas regionales y locales:** En materia fiscal, los desafíos son grandes. Tras casi 20 años de descentralización, las transferencias del gobierno nacional son discrecionales y poco predictibles a pesar de las mejoras de los últimos años que se muestran en el Informe; continúan basándose, principalmente, en criterios históricos e inerciales y resultan desligadas de las necesidades de la población en los territorios, así como del desempeño de la gestión. Se mantiene la desvinculación entre funciones y presupuesto tanto como una mala distribución entre gastos corrientes y gastos de inversión de acuerdo a las responsabilidades y a la provisión de servicios de los gobiernos descentralizados<sup>63</sup>. Mientras que, como ha sido reiteradamente señalado, el canon es un factor de distorsión e inequidad<sup>64</sup>.

Reformar la fiscalidad es una tarea largamente postergada y ahora más urgente con la dimensión del enfoque territorial que se está impulsando, y con el propósito de reducir la perversidad del esquema actual y reducir la dependencia del nivel nacional. En materia de asignación de recursos es evidente que se requiere mejorar la equidad y la suficiencia de la asignación vertical y horizontal de recursos a partir de las competencias que efectivamente ejercen los gobiernos. Las transferencias tienen que organizarse en un sistema articulado donde cada instrumento debe tener un objetivo específico como base de reglas objetivas y transparentes de asignación. En el corto plazo se debe vincular paulatinamente la formulación del presupuesto a las necesidades de la gente (usando indicadores de necesidades básicas insatisfechas y pobreza multidimensional) y el desempeño y gestión de los gobiernos descentralizados. Así mismo, avanzar a un sistema transparente de compensación en función a las realidades territoriales, por ejemplo, para los gobiernos descentralizados sin canon, priorizando servicios públicos como salud, educación, saneamiento básico, y seguridad ciudadana.

En el nivel municipal se requiere una reforma normativa de transferencias realmente compensatorias con criterios claros de reasignación de recursos ordinarios, complementarias a FONCOMUN, que garanticen mejor predictibilidad y los recursos necesarios para la prestación de los servicios. En el nivel regional se trata de asegurar que los criterios y pesos para la distribución del FONCOR reduzcan desigualdades existente resultantes de la modalidad de transferencias, que son exacerbadas por el canon.

<sup>63</sup> OCDE. (2016): Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, OECD Publishing, París.

<sup>64</sup> Macroconsult. (2010): Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización, Consorcio AFI-Macroconsult, Lima.

Tema recurrente poco atendido y por tanto demanda vigente, es impulsar los cambios requeridos para aumentar la recaudación y reducir la evasión en las fuentes de recursos propios o directamente recaudados, y pensar hasta en aumentar rubros de esta fuente. También incrementar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria municipal y mejorar el sistema de definición y cobro del impuesto predial. Resolver el tema de elaboración y actualización de catastro a nivel nacional u otras herramientas, y ponerlas a disposición de los gobiernos regionales y locales, por ejemplo, la generación de mecanismos para la recuperación parcial de las plusvalías urbanas.

Pero, también desde la perspectiva de desarrollo territorial y promoción de la inversión y generación de empleo e ingresos, la reforma debe incluir, no solo optimizar el gasto público sino la participación del sector privado, especialmente en infraestructura en campos específicos como conectividad y cobertura digital, matriz energética renovable y sostenible, etc.; buscando hacer más efectivas las inversiones estratégicas en torno a mancomunidades regionales.

Finalmente, luego de varios años, se debe abrir el debate en torno al rol y desempeño del canon, en perspectiva de que se convierta en instrumento para mejorar inequidad intradepartamental orientándolo al reacondicionamiento de los territorios a través de ejecución de obras/ proyectos de envergadura e impacto, constitución de fondos de desarrollo territorial o de estabilización.

