

The page features a teal background with decorative geometric patterns in the corners. The patterns consist of repeating motifs such as squares, diamonds, and interlocking lines, rendered in a lighter shade of teal. The central text is white and bold.

20

INFORME ANUAL DE
DESCENTRALIZACIÓN

23



BICENTENARIO
PERÚ
2024



INFORME ANUAL DE DESCENTRALIZACIÓN 2023

Secretaría de Descentralización
www.descentralizacion.gob.pe

Responsables y elaboración de contenidos:
Secretaría de Descentralización

Todos los derechos reservados.
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

RESUMEN EJECUTIVO	16
INTRODUCCIÓN	21
SECCIÓN I PANORAMA GENERAL	23
1.1. Las políticas de gobierno	24
1.2. Panorama general	
1.3. El marco normativo para impulsar la descentralización	25
1.4. Contexto político	28
1.5. Contexto social	30
1.6. Contexto económico	31
SECCIÓN II AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	36
2.1. DIMENSIÓN POLÍTICA	45
2.1.1. Conducción y rectoría en el marco del proceso de descentralización	46
2.1.2. Con Punche Regional	50
2.1.3. Mecanismos de articulación y gobernanza territorial	51
2.1.3.1. El Consejo de Coordinación Intergubernamental	51
2.1.3.2. Los Consejos de Estado Regional (CER)	52
2.1.3.3. Mesas Técnicas para el Desarrollo Territorial	53
2.1.3.4. Comisión Multisectorial VRAEM Productivo	56
2.1.4. Mecanismos de asociatividad territorial	57
2.1.4.1. Mancomunidades	57
2.2. DIMENSIÓN ECONÓMICA	58
2.2.1. Asignación Presupuestal por nivel de gobierno	58
2.2.1.1. Evolución del presupuesto	58
2.2.1.2. Descentralización del gasto público: Brechas entre PIA y PIM a nivel descentralizado. Transferencias de recursos y predictibilidad	59
2.2.2. La Descentralización Fiscal	60
2.2.2.1. El presupuesto por fuentes de financiamiento	61
2.2.2.2. El presupuesto por genéricas de gasto en recursos humanos	62

2.2.2.3. Mecanismos para la redistribución de recursos	62
2.2.2.3.1. El Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN	64
2.2.2.3.2. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	65
2.2.2.4. Fondo de Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT)	67
2.2.3. Eficiencia del Gasto de Inversiones y el esfuerzo para destrabar inversiones	68
2.2.4. Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)	70
2.3. DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA	75
2.3.1. Estado de las competencias y funciones transferidas	75
2.3.1.1. Estado, avance y problemas de las transferencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima.	76
2.3.1.2. Estado, avance y problemas del proceso de transferencia en materia de cultura.	78
2.3.2. Modelos de provisión de bienes y servicios	80
2.3.3. Sistemas administrativos	81
2.3.3.1. Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos	81
- Transición del Servicio Público al Servicio Civil	82
- Gestión del Rendimiento	84
- Estrategia Punche Gerentes	85
2.3.3.2. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	86
- Fortalecimiento de capacidades	86
2.3.3.3. Sistema de Modernización de la Gestión Pública	86
- Calidad de Servicios	87
- Implementación de Plataforma MAC	88
2.3.3.4. Sistema Nacional de Abastecimiento	88
- Gestión de la PMBSO	89
- Gestión de adquisiciones	90
- Contrataciones del Estado	94
2.3.3.5. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones	95
- Asistencia técnica en gobiernos regionales (GR)	95
- Asistencia técnica y capacitación en gobiernos locales	96
- Situación del SNPMGI a nivel de gobiernos regionales en el 2023	97
- Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP) 2023	98
2.3.3.6. Sistema Nacional de Control	98
- Control posterior	

- Control previo – simultáneo	100
2.3.4. Gestión administrativa de los gobiernos descentralizados	103
2.3.4.1. Sistema de planeamiento	103
2.3.4.2. Modernización - Reestructuración organizativa	104
2.3.4.2.1. Implementación de mecanismos de gestión	105
2.3.4.3. La importancia del talento humano en los gobiernos regionales y locales	106
2.3.4.4. El sistema de contrataciones del Estado en los gobiernos regionales	107
2.3.4.5. Incentivos dirigidos a los gobiernos locales y regionales	109
2.3.4.5.1. Premio Nacional Sello Municipal	109
2.3.4.5.2. Fondo Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)	110
2.4. DIMENSIÓN SOCIAL	113
2.4.1. Fortalecimiento de capacidades desde la Secretaría de Descentralización	113
2.4.1.1. Fortalecimiento de capacidades a municipalidades de reciente creación	116
2.4.1.2. Desafíos para potenciar el fortalecimiento de capacidades	117
2.4.2. Fortalecimiento de capacidades desde los ministerios	117
2.4.3. Presupuesto Participativo	120
2.5. DIMENSIÓN AMBIENTAL	122
2.5.1. La Gestión de Riesgo de Desastres	122
2.5.2. Demarcación Territorial	122
2.5.3. Zonificación Ecológica y Económica a nivel nacional	123
2.6. TEMAS TRANSVERSALES	124
2.6.1. Proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE	124
2.6.1.1. Antecedentes	124
2.6.1.2. Comité de Políticas de Desarrollo Regional	124
2.6.1.3. Proceso de adhesión y acciones desarrolladas en el 2023	125
2.6.2. Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD)	126
SECCIÓN III AGENDA PRIORITARIA	129
3.1. Reforma normativa del proceso de descentralización	130

3.2. Fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental	131
3.3. Seguimiento y evaluación de las funciones transferidas	131
3.4. Implementación del Sistema Nacional de Información para el seguimiento y monitoreo de la descentralización	132
3.5. Mejorar la vinculación entre Planes de Desarrollo Concertado y la Programación Multianual de Inversiones para garantizar el cierre de brechas	132
3.6. Fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo	132
3.7. Evaluación y propuestas de mejoras en las metodologías de asignación de FONCOMUN y FONCOR	133
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

LISTA DE CUADROS

- **Cuadro N.º 1:** Comparativo del Índice de Competitividad Global (2023) 26
- **Cuadro N.º 2:** Perú: Componentes del pilar de Eficiencia del Gobierno en el Índice Global de Competitividad (2008-2023) 28
- **Cuadro N.º 3:** Perú: Normatividad del proceso de descentralización con rango de Ley (2000 - 2023) 29
- **Cuadro N.º 4:** Perú: Indicadores sociodemográficos y migración reciente entre departamentos 2007 y 2017 (por mil habitantes) 32
- **Cuadro N.º 5:** Departamentos con mayor número de conflictos - 2023 (número de casos) 36
- **Cuadro N.º 6:** Comportamiento del crecimiento económico por sectores 37
- **Cuadro N.º 7:** Comportamiento del crecimiento e inflación en el Perú y el mundo 38
- **Cuadro N.º 8:** Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la competitividad 2022-2025 - avances 42
- **Cuadro N.º 9:** Avances de la rectoría ejercida por los ministerios en el marco del proceso de descentralización. 2023 46
- **Cuadro N.º 10:** Número de acuerdos y compromisos por CER 52
- **Cuadro N.º 11:** Mesas Técnicas 2023 55
- **Cuadro N.º 12:** Número de mancomunidades regionales y municipales registradas al 2023 57
- **Cuadro N.º 13:** Avance de ejecución presupuestal mancomunidades municipales y regionales - 2023 (en millones de soles) 58
- **Cuadro N.º 14:** Presupuesto de gobiernos descentralizados según fuente de financiamiento 2023 (soles) 61
- **Cuadro N.º 15:** Presupuesto de niveles de gobierno según genérica de gasto 2023 (soles) 62
- **Cuadro N.º 16:** Distribución de canon por tipo, 2017-2023 (millones de soles) 66

- **Cuadro N.º 17:** Propuestas presentadas vs. propuestas ganadoras en concursos FIDT 2023 por servicio priorizado 67
- **Cuadro N.º 18:** Propuestas presentadas vs. propuestas ganadoras en concursos FIDT 2023-II, por servicio priorizado 68
- **Cuadro N.º 19:** Comportamiento de las inversiones según IGEIP 2023 69
- **Cuadro N.º 20:** Perú: Inversiones con ejecución financiera y obras paralizadas 69
- **Cuadro N.º 21:** Funciones transferidas a la Municipalidad de Lima Metropolitana (2023) 77
- **Cuadro N.º 22:** Gobiernos locales con PEI y POI que guarda consistencia con el PIA 2024 (Fecha de corte: 31/12/2023) 85
- **Cuadro N.º 23:** N.º de entidades de Gobiernos Descentralizados que recibieron asistencias técnicas en el 2023 89
- **Cuadro N.º 24:** Cantidad de operadores por tipo en el gobierno regional 96
- **Cuadro N.º 25:** Cantidad de operadores por tipo en el gobierno local 97
- **Cuadro N.º 26:** Índice de Gestión de las Inversiones Públicas para cada nivel de gobierno 98
- **Cuadro N.º 27:** Contraloría General de la República: fortalecimiento de capacidades a gobiernos descentralizados (2023) 102
- **Cuadro N.º 28:** Monto transferido a gobiernos regionales/nacional vs. montos asignados al FED 113
- **Cuadro N.º 29:** Resultados de cursos-taller y jornadas de capacitación - 2023 116
- **Cuadro N.º 30:** Municipalidades de reciente creación 117
- **Cuadro N.º 31:** Número de acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas por los sectores según participación de nivel de gobierno 118

LISTA DE GRÁFICOS

- **Gráfico N.º 1:** Perú: Evolución del pilar Eficiencia del Gobierno en el Índice Global de Competitividad (2008-2023) 27
- **Gráfico N.º 2:** Índice de Democracia 2023: Mapa global por tipo de régimen 31
- **Gráfico N.º 3:** Migraciones a nivel departamental 34
- **Gráfico N.º 4:** Migraciones a nivel distrital 34
- **Gráfico N.º 5:** Perú: Conflictos sociales registrados por mes, diciembre 2022-2023 (número de casos) 35
- **Gráfico N.º 6:** Expectativas de los empresarios acerca de la economía en 3 y 12 meses 38
- **Gráfico N.º 7:** Perú PBI per cápita 2007, 2017 y 2023 por departamentos incluyendo a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao 40
- **Gráfico N.º 8:** Inflación por ciudades diciembre 2023 41
- **Gráfico N.º 9:** Avance de cumplimiento - Punche Regional 2023 50
- **Gráfico N.º 10:** Composición del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI 51
- **Gráfico N.º 11:** Avance de cumplimiento. Consejo de Estado Regional (CER) 2023 53
- **Gráfico N.º 12:** Asistencia técnica de inversiones - CER 2023 53
- **Gráfico N.º 13:** Organigrama del VRAEM Productivo 56
- **Gráfico N.º 14:** Perú: evolución del Presupuesto Institucional de Apertura 2007-2023 (miles de millones) 59
- **Gráfico N.º 15:** Relación del PIM respecto del PIA por nivel de gobierno (2013 - 2023) 60
- **Gráfico N.º 16:** Gobiernos regionales: PIM para activos no financieros 2023 (millones de soles) 63

• Gráfico N.º 17: Gobiernos locales: PIM para activos no financieros 2023 (millones de soles)	63
• Gráfico N.º 18: Transferencias por concepto de FONCOMUN a municipalidades	64
• Gráfico N.º 19: Proporción del FONCOMUN con relación a los recursos determinados y el presupuesto total	65
• Gráfico N.º 20: Evolución del FONCOR 2017-2023 (millones de soles)	66
• Gráfico N.º 21: Número de obras paralizadas por causales de paralización de inversiones 2023	70
• Gráfico N.º 22: Tipos de actores que conforman las ARD al 2023	71
• Gráfico N.º 23: ARD conformadas al 2023	72
• Gráfico N.º 24: Principales avances en la implementación de las ARD	73
• Gráfico N.º 25: Acciones para fortalecer la institucionalidad e implementación de las ARD	74
• Gráfico N.º 26: Distribución de las 185 funciones a transferir por sectores	75
• Gráfico N.º 27: Funciones transferidas a los gobiernos regionales al 31/12/2023	76
• Gráfico N.º 28: Avance de transferencias por sectores al 31/12/2023	76
• Gráfico N.º 29: Avance de la reforma - Gobiernos descentralizados por nivel de gobierno	81
• Gráfico N.º 30: Avance del proceso de tránsito por hito culminado	82
• Gráfico N.º 31: Implementación de GDR en los tres niveles de gobierno (2020-2023)	83
• Gráfico N.º 32: Monto adjudicado por tipo de entidad, todos los regímenes, 2023 (en millones de soles)	90
• Gráfico N.º 33: Distribución del monto adjudicado por régimen y tipo de entidad 2023 (en millones de soles)	91
• Gráfico N.º 34: Promedio de propuestas presentadas, por objeto contractual y nivel de gobierno en el 2023	91
• Gráfico N.º 35: Porcentaje de ítems declarados desiertos respecto del total de ítems convocados1/ según tipo de entidad (2014 - 2023)	92

• Gráfico N.º 36: Evolución general del porcentaje de ítems con nulidad, según tipo de entidad y año	93
• Gráfico N.º 37: Certificación OSCE en los tres niveles de gobierno	94
• Gráfico N.º 38: Nivel de Gobierno donde labora el profesional y/o técnico	94
• Gráfico N.º 39: Control posterior por departamentos (2023)	99
• Gráfico N.º 40: Control posterior por departamentos según tipo de servicio (2023)	100
• Gráfico N.º 41: Control simultáneo por departamento (2023)	101
• Gráfico N.º 42: Control simultáneo por departamento, según tipo de servicio (2023)	102
• Gráfico N.º 43: Gobiernos regionales: vigencia de planes al 2030	104
• Gráfico N.º 44: Gobiernos regionales: vigencia de instrumentos de gestión 2023	105
• Gráfico N.º 45: Gobiernos regionales: implementación de mecanismos de gestión 2023	106
• Gráfico N.º 46: PIM remuneraciones de GORES por cantidad total de trabajadores en el pliego (2023)	107
• Gráfico N.º 47: Monto por tipo de proceso de contratación 2023	108
• Gráfico N.º 48: Indicador de riesgo de procesos de selección 2023	109
• Gráfico N.º 49: Meta de cobertura salud: paquete gestantes FED: 2022 - 2024	111
• Gráfico N.º 50: Meta de cobertura educación FED: 2014 - 2023	112
• Gráfico N.º 51: Meta de cobertura AGUA FED: 2020 - 2023	112
• Gráfico N.º 52: Asistencias técnicas: programadas vs. ejecutadas 2023	114
• Gráfico N.º 53: Asistencia técnica por departamento desde la Secretaría de Descentralización 2023	115
• Gráfico N.º 54: Tipo de agentes participantes de gobiernos regionales y locales 2017-2021	121
• Gráfico N.º 55: Árbol de problemas de la PNMD	127

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento desarrolla los principales avances y desafíos del proceso de descentralización durante el año 2023 e invita a reflexionar sobre cómo reimpulsarlo para promover el desarrollo de los territorios y el bienestar de las personas. Ello considerando que sus principales objetivos están asociados a la redistribución del poder político a nivel territorial, la asignación clara de responsabilidades de gasto (y de ingresos) a los gobiernos descentralizados, y mejorar la eficiencia de la gestión pública en la provisión de bienes y servicios al ciudadano.

Panorama general

El 2023 estuvo marcado por diversos retos en los ámbitos político, social y económico, los cuales constituyen el contexto en el que se ha desarrollado el proceso de descentralización y que se resumen a continuación. Perú fue clasificado como “régimen híbrido” según el Índice de Democracia de The Economist en 2023, reflejando una preocupación global sobre la calidad de las instituciones democráticas, debilitadas tras el fallido intento de golpe de Estado el año 2022.

A ello, se sumó que los conflictos sociales se intensificaron, alcanzando un pico de 1,261 acciones de protesta colectiva durante el mes de enero, aunque disminuyeron progresivamente a 235 hacia fines de año¹. Cabe indicar que estas actividades toman diferentes tipos de medidas, entre plantones y marchas, hasta bloqueos de vías, huelgas y/o enfrentamientos con las fuerzas del orden.

Otro tema apremiante es la migración interna ya que representa una tendencia adversa a los objetivos del proceso de descentralización. La comparación entre la migración neta y su relación con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Monetaria resulta alarmante. Se identificó que los departamentos con altos niveles de expulsión de población, como Amazonas, Huancavelica y Cajamarca, muestran bajos IDH y elevados índices de pobreza. De manera similar, se observa que aproximadamente 1,440 de los 1,891 distritos del país son considerados expulsores de población.

Finalmente, las anomalías climatológicas debido al ciclón Yaku y el fenómeno El Niño afectaron diversos sectores económicos, como agricultura y pesca, y generaron mayores presiones inflacionarias por el alza de precios de alimentos a nivel nacional e internacional.

¹ Defensoría del Pueblo 2024 – SIMCO.

A pesar de la problemática expuesta, según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, en el año 2023, la eficiencia del gobierno en Perú mejoró su posición respecto del 2022 y ascendió del puesto 52 al puesto 50 en el ranking. Si bien los mejores resultados se obtuvieron en el factor de política tributaria y finanzas públicas, existen factores que requieren mejorar, como la legislación empresarial, los marcos institucionales y el marco social. Esto sugiere que el impulso de la descentralización debe adoptar un enfoque más amplio y sostenido para fortalecer la institucionalidad, a fin de ser un país más competitivo.

Asimismo, una mirada al comportamiento de la actividad económica al interior del país, permite evidenciar que entre los años 2007 y 2023, el valor bruto de producción por habitante (indicador proxy del PBI) de los departamentos fue muy variable y heterogéneo. Para el año 2023, solo 16 de 26 departamentos (incluyendo Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao) superan el umbral de ingreso medio alto, es decir, son regiones con ingresos de países en vías de desarrollo. Solamente Moquegua supera el umbral para países con ingreso alto; sin embargo, en los otros nueve departamentos todavía la población percibe ingresos de la categoría de los países del tercer mundo.

Avances del proceso de descentralización

Con relación a la dimensión administrativa del proceso de descentralización, a diciembre del 2023, se tiene un avance del 93.7 % de funciones transferidas a los gobiernos regionales; es decir, 4,505 funciones transferidas de 4,810 en total. Sin embargo, este es un parámetro que no se ha movido, por ello, el D.S. N° 144-2023-PCM resalta el desafío de avanzar con las transferencias del Ministerio de Cultura, que contempla el proceso de transferencia de sus direcciones desconcentradas a los gobiernos regionales. Asimismo, se menciona la necesidad de complementar el proceso de transferencias de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El proceso de transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales no siguió el principio de continuidad y gradualidad establecido en su mandato, por lo que se siguen enfrentando problemas en su implementación. Por ello, se hace necesario a la vez culminar la transferencia de las funciones pendientes e implantar procesos de evaluación que permitan medir periódicamente su desempeño.

Respecto a los modelos de provisión de bienes y servicios, se observa un avance muy limitado entre los distintos sectores. Desde la Secretaría de Descentralización se continuó con las acciones de asistencia técnica, pero la mayor parte de sectores no ha concluido con la formulación de los modelos, y tampoco logra la implementación de los mismos en el territorio.

En cuanto a los sistemas administrativos, se identifica que el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos, al 2023, cuenta con 1,917 servidores civiles bajo el régimen del servicio civil, de un total de 692,255 servidores públicos considerados como base. Asimismo, se reporta que 59 entidades de gobiernos regionales y 244 de gobiernos locales iniciaron el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.

En cuanto al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, en el año 2023, 19 gobiernos regionales cuentan con el PDRC vigente y el 100 % con PEI; mientras que, en las municipalidades, solo 235 cuentan con PEI vigente. Por lo tanto, existe el desafío de reducir los problemas que limitan la formulación e implementación de los planes en los gobiernos descentralizados.

Referente al Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en el 2023 se continuó impulsando el funcionamiento de 15 Centros MAC que son canales de atención presencial, en los departamentos de Lima, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Moquegua, Ucayali y Piura; así como 103 MAC Express (canal de atención mixto) implementados en 42 municipalidades, 39 Tambos, 7 PIAS y 15 Centros MAC a nivel nacional. Este sistema administrativo orientó su intervención en las siguientes materias: i. calidad de la prestación de servicios de los gobiernos descentralizados; y, ii. implementación de la Plataforma MAC.

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) optimizó la programación multianual de bienes, servicios y obras mediante la coordinación con sistemas administrativos. Del mismo modo, se continuó en la línea de optimización de las adquisiciones del Estado. El monto adjudicado a través del régimen general de contrataciones ascendió a 48,784.7 millones de soles, de los cuales 11,431.6 millones de soles y 12,839.9 millones de soles correspondieron a gobiernos regionales y locales, respectivamente.

Respecto al Sistema de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones del MEF, se incorporó el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas que considera a 1,716 gobiernos locales, 26 gobiernos regionales y 18 sectores de gobierno. Pese a su relevancia, la inversión pública en el Perú obtuvo un desempeño del 0,371 para el año 2023, una puntuación que no supera el 50 % de desempeño de la gestión de las inversiones públicas. Cabe resaltar que, mientras el índice se acerca más a cero (0), se considera que se presenta una gestión que enfrenta limitaciones críticas en las variables evaluadas de las fases del ciclo de inversión y de la gobernabilidad de la gestión de la inversión pública.

En el marco del Sistema Nacional de Control, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), se llevó a cabo un total de 11,093 intervenciones de control posterior y 26,984 acciones de control simultáneo. Estos procedimientos incluyen auditorías financieras en el marco del control posterior y acciones de control concurrente para evaluar de manera simultánea el uso de recursos y el cumplimiento de normativas durante la ejecución de proyectos y servicios públicos. Sin embargo, en el marco de la lucha contra la corrupción, hay enormes desafíos, ya que aún no se logra el impacto esperado en términos de prevención y disuasión de prácticas corruptas.

En cuanto a la gestión de los gobiernos descentralizados, particularmente los gobiernos regionales, se detalla la incorporación de instrumentos de gestión. Así el 84.6 % de gobiernos regionales señalan tener vigente el PDRC y el PEI, solo el 38.5 % presenta su Plan de Gestión del Riesgo de Desastres vigentes, el 69.2 % tienen vigente su ROF; y, solo el 38.5 % de entidades regionales implementó sus oficinas de integridad pública. Todo ello refleja las brechas en las capacidades institucionales que es preciso atender con estrategias acordes a los contextos de los gobiernos descentralizados para reimpulsar el proceso de descentralización.

Con respecto a la dimensión política, cabe mencionar que busca contribuir a la unidad y eficiencia del Estado mediante una adecuada articulación entre los niveles de gobierno; por

ello se da cuenta del funcionamiento y avances de los mecanismos de articulación, como es el caso del Consejo de Estado Regional (CER) y de otros mecanismos de articulación y de gobernanza territorial (ARD, VRAEM Productivo, mancomunidades).

También en la dimensión política se incluye el tema de la rectoría del proceso de descentralización que involucra el accionar de la PCM, específicamente de la Secretaría de Descentralización y de los ministerios que ejercen rectoría sectorial para orientar el avance del proceso, propiciando el cumplimiento de los hitos y cambios que se requieren para lograr un Estado descentralizado que facilite el desarrollo territorial.

En la dimensión social, se abordan los procesos de fortalecimiento de capacidades como las capacitaciones y asistencias técnicas desde los ministerios y desde la Secretaría de Descentralización de la PCM. En tal sentido, todos los ministerios establecieron líneas de capacitación y asistencia técnica para dar continuidad a la prestación de bienes y servicios públicos por parte de los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que el 2023 se inició una nueva gestión en los gobiernos descentralizados.

En estos procesos el desafío está en identificar las necesidades precisas y desarrollar productos acordados que permitan fortalecer las capacidades en línea con los logros estratégicos que la gestión descentralizada tiene previstos. Ello contribuirá a la gobernabilidad local en el territorio, necesaria para fortalecer el proceso de descentralización y la institucionalidad.

Por otro lado, con relación a los mecanismos de participación ciudadana, se señala que el presupuesto participativo está lejos de cumplir con los resultados y expectativas iniciales y se ha convertido en un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, con procesos de gestión de inversiones muy limitados. Por ello, el desafío es perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, siendo uno de ellos el presupuesto participativo.

Con relación a la dimensión económica, cabe mencionar que entre el 2007 y 2023, se incrementó el presupuesto público en 3.5 veces a nivel general; siendo las municipalidades las instancias que tuvieron un incremento importante en sus recursos. Dado que la distribución del PIA en los tres niveles de gobierno ha sido 70 % a favor del nivel central, las preocupaciones principales siguen siendo la discrecionalidad del poder político al momento de asignar recursos a los territorios, así como la efectividad en la ejecución de los recursos durante el año fiscal. Más aún, cuando en el gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a uno, y en los gobiernos locales y regionales esta brecha es 3 y 1.5 veces más grande. Todo ello limita la previsibilidad, genera discrecionalidad en las transferencias de recursos y agudiza la inequidad entre territorios.

Para la redistribución de recursos entre los diferentes gobiernos descentralizados se utilizan las fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios y de Recursos Determinados, particularmente el FONCOR y el FONCOMUN.

Mención especial tienen las ARD implementadas en función de las características de cada departamento. Se identifican cuatro tipos de actores territoriales (cuádruple hélice) que conforman las ARD como plataforma de coordinación y articulación regional: sector público, academia, sector privado y sociedad civil. Se cuenta con 15 ARD creadas y conformadas en los departamentos de Tumbes, Piura, La Libertad, San Martín, Cajamarca, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Loreto, Huancavelica, Tacna, Huánuco, Ancash, Arequipa y Ucayali.

Como temas transversales se da cuenta acerca de los esfuerzos que viene ejerciendo la Secretaría de Descentralización en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE y

de la construcción participativa de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD). Con relación al tema de la OCDE, la Secretaría de Descentralización, en representación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, es el punto focal del Comité de Políticas para el Desarrollo Regional, y se encarga de liderar el proceso. De esta manera, se participó en dos sesiones plenarios (48° y 49°) de dicho Comité, en mayo y noviembre del 2023 respectivamente.