#### **8. Promoción de la dinámica económica y mejores oportunidades en los departamentos:**

Dentro del enfoque territorial que alentamos desde la SD-PCM, que ha generado expectativa interesante en actores territoriales, es vincular mejor la gestión de la dinámica económica a actores territoriales (gubernamentales, empresariales, academia y otras), a competitividad territorial y de especialización en generación de valor económico; la incorporación de innovación y adaptación tecnológica y no tecnológica, etc; que contribuya a mejorar los ingresos y reducir los desequilibrios.

El impulso a las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) busca, entre otras cosas, ser una respuesta en esa dirección, apoyando el liderazgo del gobierno regional en la identificación y priorización a mediano plazo (3 a 5 años) de los planes de inversión multianual en el territorio que coadyuven a su competitividad, que apunten a la innovación y adaptación tecnológica en procesos productivos, y se articule a los PDRC. Lo que incluye intensificar el proceso de agendar estos temas a través de instrumentos como la “Estrategia de desarrollo innovación regional”- EDIR; que prioriza la implementación de proyectos innovadores que potencien la competitividad de los territorios.

Deberá iniciarse el diseño e implementación de fondos de desarrollo territorial para mejorar la competitividad desde el despliegue de proyectos e iniciativas innovadoras desde las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), y acompañar la gestión de infraestructura habilitante y estratégica, y el desarrollo de capacidades de actores territoriales.

## 4.2 Hoja de Ruta para la Descentralización 2021-22.

A continuación, se plantea una Hoja de ruta de corto plazo para los años 2021-22 que permita continuar con el trabajo ya en curso, así como cimentar las bases para la agenda integral que se plantea a través de los Lineamientos de Descentralización. Las acciones se plantean para cada dimensión y algunas transversalmente para dar soporte a todo el proceso.

### En la Dimensión administrativa.

- 1) Mantener el proceso de implementación de los Lineamientos para la elaboración de modelos de provisión de bienes y servicios mediante el diseño de los modelos base del servicio priorizado por cada sector y los correspondientes modelos ajustados. Se deberá poner especial énfasis a los servicios vinculados a la salud, educación y reactivación económica, así también a los transversales y estratégicos como; la conectividad y la infraestructura estratégica de carreteras y agua y saneamiento.
- 2) Concluir la revisión del estado de los procesos de transferencia de competencias y funciones, lo cual incluye el seguimiento periódico a las transferencias intergubernamentales, así como la revisión al marco normativo vigente.
- 3) Continuar con la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, trabajo a cargo de la Comisión Bipartita de Transferencia.

### En la Dimensión política.

- 1) Diseñar una reforma de los Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local que contemple su composición (incorporando otros actores territoriales relevantes), así como las atribuciones, los procesos y herramientas con los que cuentan para contribuir en la planificación y uso concertado de recursos. La participación ciudadana para mejorar de la pertinencia y oportunidad de los servicios a los ciudadanos debe ser prioridad, en especial de comunidades campesinas e indígenas que presentan mayores restricciones para poder acceder a los servicios públicos en tiempos de pandemia. Tanto el Consejo de Coordinación Regional como el Consejo de Coordinación Local deberán servir de conectores a la realidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
- 2) Implementar acciones, de forma coordinada con los otros sectores del ejecutivo, para fortalecer la gestión de las municipalidades lideradas por alcaldesas y promover la participación de más mujeres en la política a todo nivel a fin de ayudar a cerrar la brecha de género a nivel nacional, regional y local.
- 3) Iniciar el diseño de la reforma de representación política en el nivel regional y municipal de cara a las elecciones del año 2022, haciendo énfasis en mejorar la valla electoral de entrada y salida.
- 4) Implementar en el 2022 el Programa de Inducción a autoridades regionales y locales que iniciaran sus gestiones el 2023, de manera articulada con todas las entidades del gobierno nacional. La primera edición se realizó en el 2018 de manera descentralizada.

### En la Dimensión fiscal.

- 1) Crear una comisión técnica para revisar los criterios de distribución del FONCOMUN, FONCOR Y CANON.
- 2) Para el nivel municipal, diseñar mecanismos que permitan la ampliación de recursos de los programas presupuestales que tienen relación directa con sus competencias exclusivas, de manera complementaria a FONCOMUN, para asegurar la prestación de los servicios principales a cargo de las municipalidades.