Con respecto a la PNMD, el 2023 se concluyó la reestructuración del entregable 1, siendo este documento la base en la formulación de la política nacional, en la medida en que identifica y elabora el diagnóstico acerca del problema público y su correspondiente modelo causal; luego de ello, se continuará elaborando los entregables 2 y 3 junto con el Grupo de Trabajo Multisectorial creado mediante la Resolución Ministerial N° 120-2022-PCM.

Finalmente, sobre la base del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2023, se plantea una agenda de descentralización para el periodo 2024-2026, que contiene temas como: Reformas normativas para el proceso de descentralización, definición de competencias según tipologías territoriales, fortalecimiento del CCI, implementación de sistemas de información en el marco del proceso de descentralización, mejorar la vinculación entre planeamiento territorial y la programación multianual de inversiones, impulsar la integración productiva aprovechando los hubs de desarrollo como el puerto de Chancay, el Aeropuerto Internacional de Chinchero, entre otros proyectos de gran envergadura a nivel nacional.

INTRODUCCIÓN

El Informe Anual del Proceso de Descentralización 2023 elaborado por la Secretaría de Descentralización (SD) tiene el propósito de mostrar los avances y desafíos de este proceso durante el periodo en mención. Asimismo, se busca favorecer el diálogo técnico y político de todos los actores involucrados, con la finalidad de generar nuevos planteamientos que permitan reimpulsar la descentralización en el país, ya que constituye la principal reforma del Estado.

El presente informe anual 2023 está organizado en tres secciones. La primera sección presenta un análisis general del contexto político, social y económico del país en el que se desarrolla el proceso de descentralización. Así, el año 2023 fue un periodo complejo, marcado por numerosas protestas sociales, que se concentraron sobre todo en los primeros meses del año. A este contexto social, se sumó la situación de emergencia provocada por fenómenos naturales como el ciclón Yaku y El Niño, que afectaron gravemente a sectores vulnerables de la población y que han tenido un impacto negativo sobre la economía del país, perjudicando sectores como la agricultura, la pesca y el comercio.

La segunda sección describe los avances del proceso, y está organizada en cinco dimensiones: política, económica, administrativa², social y ambiental. Asimismo, el documento contempla un acápite de temas transversales que incorpora a: la Política Nacional Multisectorial de Descentralización, y las acciones asociadas a la adhesión del Perú a la OCDE.

En ese marco, se señala que una de las prioridades de la gestión es la elaboración e implementación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2040, como instrumento impulsor que defina el norte, la ruta y los elementos claves para gestionar el proceso que apunten al desarrollo de los territorios.

En esa misma línea, el proceso de adhesión del Perú a la OCDE también merece una reflexión especial, toda vez que plantea el reto país de cumplir determinados estándares de organización y distribución funcional que aseguren condiciones para la mejora de la calidad de vida de la población.

Por último, la tercera sección propone una Agenda prioritaria 2024-2026 que, a partir de los elementos advertidos y señalados en el presente informe, contribuyan a la consolidación del proceso de descentralización en el país. En ese sentido, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, se plantea una hoja de ruta que posibilite reimpulsar a la descentralización como la principal política de Estado.

² En esta dimensión se incorporó información y puntos de vista de los gobiernos descentralizados, especialmente de los gobiernos regionales, en su calidad de actores esenciales del proceso.



SECCIÓN I

PANORAMA GENERAL

El proceso de descentralización en el Perú es un esfuerzo continuo y multifacético para reorganizar la administración pública y promover un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el territorio nacional. En el año 2023, este proceso se ha visto afectado por diversos factores, incluyendo los desafíos pospandemia, constantes cambios en la alta dirección política, eventos climáticos, conflictos sociales, fluctuaciones en los precios internacionales de las materias primas y el crecimiento económico.

La pandemia de COVID-19 dejó un impacto significativo en la capacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de sus ciudadanos, lo que ha llevado a una reevaluación de las estrategias de descentralización. Además, los frecuentes cambios a nivel político generaron incertidumbre y retrasos en la implementación de políticas descentralizadoras. Por otro lado, el aumento en los precios internacionales de las materias primas afectó la economía local y la capacidad de los gobiernos regionales para gestionar sus recursos de manera eficiente. A pesar de estos desafíos, el crecimiento económico no ha sido muy variable, lo que generó oportunidades para fortalecer la descentralización y mejorar la gobernabilidad a nivel local.

A continuación, se presenta una breve descripción de las políticas de gobierno y el panorama general en el que se desenvuelve el país en el ámbito político, social y económico. Además, se describe la competitividad de Perú en el mundo en su pilar de “eficiencia gubernamental” y la relación de sus factores sobre la descentralización. Asimismo, se recuerda una línea de tiempo normativa del proceso de descentralización, así como la relación entre la democracia y la descentralización.

1.1. Las políticas de gobierno

En marzo de 2023, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, aprobó la Política General de Gobierno para el actual mandato presidencial. Esta política se estructura en torno a nueve ejes principales, y en el ámbito de la descentralización pone especial énfasis en el eje 5 “impulso al desarrollo de los departamentos”, destacando los siguientes puntos:

- Implementar la modernización de la gestión en los gobiernos regionales y locales, con el fin de garantizar la calidad de los bienes y servicios que brindan.

- Acercar los servicios y trámites de los distintos niveles de gobierno a la población con difícil acceso.
- Asegurar la ejecución de inversiones productivas y sociales, priorizando el enfoque territorial.
- Aprovechar la presencia de las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores para identificar y canalizar las necesidades de los departamentos, con el objetivo de ampliar la cooperación técnica internacional, enfocándose especialmente en el desarrollo integral de las poblaciones vulnerables.

Asimismo, cabe resaltar que, en el discurso presidencial de julio del mismo año, se propusieron políticas para impulsar el desarrollo de los departamentos, que incluyen los siguientes puntos:

- Financiamiento mediante el “Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT”, acompañado de asistencia técnica para asegurar una adecuada ejecución de proyectos.
- Creación del Centro Especializado de Asistencia Técnica, destinado a mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública en los gobiernos regionales.

1.2. Panorama general

Han transcurrido más de 20 años desde el inicio del proceso de descentralización en el Perú, impulsado por una reforma constitucional que transfirió poderes políticos a los gobiernos subnacionales. No obstante, dicho proceso aún no ha podido cumplir con sus objetivos, estando pendiente su consolidación en beneficio de la población.

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

De acuerdo al Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2024), entre 64 países, Perú mejoró su posición en términos de “eficiencia gubernamental” con 40.8 puntos, subiendo del puesto 52 al 50 en comparación con el año 2022.

Por otro lado, en el ranking general de competitividad, a nivel de Latinoamérica, Perú supera a países como México (25.2), Colombia (25.2), Brasil (10.1), Argentina (0.2) y Venezuela (8.7). Este resultado se debe principalmente al factor de eficiencia gubernamental, donde el país logró consolidarse. En contraste, en factores como el desempeño económico o la infraestructura, el país se encuentra más rezagado, aunque ello es compensado por el factor eficiencia del gobierno.

Cuadro N.º 1: Comparativo del Índice de Competitividad Global (2023)

País LA	Ranking General	Desempeño Económico	Eficiencia del Gobierno	Eficiencia de Negocios	Infraestructura
Chile	60.3 (44)	46.5 (52)	57.5 (32)	37.7 (45)	39.7 (46)
Perú	48.1 (55)	45.2 (53)	40.8 (50)	28.6 (53)	18.3 (60)
México	47.7 (56)	57.2 (30)	25.2 (60)	29.9 (51)	18.9 (59)
Colombia	46.3 (58)	54.5 (37)	25.2 (61)	20.5 (59)	25.3 (57)
Brasil	42.1 (60)	52.3 (41)	10.1 (62)	19.3 (61)	27.0 (55)
Argentina	34.0 (63)	38.6 (59)	0.2 (64)	12.1 (63)	25.7 (56)
Venezuela	26.2 (64)	17.1 (64)	8.7 (63)	19.4 (60)	0.0 (64)

Fuente: World Economic Forum (2024)

Por su parte, el reporte de Centrum-PUCP (2023) destaca una evolución positiva en el factor “eficiencia del gobierno” en términos de política tributaria y finanzas públicas durante los últimos 16 años. Sin embargo, áreas como la legislación empresarial, el marco institucional y el marco social aún necesitan mejoras. En ese sentido, dado que la eficiencia gubernamental ha disminuido bajo las reglas actuales, es fundamental evaluar un replanteamiento del proceso de descentralización para mejorar dicha eficiencia.

Gráfico N.º 1: Perú: Evolución del pilar Eficiencia del Gobierno en el Índice Global de Competitividad (2008-2023)



Fuente: World Economic Forum (2024).

Al respecto, cabe indicar que la implementación efectiva de políticas gubernamentales nacionales es crucial para aumentar la competitividad del país. A pesar de las mejoras en la eficiencia gubernamental³ en los últimos años, se observó un retroceso en las finanzas públicas y el marco social. Esto resalta la necesidad de adoptar un enfoque más amplio y sostenido para fortalecer la institucionalidad,

³ Se mide a través de cinco factores claves: i) finanzas públicas, ii) política tributaria, iii) marco institucional, iv) legislación para los negocios y v) marco social.

y reconsiderar la descentralización, especialmente en relación con el Estado de derecho, la transparencia y las finanzas públicas. Lamentablemente, desde 2008 se registra un deterioro en aspectos como la evasión de impuestos, el riesgo de inestabilidad política y la cohesión social⁴.

Finalmente, es importante destacar que durante el año 2023 los ingresos fiscales por rentas extractivas (canon, sobrecanon y regalías) aumentaron, lo que permitió incrementar las transferencias a los gobiernos regionales y locales.

Cuadro N.º 2: Perú: Componentes del pilar de Eficiencia del Gobierno en el Índice Global de Competitividad (2008-2023)

FACTOR	2023	2022	2021	2020	2019	2008
Eficiencia del Gobierno	50/64	52/63	48/84	40/63	49/63	32/55
Finanzas Públicas	32	28	36	28	34	15
Políticas Tributarias	24	27	27	28	30	31
Marco Institucional	54	56	53	46	50	42
Legislación para los Negocios	48	53	45	38	46	42
Marco Social	59	58	58	52	58	26

Fuente: World Economic Forum (2024)

1.3. El marco normativo para impulsar la descentralización

En el siguiente cuadro se recuerda el marco normativo con rango de ley para impulsar la descentralización en el país desde inicios del año 2000 hasta la actualidad.

⁴ <https://centrum.pucp.edu.pe/centrum-news/noticias-institucionales/ranking-competitividad-mundial-2023-peru-desciende-puesto-55/>

Cuadro N.º 3: Perú: Normatividad del proceso de descentralización con rango de Ley (2000 – 2023)

Nombre de la Ley	Número	Fecha de promulgación
Ley del canon y sus modificatorias	Ley N.º 27506	Julio de 2001
Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización	Ley N.º 27680	Marzo de 2002
Ley de Bases de la Descentralización	Ley N.º 27783	Julio de 2002
Ley de Demarcación y Organización Territorial	Ley N.º 27795	Julio de 2002
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley N.º 27867	Noviembre de 2002
Ley Marco de la Modernización del Estado	Ley N.º 27658	Enero de 2002
Ley Orgánica de Municipalidades	Ley N.º 27972	Mayo de 2003
Ley Marco del Presupuesto Participativo	Ley N.º 28056	Agosto de 2003
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Ley N.º 28273	Julio de 2004
Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal	DL N.º 955	Febrero de 2004
Ley de Mancomunidad Municipal	Ley N.º 29029	Mayo de 2007
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Ley N.º 29158	Diciembre de 2007

Fuente: Normatividad del Proceso de Descentralización: <https://web.sbn.gob.pe/proceso-de-descentralizacion-normatividad>

Del mismo modo, se puede mencionar la normatividad más importante a nivel de Decreto Supremo que se publicó en el año 2023.

- El Decreto Supremo N.° 042-2023-PCM aprueba la Política Nacional General de la presente gestión que incorpora el impulso al desarrollo de los departamentos.

- El Decreto Supremo N.° 144-2023-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2023, y dicta otras disposiciones en materia de descentralización, que incorpora dos temas importantes:

a) Efectivización de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.° 29565, aplica un procedimiento simplificado en el marco del proceso de descentralización en su dimensión administrativa.

b) Aprobar un plan de monitoreo y evaluación de competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales, instrumento que permitirá a la Secretaría de Descentralización evaluar el impacto en la calidad de servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía, para los ajustes y correctivos necesarios.