- 3) Para el nivel regional, reglamentar la Ley N° 31069, Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) considerando el mandato establecido en la ley de Bases de la Descentralización<sup>65</sup> y operativizar parte de sus recursos a través de proyectos estratégicos de las mancomunidades.
- 4) Priorizar la evaluación expost por parte del MEF, para poder garantizar que los recursos que ya han sido invertidos estén contribuyendo a la prestación efectiva de los servicios, analizando la operatividad y funcionamiento de las obras que han sido financiadas.

#### **En la Dimensión económica.**

- 1) Continuar con el acompañamiento a los comités impulsores de las Agencias Regionales de Desarrollo para lograr su involucramiento, cogestión y sostenibilidad.
- 2) Mantener de forma constante las acciones de sensibilización técnica y política a los actores involucrados, desarrollando capacidades necesarias para el funcionamiento de la Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).
- 3) Continuar con la ejecución y acompañamiento según corresponda para completar las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regionales (EDIR) cuya elaboración está en curso y para iniciar la elaboración de las faltantes. Vincular estas EDIR a la construcción del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo que aprobará CEPLAN y su articulación a la transferencia de recursos a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- 4) Fortalecer las capacidades de los profesionales de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico de los gobiernos regionales, para la gestión de las Agencias Regionales de Desarrollo.

#### **Y de manera transversal:**

##### **Mecanismos de articulación.**

- 1) Implementar los espacios de articulación correspondientes al CCI como parte de su institucionalización, dotando de personal mínimo al CCI para su contribución inmediata al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que está construyendo el CEPLAN y establecer indicadores para el objetivo de descentralización construido con la participación de los tres niveles de gobierno y contribuyendo con una mirada estratégica del desarrollo a través de las mancomunidades
- 2) Coordinar con los gobiernos regionales la actualización de las agendas de desarrollo territorial a nivel regional y macro regional.
- 3) Continuar con el trabajo de monitoreo de los resultados de los espacios de articulación intergubernamental, generando reportes de avances en la gestión de las agendas.
- 4) Revisar y consensuar la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial.

##### **Fortalecimiento de capacidades.**

- 1) Diseñar un Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades de los gobiernos regionales y gobiernos locales liderado por la Secretaría de Descentralización bajo la rectoría de SERVIR, la Secretaría de Gestión Pública, demás entes rectores de sistemas administrativos y los sectores, de manera articulada con representantes de gobiernos regionales y municipios.

---

<sup>65</sup> El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

### **Lucha contra la corrupción.**

- 1) Evaluar los sistemas administrativos e identificar donde están los cuellos de botella que permiten la corrupción, considerando los informes de contraloría. Evaluar también los sistemas informáticos, promoviendo la interoperabilidad, evitando la duplicidad de registros, por parte del personal de las entidades que utilizan dichos sistemas.
- 2) Evaluar el papel de las comisiones regionales anticorrupción y adoptar medidas para fortalecer la gobernanza anticorrupción a nivel descentralizado (estándares más exigentes de rendición de cuentas sobre avances y logros, efectivo funcionamiento a través de canales claros, identificación de casos de éxito) y diseñar mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en los gobiernos descentralizados.
- 3) Brindar un paquete de herramientas que faciliten el control de la ciudadanía coordinando con Contraloría.

### **Sistemas para facilitar la gestión de la información en el territorio.**

- 1) Concluir las mejoras a la plataforma Municipio al Día, Mapa Inversiones y herramientas de acceso a la información para la gestión articulada (Aplicativos como Atención a Alcaldes, Fondos y Programas, Mancomunidades).
- 2) Fortalecer con mayores recursos a Geo Perú y al INEI para que puedan mejorar la recolección de microdatos para diseñar estrategias de políticas e implementación en tiempo real para la toma de decisiones en tiempos de pandemia, así como las iniciativas regionales como los IDER.