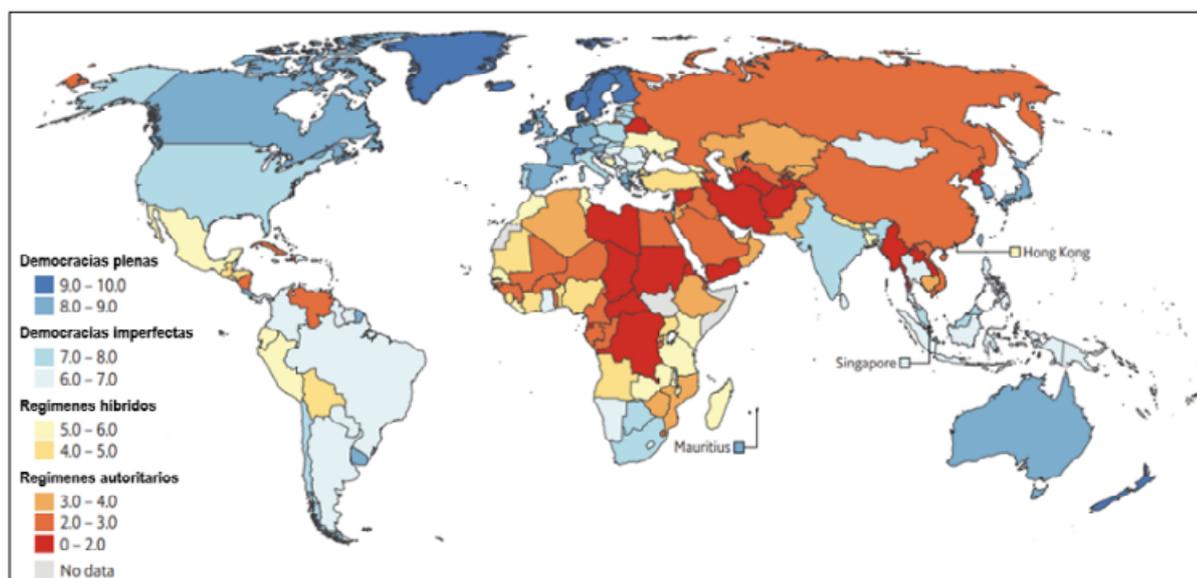
1.4. Contexto político

Al respecto, de acuerdo al CEPLAN (2023)⁵, con base en el Índice de Democracia elaborado por la unidad de inteligencia de la Revista The Economist (2022), Perú ha perdido la categoría de “democracia imperfecta” y ahora es considerado un país con un “régimen híbrido”, donde coexisten elementos democráticos con rasgos de autoritarismo. Cabe indicar que este índice mide cinco indicadores: funcionamiento del gobierno, libertades civiles, pluralismo, participación política y cultura política.

Desde el año 2016, el Perú ha visto la llegada de seis presidentes y tres congresos, además de más de 80 cambios ministeriales entre los años 2021 y 2022. De este modo, la inestabilidad política y los cambios frecuentes afectan negativamente la economía del Perú, la calidad de su gobernabilidad democrática, así como exacerbar las desigualdades entre los departamentos y distritos.

⁵ <https://observatorio.ceplan.gob.pe/actualidad/142>

Gráfico N.º 2: Índice de Democracia 2023: Mapa global por tipo de régimen



Fuente: Democracy Index 2023 (EIU)

1.5. Contexto social

El crecimiento poblacional y las migraciones son variables determinantes en la evaluación de la provisión de bienes y servicios públicos descentralizados. Según Huarancca, M. et al. (2020) solo una tercera parte de los distritos del país experimentó un incremento en su población.

El Censo de 2017 proporciona datos clave para analizar la migración reciente a nivel departamental, provincial y distrital. Los resultados indican que los migrantes suelen buscar mejorar su calidad de vida al abandonar su lugar de origen, ya que existe una relación directa entre los años promedio de educación, el acceso a servicios públicos y el flujo migratorio.

Por otro lado, el estudio sobre Migración Interna en el Perú, realizado por el INEI y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), revela que el 20.4 % de la población migró de su lugar de nacimiento a otro departamento. El siguiente cuadro compara la migración neta entre 2007 y 2017, un tema que se ha agudizado en 2023, con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Monetaria.

Cuadro N.º 4: Perú: Indicadores sociodemográficos y migración reciente entre departamentos 2007 y 2017 (por mil habitantes)

Departamento	2007			2017		
	Tasa de Migración Neta	Índice de Desarrollo Humano	Pobreza Monetaria (%)	Tasa de Migración Neta	Índice de Desarrollo Humano	Pobreza Monetaria (%)
Amazonas	-12.8	0.3	55	-5.6	0.4	33.5
Áncash	-5.4	0.3	42.6	-4.2	0.5	20.3
Apurímac	-9.9	0.3	69.5	-3.6	0.4	31.8
Arequipa	3.1	0.5	23.8	5.8	0.6	8.6
Ayacucho	-6.4	0.3	68.3	-3.5	0.4	37.5
Cajamarca	-11.7	0.3	64.5	-8.8	0.4	41.9
Callao	8	0.5	18.8	2	0.7	16
Cusco	-5	0.3	57.4	-2.1	0.5	22.9
Huancavelica	-11.8	0.2	85.7	-14.4	0.3	38.7
Huánuco	-9.4	0.3	64.9	-4.5	0.4	29.9
Ica	-1	0.4	15.1	2.7	0.6	3.1
Junín	-7.3	0.3	43	-2.7	0.5	21.5
La Libertad	1.3	0.4	37.3	0.1	0.5	20.8
Lambayeque	-2.1	0.4	40.6	-1.9	0.5	12
Lima	8.1	0.5	19.1	4.7	0.7	13.2
Loreto	-4.2	0.3	54.6	-10.5	0.5	32.7
Madre De Dios	17.9	0.4	15.6	10.4	0.6	3.2
Moquegua	3	0.4	25.8	2.9	0.6	8.7
Pasco	-7.8	0.3	63.4	-7.8	0.5	35
Piura	-5.2	0.4	45	-2.2	0.5	27.5
Puno	-5.2	0.3	67.2	-4.8	0.4	37
San Martín	3.4	0.3	44.5	-1	0.5	24.9
Tacna	7.7	0.4	20.4	6.9	0.6	13.6
Tumbes	2.7	0.4	18.1	0	0.6	10.9
Ucayali	1	0.4	45	2.5	0.5	10.6

Fuente: INEI – Indicadores Sociodemográficos 2023

Del cuadro anterior se puede observar que los departamentos con la tasa más alta de expulsión de población son Amazonas, Huancavelica, Loreto y Cajamarca, además que presentan bajos niveles de IDH y altos índices de pobreza. Este panorama subraya la necesidad de fortalecer la redistribución de recursos y otros aspectos clave que contribuyan a un desarrollo más homogéneo de los territorios.

En la misma línea, un informe del INEI (2022) sobre la movilidad y migración entre los distritos revela que aproximadamente el 77 % de distritos⁶ en el país son considerados expulsores de población, mientras que alrededor del 23 % de distritos actúan como atrayentes de población. Además, señala que la región natural de la sierra concentra la mayor cantidad de distritos expulsores.

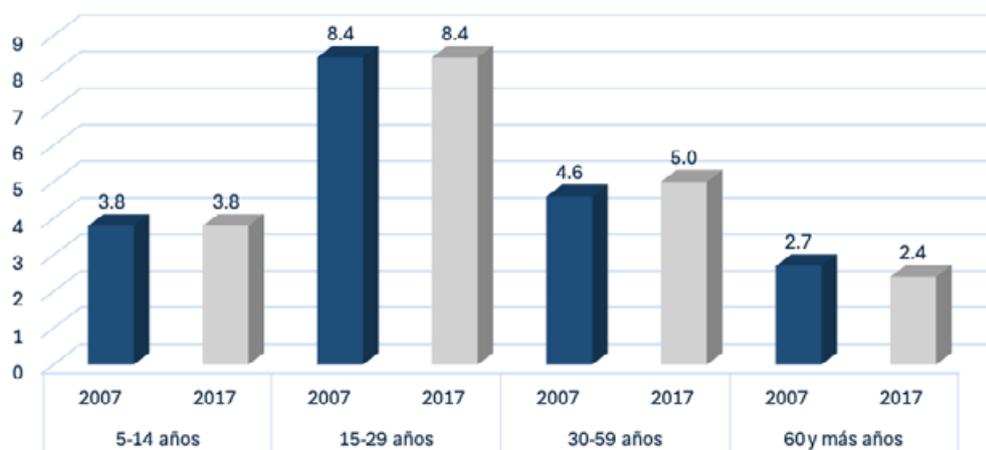
Un aspecto adicional para considerar es el perfil de las migraciones, con especial énfasis en los grupos de edad. Se evidencia que los jóvenes presentan los niveles más altos de migración provocando un cambio significativo en la estructura poblacional de los distritos tanto de origen como de destino. Este fenómeno no solo afecta la demografía, sino que también implica la necesidad de ajustar la prestación de servicios públicos en ambos territorios.

Adicionalmente se debe considerar que, en el año 2023, se produce una alta tendencia de esta población en dejar el país. Solo entre enero y junio de ese año, la Superintendencia Nacional de Migraciones⁷ daba cuenta que más de 415 mil personas emigraron al extranjero.

Para abordar este impacto, es crucial evaluar la cantidad y calidad de servicios e infraestructuras disponibles, como colegios, centros de salud, parques y losas deportivas. Este análisis permitirá adaptar la oferta de servicios a la nueva conformación poblacional. Cabe destacar que este efecto es particularmente notable cuando la migración ocurre a nivel distrital, amplificando la necesidad de ajustes en la planificación y provisión de servicios públicos.

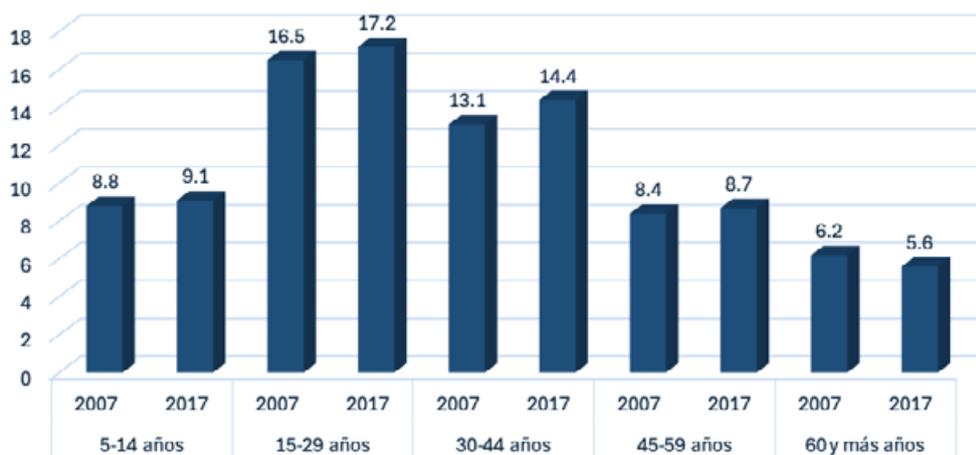
⁶ El resultado se obtuvo sobre la base de los 1,872 distritos creados hasta esa fecha. En la actualidad se tiene 1,891 distritos.
⁷ <https://www.infobae.com/peru/2024/09/01/el-57-de-peruanos-quiere-salir-del-pais-debido-a-la-situacion-economica-la-inseguridad-y-falta-de-oportunidades/>

Gráfico N.º 3: Migraciones a nivel departamental



Fuente: INEI – Censos 2007 – 2017.

Gráfico N.º 4: Migraciones a nivel distrital



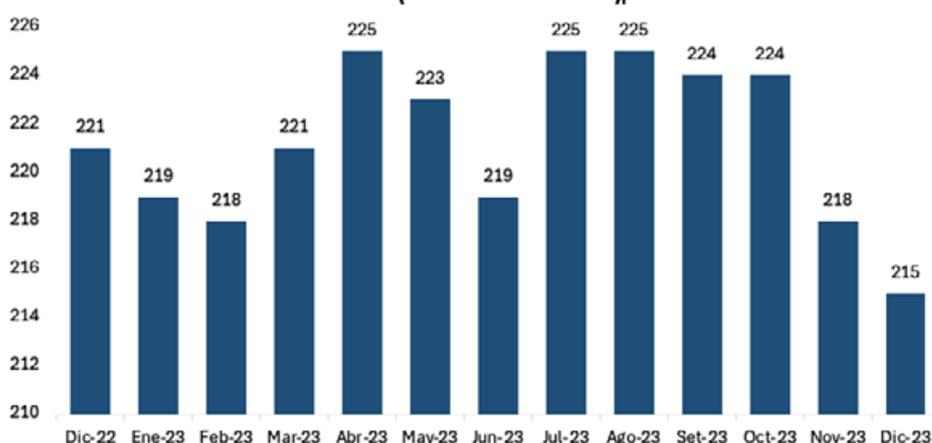
Fuente: INEI – Censos 2007 – 2017.

Conflictividad social

Según la Defensoría del Pueblo, a diciembre de 2023 se registraron un total de 215 conflictos sociales en Perú. De estos, 168 se mantienen como conflictos activos y 47 como conflictos latentes. A principios del mismo año, la situación escaló a una fase de crisis, caracterizada por violencia y represión que resultó en muertes tanto entre manifestantes como miembros de las fuerzas del orden. Esta escalada provocó una paralización del país, afectando severamente las actividades económicas sobre todo en la zona Sur, donde la convulsión social fue más severa.

A continuación, se presenta el comportamiento mensual de la conflictividad social en Perú⁸, mostrando que el número de conflictos ha fluctuado entre 215 y 225 durante el año 2023.

Gráfico N.º 5: Perú: Conflictos sociales registrados por mes, diciembre 2022-2023 (número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo 2024 – SIMCO

Cabe resaltar que al observar la conflictividad social durante el año 2023 por departamentos, se destaca que aquellos vinculados a actividades extractivas, como minería e hidrocarburos, son los escenarios con el mayor número de casos. Más de 100 conflictos se concentran en territorios con rentas extractivas. La mayoría de estos conflictos son de índole socioambiental, con 134 casos registrados (90 relacionados con la minería y 28 con hidrocarburos), además de 45 conflictos vinculados a algún nivel de gobierno, predominando el gobierno nacional.

⁸ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-238-Diciembre-2023.pdf>

**Cuadro N.º 5: Departamentos con mayor número de conflictos – 2023
(número de casos)**

Departamento	Total	%	Activo	Latente
Loreto	29	14 %	27	2
Cusco	18	8 %	14	4
Apurímac	16	7 %	14	2
Puno	14	7 %	13	1
Piura	14	7 %	10	4
Áncash	14	7 %	7	7
Junín	10	5 %	8	2
Huancavelica	10	5 %	6	4
Otros	90	42 %	69	21
Total	215	100 %	168	47

Fuente: Defensoría del Pueblo 2024 – SIMCO

Finalmente, es preciso resaltar que a la fecha existen 2,152 compromisos asumidos por las mesas de diálogo desde años atrás, de los cuales solo 157 han sido cumplidos y de ellos, 143 son actividades o gestiones específicas, mientras que 14 son proyectos de inversión ejecutados.

1.6. Contexto económico

Según el reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI 2023, la economía peruana registró una caída del Producto Bruto Interno (PBI) de -0.55 % como resultado de tres factores fundamentales:

- 1) El panorama internacional a través de una ralentización de la actividad económica donde las restricciones monetarias se vienen prolongando por causa de la inflación que se mantuvo en niveles elevados, junto a los riesgos latentes como la guerra entre Ucrania y Rusia, sumado a los bloqueos comerciales entre economías.

2) La inestabilidad política y social interna que disminuye las expectativas de empresarios y trabajadores.

3) La contracción de la agricultura, dada la anomalía climatológica como el ciclón Yaku y el fenómeno El Niño, afectando al sector pesca y sobre todo generando mayores presiones inflacionarias por el alza de precios de alimentos a nivel internacional.

Ralentizar significa que la velocidad de crecimiento económico a nivel mundial y nacional ha disminuido, como se observa en los siguientes cuadros. Si bien es cierto que luego de la pandemia la economía experimentó un repunte, en los años 2022 y 2023 este crecimiento se desaceleró. En el caso específico del país, se observa que los sectores agropecuario, pesca, manufactura y construcción fueron los más afectados, mientras que minería e hidrocarburos mantuvieron tasas de crecimiento favorables.

Cuadro N.º 6: Comportamiento del crecimiento económico por sectores

PBI POR SECTORES PRIMARIOS	
Agropecuario	-2.4
Pesca	-19.7
Minería	9.2
Hidrocarburos	0.7
Manufactura	-2.4
PBI POR SECTORES NO PRIMARIOS	
Manufactura	-7.9
Electricidad y agua	3.7
Construcción	-7.9
Comercio	2.4
Servicios	-0.4
TOTAL	-0.6

Fuente: INEI – BCRP Reporte de Inflación (2024)

Cuadro N.º 7: Comportamiento del crecimiento e inflación en el Perú y el mundo

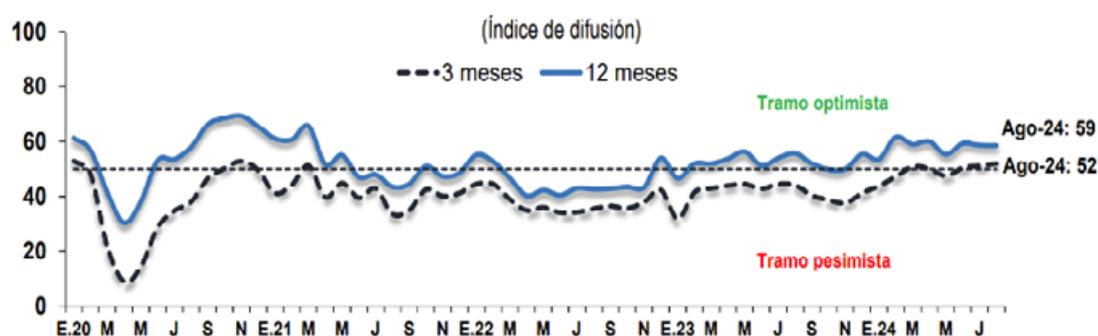
Año	Crecimiento		Inflación	
	Mundo	Perú	Mundo	Perú
2020	-2.7	-10.9	3.25	1.83
2021	6.5	13.4	4.7	3.98
2022	3.5	2.7	8.71	7.87
2023	3.2	-0.6	6.8	3.42

Fuente: INEI – BCRP Reporte de Inflación (2024)

De manera similar, el cuadro anterior muestra la evolución de la inflación en los últimos años, revelando que entre 2022 y 2023 los índices inflacionarios fueron altos. Este aumento se debe principalmente al incremento en el precio de los alimentos y a los bloqueos comerciales, que han llevado a la implementación de políticas monetarias restrictivas y, por ende, han generado mayor inflación.

En este contexto, la inestabilidad económica, política y social ha contribuido a que las expectativas empresariales no sean las más favorables. Por lo tanto, el reto es implementar medidas que restablezcan un panorama más optimista en las expectativas empresariales para fomentar el crecimiento económico.

Gráfico N.º 6: Expectativas de los empresarios acerca de la economía en 3 y 12 meses



Fuente: BCRP 2024 – Reporte de Inflación.

El comportamiento económico de los departamentos

Una mirada al comportamiento de la actividad económica a nivel departamental en el país entre los años 2007 y 2023 revela una gran variabilidad y heterogeneidad en el valor bruto de producción por habitante, un indicador aproximado del PBI. Según el Banco Mundial (2023)⁹, los países por umbrales de ingreso por habitante se dividen en:

- Países con ingresos bajos: \$ 1,135
- Países con ingresos medianos bajos: \$ 1,136 y \$ 4,465
- Países con ingresos medianos altos: \$ 4,466 y \$ 13,845
- Países con altos ingresos: \$ 13,845

En el caso de Perú, el PBI per cápita fue de \$ 7,790, lo que posiciona al país en el rango de ingreso mediano alto.¹⁰ Como se observa en el gráfico, el PBI per cápita en soles corrientes para los años 2007 (azul), 2017 (celeste) y 2023 (rojo) ha mostrado una gran variabilidad a nivel regional.

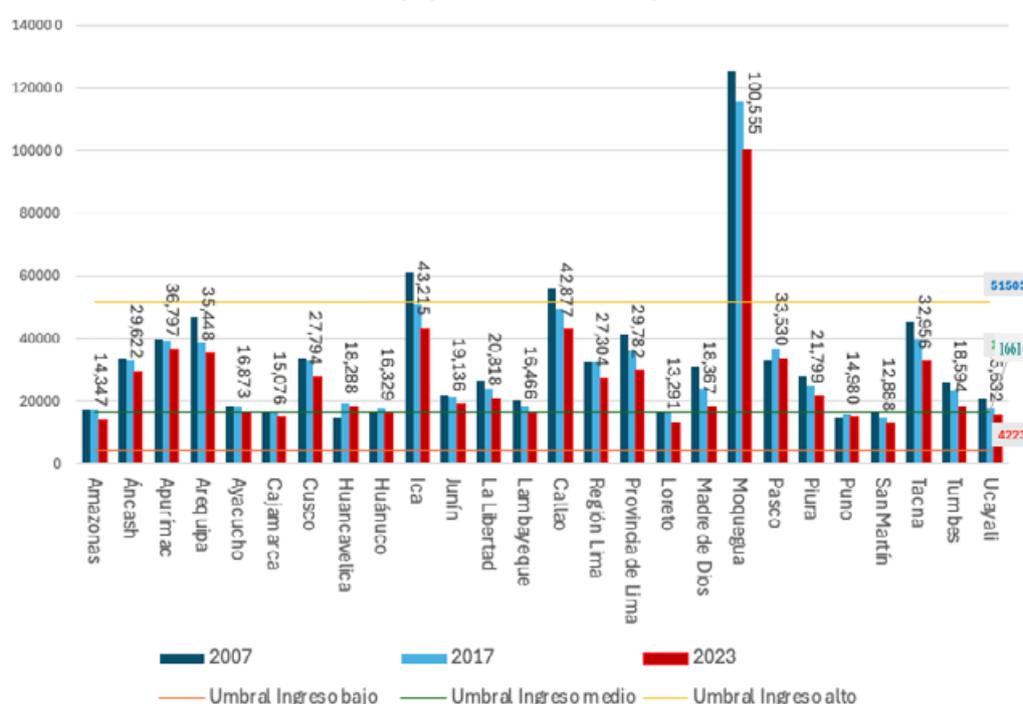
Para el año 2023, se observa también la gran heterogeneidad que existe: 18 de 26 territorios descentralizados del Perú (24 departamentos más Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao) superan el umbral de ingreso mediano alto, es decir, son departamentos con ingresos de países en vías de desarrollo; solo Moquegua supera el umbral para países con ingreso alto, y en los otros 8 departamentos, todavía su población percibe ingresos por debajo del ingreso medio.

Este contexto económico de marcada heterogeneidad se desarrolla un proceso de descentralización limitado, que, con las medidas adecuadas, puede influir para cambiar el rumbo hacia la efectividad y equidad de la provisión de bienes y servicios en los territorios.

⁹ Banco Mundial (2023), clasificación de los países según los niveles de ingreso (01 de julio 2023 -30 de junio 2024) <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/clasificacion-de-los-paises-elaborada-por-el-grupo-banco-mundial-segun-los-niveles-de-ingreso>

¹⁰ De acuerdo al tipo de cambio de 3.72 soles por dólar, esto equivale a 28,970 soles.

Gráfico N.º 7: Perú PBI per cápita 2007, 2017 y 2023 por departamentos incluyendo a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao (a precios corrientes)

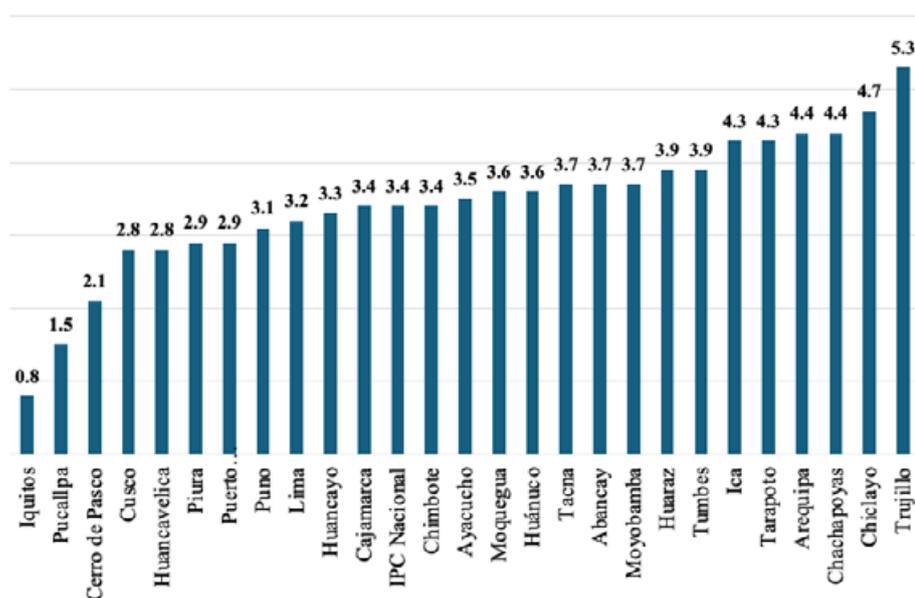


Fuente: INEI 2024 – Información Estadística.

Por otro lado, cabe resaltar que la inflación en las principales ciudades del Perú se sitúa alrededor del 3.4 % promedio anual. Trujillo, Chiclayo y Arequipa se destacan como las ciudades con las tasas de inflación más altas. En contraste, ciudades como Iquitos, Pucallpa y Piura han logrado mantener el crecimiento de los precios dentro del umbral recomendado por el Banco Central de Reserva del Perú (menor al 3 %).

Este panorama resalta la persistente heterogeneidad económica en el país, lo que impacta de manera significativa en el proceso de descentralización. Las diferencias en las tasas de inflación entre departamentos pueden afectar la equidad en la distribución de recursos y la efectividad de la política de descentralización.

Gráfico N.º 8: Inflación por ciudades diciembre 2023 (variación % de los últimos 12 meses)



Fuente: INEI 2023 – Información Estadística.

Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC)

Luego de la publicación del Decreto Supremo N.º 242-2022-EF que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad PNISC 2022-2025, se priorizó una cartera de 72 grandes proyectos por un monto mayor a 146 mil millones de soles, donde el sector transportes y comunicaciones representa cerca del 67 % del presupuesto total programado, incorporando proyectos de carreteras, aeropuertos, puertos, hidrovías, acceso a internet, entre otros, los cuales tienen una enorme repercusión en la conectividad y logística para la competitividad de los departamentos¹¹.

A diciembre de 2023, el avance en la ejecución global de los 72 proyectos asciende a 18.3 %¹², los sectores que registran mayor progreso son: electricidad (94.3 %), agricultura y riego (30.5 %), transportes (22.5 %) y comunicaciones (17.1 %). Está pendiente la ejecución de los proyectos de los sectores ambiente, producción e hidrocarburos, en los que el avance hasta esa fecha figura como nulo.