## BIBLIOGRAFÍA

Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távara, G. (2006): *La descentralización en el Perú Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Ballón, E. (2020): *La pandemia y la gestión descentralizada. Documento de trabajo*, DESCO, Lima

Banco Mundial (2017): *Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente Y Equitativo*. En: [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592\\_peru\\_fiscal\\_report\\_spanish\\_web-28-55.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592_peru_fiscal_report_spanish_web-28-55.pdf)

Carolini, Gabriella Y; Lynn Hess, Sara; Quezada Medina, Jessica; Otto Thomasz, Esteban (2019): *Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual*, CEPAL, Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45019-panorama-la-descentralizacion-fiscal-la-ruralidad-america-latina-caribe>

Contraloría General de la República (2014): *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la República, Lima.

De Cesare, Claudia (editora)(2016): *Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y El Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. En: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>

Dulanto, Guillermo (2017): Dulanto, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano* (Tesis doctoral). Recuperado de [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE\\_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Ginocchio, Luis (2020): *Propuesta de Lineamientos para la Reactivación Económica Regional en el marco de las ARD, 2020*, SD-PCM, Lima

Grupo Propuesta Ciudadana (2021): *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas*, Documento de Trabajo, GPC, Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas (2021): *Reporte de Seguimiento Trimestral de las Finanzas Públicas y del Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Al IV Trimestre 2020*, MEF, Lima. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/Reporte\\_Fiscal/RFT\\_4T2020\\_13022021.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/Reporte_Fiscal/RFT_4T2020_13022021.pdf)

Moscoso, W., Rivera, D., Rojas, F. (2019): *Evaluación de los GORE-EJECUTIVO: Valor, Logros, Propuestas para elevación de impacto*, SD-PCM, Lima.

OCDE. (2016). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: OECD Publishing.

PNUD-Perú (2019): *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*, PNUD, Lima. Ver en <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>

Ramos, E.; Muñoz, C. y Pérez, G. (2017): *La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas El caso de Colombia*, CEPAL, Santiago

SD-PCM (2016): *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016*, SD-PCM, Lima. Ver en <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-del-Proceso-de-Descentralizaci%C3%B3n-2016.pdf>

Secretaría de Gestión Pública (2021): *Informe de Evaluación de los Resultados de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*, SGP, Lima.

Viceministerio de Gobernanza Territorial (2019): *Preparación, moderación y sistematización de resultados de talleres para la construcción de conceptos*. PCM, Lima.

Vilca, Paulo (2014): *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno PUCP, Lima.

## ANEXOS

### Anexo 1: Resumen de Decretos Legislativos ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia

N° Decreto Legislativo	Descripción
Decreto Legislativo 1456	Establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, publicado el 10 de abril de 2020. De acuerdo con dicho dispositivo, se establecía la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, incluyendo a los gobiernos regionales y gobiernos locales mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a nivel nacional.
Decreto Legislativo 1460	Flexibiliza el procedimiento para la aceptación de donaciones provenientes del exterior por las entidades y dependencias del sector público en el marco de la cooperación internacional no reembolsable. Publicado el 16 de abril de 2020, autorizando a las entidades y dependencias del sector público comprendidas en el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, que incluye a los gobiernos regionales y gobiernos locales.
Decreto Legislativo 1486	Establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas a través de mecanismos que permiten que las entidades públicas ejecuten sus inversiones de manera efectiva, con procesos de retroalimentación y mejora constante durante su ejecución, para que el Estado brinde servicios públicos de manera oportuna a la población y se contribuya con el cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos. Así, se brindan facilidades para la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos y del Plan de Monitoreo Arqueológico, así como para la utilización de metodologías Building Information Modeling u otras en las inversiones públicas. Asimismo, se prevé la flexibilidad y el seguimiento de la ejecución de IOARR realizadas por núcleos ejecutores de las entidades públicas, incluyendo a los gobiernos regionales y gobiernos locales.
Decreto Legislativo 1497	Marco normativo que promueve y facilita las condiciones regulatorias exigidas mediante la definición de medidas que reconocen la vigencia de títulos habilitantes, la reducción de exigencias administrativas para la obtención de la licencia de funcionamiento municipal, así como optimizar las condiciones para que la atención de los procedimientos se desarrolle con el fin de mitigar el impacto y consecuencias ocasionadas por la propagación del COVID-19.
Decreto Legislativo 1500	Establece medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, así como de las certificaciones ambientales. Incluye medidas para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión pública - incluyendo las de gobiernos regionales y gobiernos locales, privada y público privado, a fin de mitigar el impacto y consecuencias de la propagación del COVID-19.
Decreto Legislativo 1505	Establece el marco normativo que habilita a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno para disponer las medidas temporales excepcionales que resulten necesarias para asegurar que el retorno gradual de los/as servidores/as civiles a prestar servicios en sus centros de labores se desarrolle en condiciones de seguridad, garantizando su derecho a la salud y el respeto de sus derechos laborales, permitiéndole al Estado promover las condiciones para el progreso social y recuperación económica.