¹¹ Plan Nacional de Competitividad (2019).

¹² Reporte MacroConsult (2024): <https://sim.macroconsult.pe/infraestructura-recuperando-el-tiempo-perdido/>

Cuadro N.º 8: Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la competitividad 2022-2025 – avances

Sector	Nº de Proyectos	Monto de Inversión (Millones de soles)	Avance % a Dic_2023
Salud	22	7,470	8.4 %
Transportes	18	84,147	22.2 %
Agua y Saneamiento	12	6,800	3.7 %
Comunicaciones	9	11,135	17.1 %
Educación	4	7,650	16.4 %
Electricidad	2	1,944	94.3 %
Agricultura y Riego	2	5,169	30.5 %
Hidrocarburos	1	19,157	0.0 %
Producción	1	2,864	0.0 %
Ambiente	1	286	0.0 %

Fuente: MEF – MACROCONSULT 2024

El reporte de MacroConsult también muestra que, agrupando por modalidades de ejecución de la inversión, son las asociaciones público privadas las que registran un mayor avance (25 %), seguidas por obras por impuestos (21 %) y proyectos en activos (14 %). Asimismo, señala que la ejecución de inversiones por obra pública sería de 11 %.

Cabe resaltar que el PNISC 2022-2025 ha sido dividido en seis zonas de intervención, cuyos proyectos principales son los siguientes¹³:

- Norte I, que comprende los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto. Proyectos principales: Red de ductos en el departamento de Piura y Subtransmisión Piura.
- Norte II, que comprende los departamentos de Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Áncash, Huánuco y Ucayali. Proyectos principales: Autopista del Sol y Terminal Multipropósito de Salaverry.

¹³ https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNISC_2022_2025_V2.pdf

- Centro I, que comprende los departamentos de Lima, Huánuco, Pasco, Junín y Ucayali. Proyectos principales: Mejoramiento de la carretera Oyón-Ambo y Enlace 500KW Mantaro.
- Centro II, que comprende a Lima Metropolitana y Callao. Proyectos principales: Aeropuerto Jorge Chávez y Línea 2 del Metro de Lima y Callao.
- Sur I, que comprende los departamentos de Ica, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Madre de Dios. Proyectos principales: Aeropuerto Internacional de Chinchero y Central Hidroeléctrica de San Gabán III.
- Sur II, que comprende los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna. Proyectos principales: Proregión y Majes-Siguas II.

De este modo, proyectos como el Puerto de Chancay, el Aeropuerto Internacional de Chinchero, Aeropuertos Tercer Grupo, Sistema Integrado de Transporte de Gas, Hidrovías, proyectos energéticos, proyectos de Infraestructura de riego, entre otros, permitirán mejorar la competitividad de los territorios y del país en general.



SECCIÓN II

AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2.1. DIMENSIÓN POLÍTICA

La dimensión política del proceso de descentralización se refiere a cómo se estructuran y se ejercen las intervenciones desde el gobierno nacional hacia los departamentos. De este modo, para el desarrollo de esta dimensión se han considerado los siguientes aspectos: conducción y rectoría del proceso de descentralización, programa Con Punche Regional, mecanismos de articulación territorial, mecanismos de asociatividad territorial y las comisiones especiales (Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente - VRAEM Productivo).

2.1.1. Conducción y rectoría en el marco del proceso de descentralización

El Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, en el artículo 96, literal “a”, establece que la Secretaría de Descentralización tiene como principal función: a) Conducir, coordinar y supervisar la promoción del desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local.

Por otro lado, respecto a la rectoría, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el artículo 22, dispone que los ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

Considerando este aspecto, la Secretaría de Descentralización, como conductora del proceso, solicitó a los 16 ministerios con competencias compartidas información sobre cómo han venido ejerciendo su rectoría en el marco del proceso de descentralización¹⁴.

Cuadro N.º 9: Avances de la rectoría ejercida por los ministerios en el marco del proceso de descentralización 2023

Sector	Temática	Acciones
	En materia de Seguridad y Salud en el Trabajo	La Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo (DSST) realizó cuatro (04) “Encuentros Macro Regionales para el fortalecimiento de capacidades en materia de seguridad y salud en el trabajo”, con las G/DRTPE del Sur (marzo), Centro (junio), Norte (septiembre) y Oriente (noviembre), que contaron con un total de 78 participantes, y tuvieron por objetivo incrementar los niveles de información y sensibilización de los servidores y funcionarios de dichas G/DRTPE, respecto a la prevención de los riesgos laborales.
	En materia de Migración Laboral	Se tienen como logros las capacitaciones acerca del Servicio de Orientación al Migrante (SOM), realizadas a 178 funcionarios y/o servidores de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (DRTPELM) y de las G/DRTPE de 16 gobiernos regionales (Áncash, Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincia, Moquegua, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali).

¹⁴ Sobre los informes enviados por los sectores, solo se tomarán en cuenta los aspectos más resaltantes vinculados con el proceso de descentralización.

Sector	Temática	Acciones
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	En materia de Diálogo Social	A nivel de diálogo regional, la Secretaría Técnica (ST) del CNTPE realizó 128 actividades de asistencia técnica y capacitación en las diversas regiones del país. Entre ellas, se realizaron 82 asistencias técnicas para el fortalecimiento de los CRTPE. Asimismo, se desarrollaron 37 talleres de capacitación para el desarrollo de habilidades en los CRTPE; 7 pasantías para el fortalecimiento de la gestión del diálogo socio-laboral regional; 1 Encuentro Macro Regional Nor Oriente para la atención de las preocupaciones y necesidades respecto al impacto del fenómeno El Niño y el cambio climático; y el VIII Encuentro Nacional de Secretarías Técnicas de los CRTPE.
	En materia de Derechos Fundamentales Laborales	Sobre la materia de Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso, se realizaron sesiones presenciales de capacitación a los equipos de sensibilizadores de trabajo forzoso de dos (2) G/DRTPE: La Libertad y Apurímac, donde participaron 7 personas (3 hombres y 4 mujeres), entre funcionarios y servidores públicos. En abril y septiembre, se realizaron dos (2) eventos virtuales de sensibilización dirigido a funcionarios y servidores públicos de veintidós (22) G/DRTPE: Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima Provincias, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, donde participaron 149 personas (49 hombres y 100 mujeres).
Ministerio de la Producción	Creación de comisiones intergubernamentales	En el contexto de la gestión descentralizada, en coordinación con el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria y Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura se ha elaborado el proyecto de Decreto Supremo y su correspondiente Exposición de Motivos de creación de la Comisión Intergubernamental del Sector Producción – CISP, dependiente del Ministerio de la Producción, con el objeto de Institucionalizar la articulación territorial de políticas, planes y actividades nacionales a implementarse de manera compartida, entre los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento del desarrollo productivo en los ámbitos regionales.
	Agendas de Desarrollo Productivo Industrial	Agendas de Desarrollo Productivo Industrial, en el marco del PNDI, como instrumento que tiene por objetivo impulsar las cadenas productivas de las regiones, reconociendo su vocación productiva y en línea con el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Sector	Temática	Acciones
Ministerio de Desarrollo Agrario (MIDAGRI)	Emisión de dispositivos normativos	Resolución Ministerial N.º 0004-2023-MIDAGRI, mediante la cual se aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre – ARFFS, correspondiente a las funciones específicas de los literales “e” y “q”.
		Resolución Ministerial N.º 0141-2023-MIDAGRI, mediante la cual se aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de los Entes de Formalización Regional de los gobiernos regionales, derivados del Reglamento de la Ley N.º 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-2022-MIDAGRI.
		Resolución Ministerial N.º 0142-2023-MIDAGRI, que aprueba la relación de servicios catastrales prestados en exclusividad a cargo de los Entes de Formalización Regional de los gobiernos regionales previstos en el Reglamento de la Ley N.º 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.
		Resolución Ministerial N.º 0097-2023-MIDAGRI, que modifica el artículo 2 y el Anexo de los Lineamientos para el otorgamiento de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos
		Decreto Supremo N.º 012-2023-MIDAGRI, que modifica el reglamento de la Ley N.º 31145, Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, aprobado por D.S N.º 014-2022- MIDAGRI.
		Resolución Ministerial N.º 0403-2023-MIDAGRI: Aprobar los Formatos requeridos por los gobiernos regionales para ser utilizados en los procedimientos administrativos de saneamiento físico-legal y formalización de los predios rústicos y tierras eriazas habilitadas y en los servicios prestados en exclusividad.
		Ley 31854, que modifica la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, la cual establece que: “El Poder Ejecutivo, a través del MIDAGRI, adecuará el Reglamento de la Ley 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos, a las modificaciones previstas en la presente ley”.

Sector	Temática	Acciones
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Emisión de dispositivos normativos	<p>Aprobación del Decreto Legislativo N.º 1620 que modifica el Decreto Legislativo N.º 1280 que aprueba la Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, la cual tiene como objetivo establecer las normas que rigen la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional, en los ámbitos urbano y rural¹⁵</p> <p>Esta normativa busca establecer medidas orientadas a la gestión y prestación eficiente de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, con la finalidad de beneficiar a la población, con énfasis en su constitución, funcionamiento, desempeño, regulación y control, y que sean autorizadas acorde con lo establecido en la presente Ley.</p> <p>En ese marco se formulan las competencias y funciones de las entidades de la administración pública en materia de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento buscando que se incremente la confianza de los servicios de agua potable y saneamiento.</p>
Ministerio de Salud (MINSA)	Acompañamiento técnico a nivel subnacional	<p>Acompañamiento técnico a través de reuniones virtuales que permitan brindar orientación y asistencia técnica por las áreas técnicas del Minsa a los equipos técnicos de las DIRESAS, GERESAS, DIRIS.</p> <p>Retroalimentación de la data del avance mensual de los indicadores de desempeño a las DIRIS, DIRESAS, GERESAS, Hospitales e Institutos, brindada por la Oficina General de Tecnologías de la Información.</p> <p>Reuniones trimestrales con los equipos técnicos de las DIRESAS, GERESAS y Lima Metropolitana para presentar el análisis del avance de cumplimiento de los indicadores de desempeño, lo que permite identificar los indicadores con bajo o regular cumplimiento a fin de que tomen las acciones inmediatas para su mejora.</p> <p>Designación por las autoridades de las DIRIS, DIRESAS, GERESAS, Hospitales e Institutos de los responsables de Convenios de Gestión y de la información, con el objetivo de monitorear la gestión de los procesos operativos relacionados con el cumplimiento de los indicadores de desempeño.</p> <p>Coordinación constante con los responsables técnicos del Ministerio de Salud a fin de atender y brindar asistencia técnica a los equipos técnicos de las instituciones firmantes de los convenios.</p>

¹⁵ La finalidad es lograr el servicio universal, garantizando el acceso, la calidad, la equidad y la sostenibilidad del servicio, promoviendo la protección ambiental y la inclusión social, en beneficio de la población.

En el ejercicio de la rectoría, en el marco del proceso de descentralización, se evidencia que cinco de los 16 ministerios, con competencias compartidas, han desarrollado intervenciones vinculadas con: acompañamiento técnico a nivel subnacional, emisión de dispositivos normativos, creación de comisiones intergubernamentales, agendas de desarrollo productivo industrial, entre otros.

2.1.2. Con Punche Regional

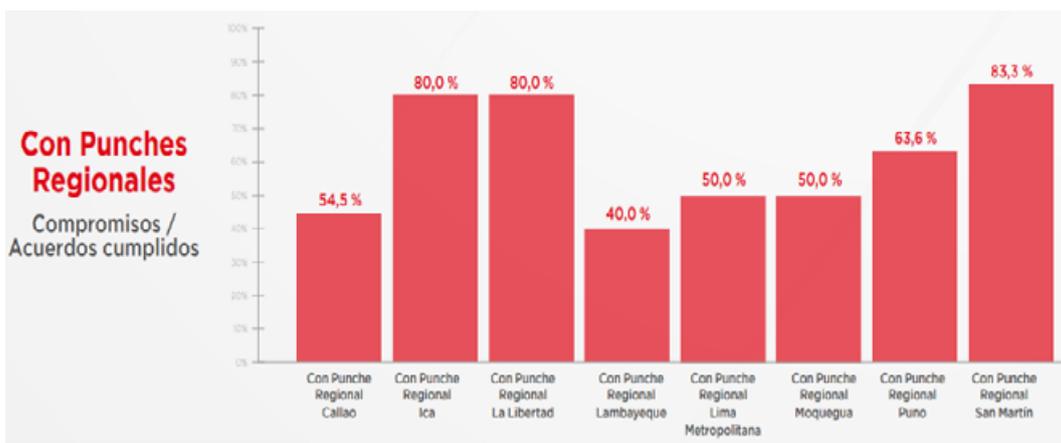
“Con Punche Regional” es un programa del Estado que se configura como un espacio de articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de definir y abordar las acciones prioritarias que establezcan las bases para la reactivación económica en territorios específicos.

Al cierre del ejercicio 2023 se lanzaron y están en ejecución siete Punches regionales en los departamentos de Lambayeque, Ica, Puno, Moquegua, La Libertad, Callao y San Martín, además de Lima Metropolitana.

Las ventajas de esta interacción directa entre el Ejecutivo, los gobiernos regionales (GORE) y los gobiernos locales radican en la posibilidad de identificar acciones prioritarias de manera articulada y más equitativa. Por otro lado, las dificultades se deben a que las altas necesidades en los territorios generan una serie de demandas que, por la limitada disponibilidad de recursos, no pueden ser atendidas de manera integral, lo que obliga a priorizar las intervenciones.

Al cierre del año 2023, ocho programas focalizados en las regiones de San Martín, Ica, La Libertad, Puno, Callao, Lambayeque, Lima Metropolitana y Moquegua lograron más del 40 % de cumplimiento en acuerdos en cada una de las regiones, según el siguiente gráfico:

Gráfico N.º 9: Avance de cumplimiento - Punche Regional 2023



Fuente: SESIGUE 2023.

En tal sentido, se observa que las regiones que han logrado un mayor avance de acuerdos son: San Martín, con un avance del 83.3 %, seguido por Ica y La Libertad con el 80 %.

2.1.3. Mecanismos de articulación y gobernanza territorial

Crear mecanismos de coordinación y gobernanza territorial, así como fortalecer los existentes, es una tarea sumamente compleja (Blanco et al., 2017). Para ello, se precisa fomentar y capitalizar experiencias de coordinación, articulación y cooperación multinivel e intersectorial.

En tal sentido, las entidades representativas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, como ANGR, AMPE, REMURPE, RENAMA, entre otras, juegan un rol importante en su dinámica de coordinación con las instancias del Poder Ejecutivo.

En las siguientes secciones, se informa sobre los mecanismos de articulación y gobernanza territorial implementados el 2023 con el fin de mejorar los procesos y resultados de la articulación multinivel.

2.1.3.1. El Consejo de Coordinación Intergubernamental

El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) fue creado en 2007 mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización y garantizar su seguimiento como política de Estado. Fue concebido como un espacio institucional donde los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y local) definen medidas para la conducción concertada del proceso de descentralización¹⁶.

La Secretaría Técnica del CCI está a cargo de la Secretaría de Descentralización, teniendo, por tanto, la responsabilidad de coordinar y organizar las instancias operativas del CCI, como el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, los Encuentros Gubernamentales, entre otros. Estas instancias operativas se están fortaleciendo progresivamente, consolidando la relación con las autoridades regionales y locales para favorecer la formulación y gestión de agendas territoriales, así como la adecuada implementación de las intervenciones en el territorio.

Gráfico N.º 10: Composición del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI



Elaboración: Secretaría de Descentralización.

¹⁶ El reglamento del CCI, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 050-2021-PCM y sus modificaciones, establece que la SD está a cargo de este espacio.

2.1.3.2. Los Consejos de Estado Regional (CER)

El 2023 se implementó el Consejo de Estado Regional como instancia operativa del CCI en la que el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales acuerdan desarrollar acciones conjuntas en los territorios para implementar políticas, estrategias e intervenciones nacionales prioritarias en el marco del proceso de descentralización. En su primera edición, realizada en mayo, se abordaron temas relacionados con la Agenda Territorial (AT) y la respuesta a la emergencia nacional decretada por la presencia de fenómenos naturales y desastres producidos.

En el año 2023, se realizaron tres CER, en los meses de mayo, agosto y diciembre. Estos encuentros contaron con la participación de los gobernadores regionales, ministros de Estado, el presidente del Consejo de Ministros y la presidenta de la República. Se acordaron diversas acciones conjuntas para el desarrollo de los territorios, a través de la implementación de políticas, estrategias e intervenciones regionales y nacionales prioritarias en el marco del proceso de descentralización. Los compromisos y acuerdos alcanzados en estos encuentros son objeto de seguimiento por parte de la Secretaría de Descentralización.

Ahora bien, es importante señalar que el III CER se centró en evaluar los acuerdos alcanzados en los dos primeros CER. Así, se revisó junto a los equipos técnicos de los ministerios y los gobiernos regionales, el estado de los acuerdos en proceso, así como las controversias existentes.

Un componente altamente valorado por los gobernadores regionales en los CER son las reuniones técnicas, en las que los gobernadores se reúnen con los ministros de Estado y sus equipos técnicos para discutir las solicitudes planteadas con antelación. Esto permite que cada sector evalúe la problemática relacionada con dichas solicitudes y llegue a la reunión con propuestas de atención, alcanzando acuerdos sectoriales¹⁷.

En los tres CER realizados se produjeron un total de 807 acuerdos y 25 compromisos de acuerdo al siguiente detalle:

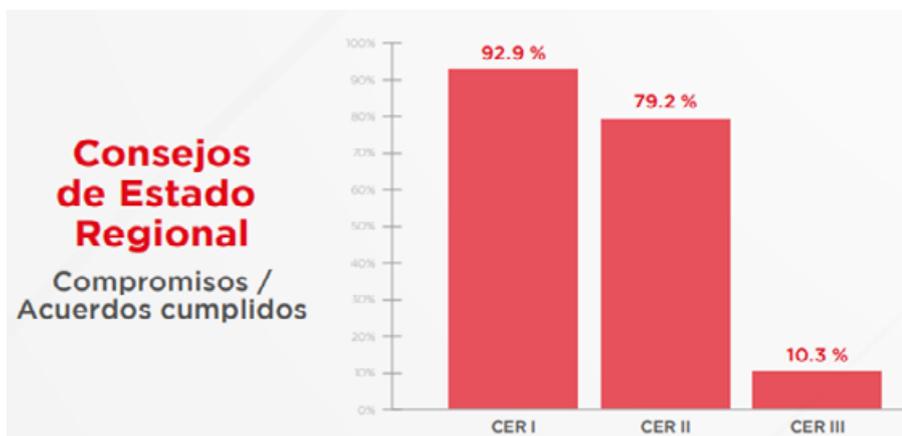
Cuadro N.º 10: Número de acuerdos y compromisos por CER

Evento	Compromisos	Acuerdos
CER I	374	12
CER II	335	8
CER III	78	5

¹⁷ Gracias a esta interacción directa, en una sola jornada de reuniones técnicas se establecen, en promedio, más de 250 acuerdos, lo que fortalece la confianza y la articulación con los gobiernos regionales.

El nivel de cumplimiento de los compromisos y acuerdos establecidos en los tres CER desarrollados durante el 2023, se muestran en el gráfico siguiente:

Gráfico N.º 11: Avance de cumplimiento. Consejo de Estado Regional (CER) 2023



Por otro lado, estos eventos han representado una asistencia técnica a un total de 409 inversiones cuyo monto de inversión sumó 12.4 mil millones, destrabándose 75 inversiones, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N.º 12: Asistencia técnica de inversiones - CER 2023



Fuente: PCM-SD Aplicativo SESIGUE 2023

2.1.3.3. Mesas Técnicas para el Desarrollo Territorial

Son espacios de naturaleza temporal que facilitan la articulación intergubernamental y multisectorial en torno a un territorio específico. En estas mesas participan los tres niveles de gobierno y los principales actores de la sociedad civil de dicho territorio. Su objetivo es la implementación de intervenciones prioritarias demandadas por la población que contribuyan al desarrollo local y a mejorar la calidad de vida de las personas.



Un elemento clave para el trabajo de las mesas técnicas son las agendas territoriales asociadas a la problemática territorial y las estrategias necesarias para abordarla¹⁸.

De esta manera, las Mesas Técnicas para el Desarrollo Territorial tienen por tanto dos objetivos principales: i. analizar y proponer de manera coordinada y articulada soluciones a la problemática territorial priorizada, con el fin de construir una agenda territorial; y, ii. contribuir al fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de respuesta de las entidades públicas ante las necesidades de bienes y servicios por parte de la ciudadanía.

Durante el año 2023 se brindó acompañamiento a las Mesas de Desarrollo Territorial, de manera articulada con los ministerios y gobiernos subnacionales que las conforman, habiendo concluido cuatro mesas técnicas: MTD La Convención, MTD VRAEM, MTD Huaytará el 31/03/2023, y la MTD de las Municipalidades Distritales el 07/06/2023.

Asimismo, en el mes de agosto, se creó la “Mesa Técnica para el Desarrollo de la provincia de Caylloma del departamento de Arequipa” y la “Mesa Técnica para el Desarrollo Integral de la provincia de Antabamba del departamento de Apurímac”, mediante la publicación en el diario El Peruano de las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N.º 08-2023-PCM/SD y 09-2023-PCM/SD, las cuales se instalaron en los meses de setiembre y octubre, respectivamente.

En el cuadro siguiente se puede observar el estado de situación de las mesas técnicas en las cuales la Secretaría de Descentralización ha tenido participación.

VRAEM, MTD Huaytará el 31/03/2023, y la MTD de las Municipalidades Distritales el 07/06/2023.

Asimismo, en el mes de agosto, se creó la “Mesa Técnica para el Desarrollo de la provincia de Caylloma del departamento de Arequipa” y la “Mesa Técnica para el Desarrollo Integral de la provincia de Antabamba del departamento de Apurímac”, mediante la publicación en el diario El Peruano de las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N.º 08-2023-PCM/SD y 09-2023-PCM/SD, las cuales se instalaron en los meses de setiembre y octubre, respectivamente.

En el cuadro siguiente se puede observar el estado de situación de las mesas técnicas en las cuales la Secretaría de Descentralización ha tenido participación.

¹⁸ Cabe indicar que una característica distintiva de los territorios donde se han establecido mesas técnicas es la presencia de diversos conflictos sociales. En muchos de estos casos, la sociedad civil ejerce un papel de liderazgo, contando con una lista de demandas cuya atención se viene esperando por mucho tiempo.

Cuadro N.º 11: Mesas Técnicas 2023

Nº	NORMA	NOMBRE	Fecha fin de la mesa	Estado
1	Resolución Ministerial N.º252-2021-PCM	Mesa Técnica para el Desarrollo Integral de la provincia de La Convención en el departamento de Cusco.	31/03/2023	Culminada
2	Resolución Ministerial N.º264-2021-PCM	Espacio de diálogo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau del departamento de Apurímac.	13/11/2024	En proceso
3	Resolución Ministerial N.º094-2022-PCM	Mesa Ejecutiva de Trabajo que contribuya a atender y solucionar la problemática socioambiental de la Cuenca del río Llallimayo que comprende los distritos de Ayaviri, Cupi, Llalli y Umachiri de la provincia de Melgar del departamento de Puno.	18/12/2024	En proceso
4	Resolución Ministerial N.º115-2022-PCM	Mesa Técnica para el Desarrollo Territorial Descentralizado de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM.	31/03/2023	Concluida
5	Resolución Ministerial N.º144-2022-PCM	Mesa Técnica para el Desarrollo de las Municipalidades Distritales del país.	07/06/2023	Concluida
6	Resolución Ministerial N.º161-2022-PCM	Mesa Técnica para el Desarrollo de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas.	25/05/2024	En proceso
7	Resolución de Secretaría de Descentralización N.º0020-2022-PCM/SD	Mesa Técnica de Desarrollo Integral de la provincia de Huaytará del departamento de Huancavelica.	31/03/2023	Concluida
8	Resolución de Secretaría de Descentralización N.º0024-2022-PCM/SD	Mesa de Trabajo para el Desarrollo Territorial del distrito de Megantoni, provincia de La Convención, departamento de Cusco.	22/06/2024	En proceso

Fuente: SD-SSARL. Elaboración propia.

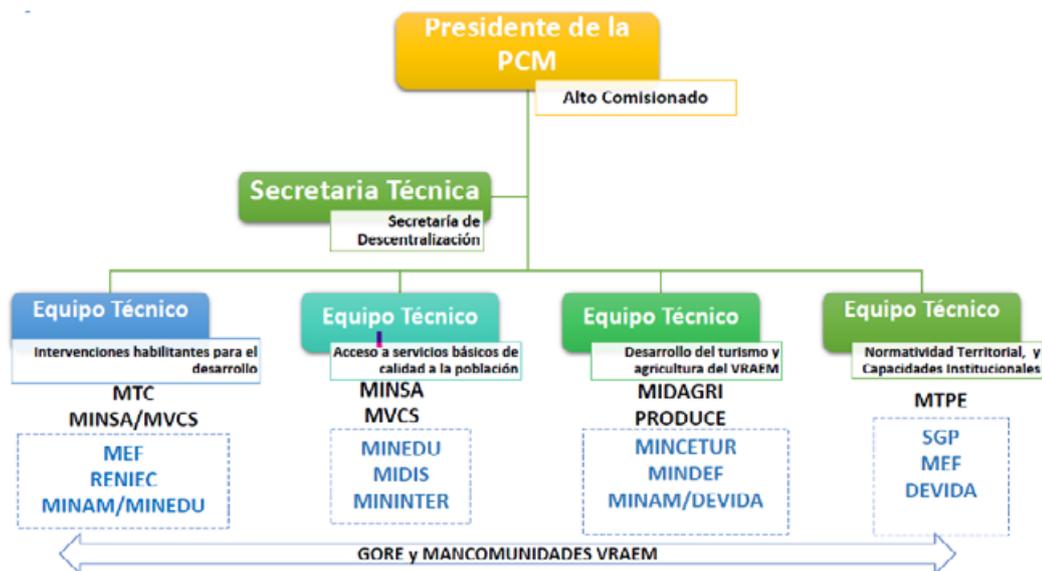
2.1.3.4. Comisión Multisectorial VRAEM Productivo

La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “VRAEM Productivo”, creada mediante DS N.° 006-2023-PCM, modificada mediante Decreto Supremo N.° 057-2023-PCM, tiene por objeto realizar el seguimiento a la implementación de medidas de intervención y acciones estratégicas destinadas a promover el desarrollo integral y sostenible en el VRAEM.