Fuente: Secretaría de Descentralización

## Anexo 2: Resumen de Decretos de Urgencia ligados directamente a la gestión de los gobiernos descentralizados en la lucha contra la pandemia

N° de Decreto de Urgencia	Descripción
Decreto de Urgencia 025-2020	Establece medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional, incorporando también la atención primaria, a cargo de los gobiernos locales.
Decreto de Urgencia 026-2020	Establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus) en el territorio nacional, relacionadas fundamentalmente a las modalidades laborales, incluyendo a los tres niveles de gobierno.
Decreto de Urgencia 033-2020	Durante el Año Fiscal 2020 autoriza a los GL de manera excepcional a efectuar la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada. Publicado el 27 de marzo de 2020 implicó el trabajo de las más de mil ochocientas municipalidades para entregar apoyo alimentario a las familias más vulnerables.
Decreto de Urgencia 037-2020	Autoriza la creación del SERVICIO COVID ESPECIAL-SERVICER, en el que pueden participar los profesionales de salud peruanos y extranjeros durante la vigencia de la emergencia sanitaria hasta treinta días calendario posterior a su término. La contratación de los profesionales se realiza mediante el régimen especial del Decreto Legislativo 1057 que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Publicado el 12 de abril de 2020
Decreto de Urgencia 043-2020	Aprueba medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, aplicables por los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional, con la finalidad de contratar bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país y cuyo retorno a su domicilio habitual, por razones de arraigo familiar o laboral, vulnerabilidad y/o sanidad, no era posible dado el estado de emergencia nacional. Publicado el 20 de abril de 2020
Decreto de Urgencia 046-2020	Aprueba medidas extraordinarias, en materia económica y financiera para financiar el traslado de repatriados que arriban al Perú, desde el Grupo Aéreo 08, a los hospedajes donde cumplirán el aislamiento social obligatorio, el traslado de las personas con resultado negativo que retornen de otras zonas del país hacia los establecimientos de hospedaje así como el transporte y distribución de las donaciones provenientes del sector privado y ayuda humanitaria consistente en alimentos.
Decreto de Urgencia 048-2020	Medidas extraordinarias para adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento y alimentación en cuarentena de las personas que deban desplazarse dentro del país.
Decreto de Urgencia 047-2020	Medidas extraordinarias para reducir el impacto de las medidas de aislamiento social obligatorio en la situación fiscal de los GL garantizando la continuidad de los servicios para atender la emergencia sanitaria.
Decreto de Urgencia 068-2020	Medidas complementarias para brindar atención alimentaria complementaria a personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el covid-19
Decreto de Urgencia 115-2020	Medidas extraordinarias para la realización de actividades de fiscalización destinadas a la recuperación de espacios públicos, sostenibilidad, ordenamiento urbano y seguridad en distritos focalizados. Ello implicó la contratación de personal y la adquisición del material necesario para fortalecerlas a partir de un proceso previo de identificación y priorización de municipalidades con mayores conglomerados de establecimientos comerciales.

Fuente: Secretaría de Descentralización