De este modo, la Estrategia VRAEM Productivo pretende fomentar una experiencia de gobernanza territorial, con la participación de los actores del territorio y las entidades del gobierno nacional. En este proceso están involucradas las tres mancomunidades municipales del ámbito del VRAEM. Entre los principales avances registrados por la Comisión Multisectorial VRAEM Productivo, durante el 2023, se tiene:

- Aprobación del Reglamento Interno mediante la Resolución Ministerial N.° 171-2023-PCM.
- Formulación de la Estrategia VRAEM¹⁹ Productivo, en la cual participaron Equipos Técnicos de las siguientes entidades MEF, MIDAGRI, MIDIS, MINAM, MINCETUR, MINEDU, MINSA, MTC, MTPE, PRODUCE, VIVIENDA, SGP, RENIEC, DEVIDA, GORE CUSCO, GORE HUANCAVELICA, AMUVRAE, NORVRAEM y SURVRAEM. En dicho espacio se validó tanto la agenda territorial del VRAEM¹⁹ como la propuesta de organización de equipos, la misma que también fue aprobada por los integrantes de la Comisión, y se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico N.° 13: Organigrama del VRAEM Productivo



Posteriormente, durante los meses de setiembre y octubre 2023, se intercambiaron información con los Equipos Técnicos sectoriales a fin de que validen y complementen información, con lo cual se enriqueció la Estrategia VRAEM Productivo. Los sectores implicados en esta etapa fueron MTC, MINEDU, MININTER, MINSA, VIVIENDA, MIDAGRI, PRODUCE, MINCETUR y MINEM.

¹⁹ Cabe indicar que una característica distintiva de los territorios donde se han establecido mesas técnicas es la presencia de diversos conflictos sociales. En muchos de estos casos, la sociedad civil ejerce un papel de liderazgo, contando con una lista de demandas cuya atención se viene esperando por mucho tiempo.

Por último, se presentó la estrategia en sesión ordinaria de la Comisión VRAEM Productivo, encargándosele al Alto Comisionado para promover el desarrollo en el VRAEM, presentarlo ante el Despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros; de este modo la Estrategia VRAEM Productivo fue el principal resultado del año.

Paralelamente, durante los meses de noviembre y diciembre de 2023, se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre los equipos de MTC, VIVIENDA, MINEDU, MINSA, MINEM, MIDAGRI, PRODUCE, MINAM y MINCETUR con el objetivo de conocer el estado actual e impulsar las intervenciones contenidas en la Agenda Territorial del VRAEM, destacando como principal resultado el inicio de la convocatoria del estudio del perfil para el Aeropuerto del VRAEM en el distrito de Unión Asháninka, a cargo del MTC.

Finalmente, la Comisión Multisectorial VRAEM Productivo, a través del Alto Comisionado y con el apoyo de la Secretaría Técnica, socializó la Agenda Territorial de la Estrategia VRAEM Productivo, con las Mancomunidades Municipales de NORVRAEM, AMUVRAE y SURVRAEM y gobiernos locales, en espacios convocados dentro y fuera del VRAEM.

2.1.4. Mecanismos de asociatividad territorial

2.1.4.1. Mancomunidades

Las mancomunidades son entidades del Estado que tienen como objetivo la ejecución de proyectos de inversión pública y la prestación de servicios públicos. Existen dos tipos de mancomunidades: regional (acuerdo entre dos o más gobiernos regionales) y municipal (acuerdo entre dos o más municipalidades)²⁰.

En 2023, se mantuvieron inscritas 209 mancomunidades municipales, y se brindó asistencia técnica y acompañamiento para nuevas iniciativas de constitución de mancomunidades municipales en los departamentos de Lima, Moquegua, Junín y Ayacucho.

En cuanto a las mancomunidades regionales, se mantiene el número de siete, y no se registró ninguna iniciativa para la constitución de nueva mancomunidad regional.

Cuadro N.º 12: Número de mancomunidades regionales y municipales registradas al 2023

Mancomunidades Municipales	Mancomunidades Regionales
209	7
Número de Mancomunidades	Número de Mancomunidades
53	9
Número de Asientos Registrales	Número de Asientos Registrales

Fuente: SSFGD-SD, 2023

Ahora bien, es importante señalar que en el 2023 se observa que veintisiete mancomunidades municipales contaron con un presupuesto ascendente a 23.4 millones de soles, presentando una

²⁰ Se les considera como el espacio en el que se deben priorizar las acciones (inversiones y políticas públicas), que trascienden las jurisdicciones individuales (distritos, provincia y región), y que contribuyan a cerrar brechas en sus territorios. Como, por ejemplo: caminos vecinales, infraestructura de riego, y ciertos servicios, como seguridad ciudadana, desarrollo turístico, saneamiento, limpieza pública, o gestión ambiental (tratamiento de residuos sólidos), etc.

ejecución al cierre del año de 53.5%. Cabe indicar que solo tres mancomunidades concentraron más de veinte millones de soles para la ejecución de proyectos de inversión; no obstante, ejecutaron solamente el 50.3%.

Adicionalmente dos mancomunidades regionales contaron con presupuesto en el año 2023 por un monto de 26.5 millones de soles, logrando devengar el 71.3%, y, de similar manera que las mancomunidades municipales, solamente la Mancomunidad de Los Andes contó con un monto de casi 26 millones de soles para inversiones, habiendo ejecutado el 70.8%, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º13: Avance de ejecución presupuestal de mancomunidades municipales y regionales – 2023 (en millones de soles)

Mancomunidad	Actividades			Proyectos			TOTAL		
	PIM	Ejecución	%	PIM	Ejecución	%	PIM	Ejecución	%
MM	3.1	2.3	73.9	20.3	10.2	50.3	23.4	12.5	53.5
Municipales									
MM	0.5	0.5	96.2	25.9	18.4	70.8	26.5	18.9	71.3
Regionales									

Fuente: Consulta Amigable del MEF-2023

2.2. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Los objetivos de nivel económico de la Ley de Bases de Descentralización resaltan la disposición de la infraestructura económica y social para promover la inversión; asimismo, la redistribución equitativa de los recursos y la potenciación del financiamiento regional y local.

En tal sentido, es importante recalcar que tanto los departamentos, como las provincias y los distritos, muestran diferentes características y tipologías^{21 22}, según tamaño y densidad poblacional, acceso a servicios, disponibilidad de recursos económicos, etc. Este fenómeno peculiar de un país diverso como Perú obliga a que los stakeholders asuman un tratamiento diferenciado en esos territorios.

2.2.1. Asignación Presupuestal por nivel de gobierno

2.2.1.1. Evolución del presupuesto

El presupuesto público entre 2007 y 2023 se ha incrementado 3.5 veces a nivel general, y las municipalidades han sido las instancias que observaron un incremento importante en sus

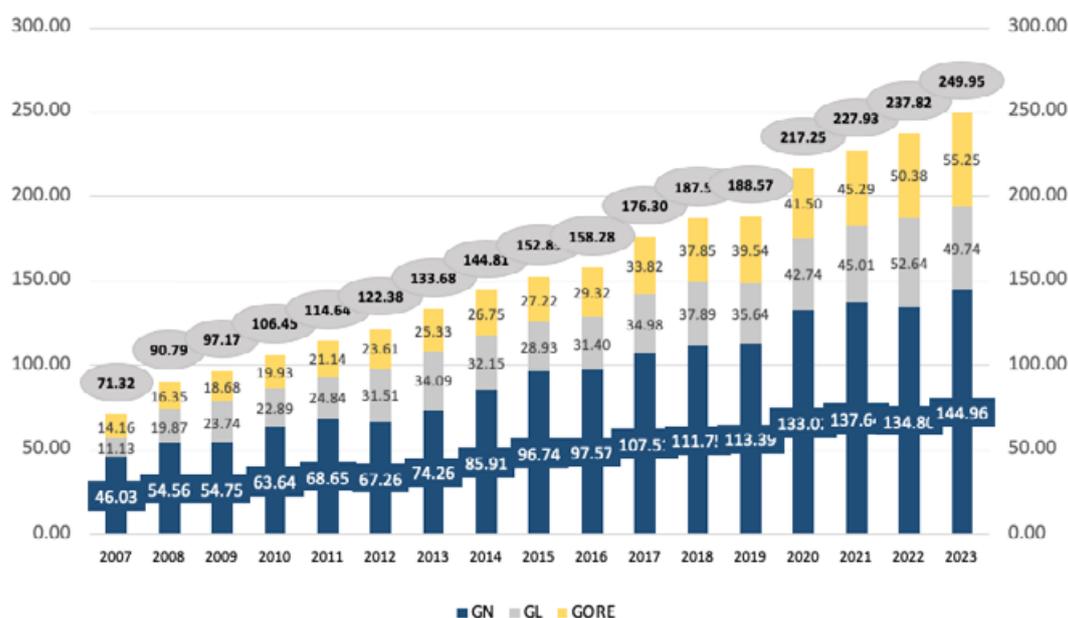
²¹ Tipologías de distritos: A0 y A1 forman parte de la metrópoli nacional y de metrópolis regionales o ciudades mayores con más de 250,000 habitantes; A2 incluye a los que son parte de una ciudad intermedia entre 20,000 y 250,000 habitantes; A3 agrupa a distritos con ciudades pobladas entre 2,001 y 20,000 habitantes (A3.1 ciudades con más de 10,000 habitantes); AB se refiere al ámbito territorial donde hay al menos un centro poblado con población entre 2,001 y 20,000 habitantes, mientras que las restantes categorías (B1, B2 y B3) representan a distritos con menos de 2,001 habitantes, pero que se diferencian en el nivel de concentración y en la conectividad entre centros poblados del distrito.

²² La categoría B alberga a 1,203 de los 1,874 distritos evaluados, es decir, que el 64.2% del total de distritos tienen centros poblados con un tamaño menor a 2,001 habitantes.

recursos (más de 4 veces en el periodo). No obstante, estos avances no han sido suficientes para el cierre de brechas entre departamentos o entre municipalidades.

La distribución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) en los tres niveles de gobierno se ha mantenido alrededor de 70 % para el nivel nacional y 30 % para los gobiernos descentralizados. Una preocupación importante es la efectividad en la ejecución de los recursos durante el año fiscal.

Gráfico N.º 14: Perú: evolución del Presupuesto Institucional de Apertura 2007-2023 (miles de millones)



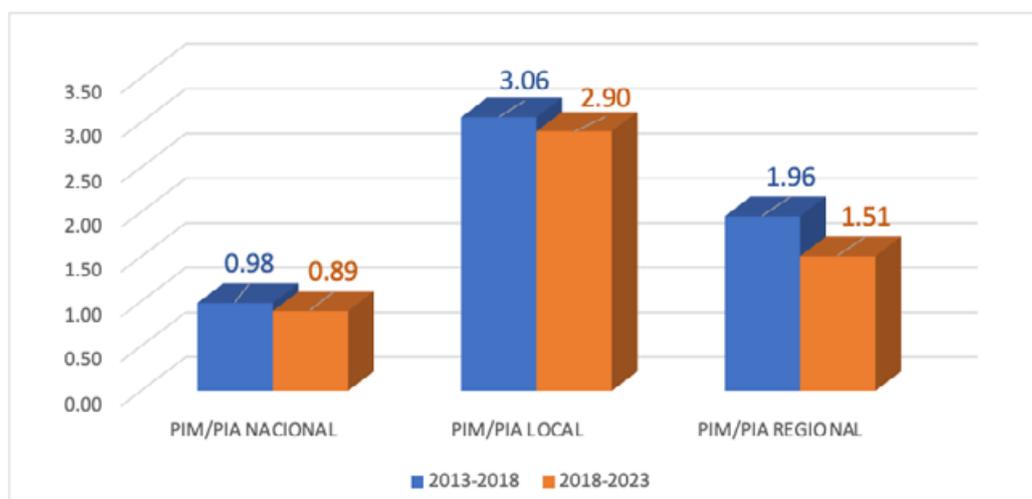
Fuente: Consulta Amigable MEF 2024.

2.2.1.2. Descentralización del gasto público: Brechas entre PIA y PIM a nivel descentralizado. Transferencias de recursos y predictibilidad

Uno de los temas que cuestiona la narrativa de la limitada ejecución de los gobiernos descentralizados es la brecha entre el PIM y el PIA. El indicador de ejecución presupuestal que compara el devengado con el PIM será mayor mientras más pequeño sea el denominador (PIM) o más grande el numerador (devengado). En ese sentido, mientras que en el gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a uno, en los gobiernos locales y regionales esta brecha es 3 y 1.5 veces mayor, respectivamente.

Además, la predictibilidad en la disponibilidad de recursos para iniciar la planificación en la ejecución de inversiones u otros gastos requiere de mayor estabilidad entre PIA y PIM. Por ello, es pertinente iniciar el ejercicio presupuestal lo más próximo al PIM, a fin de programar las intervenciones durante el año y lograr una mayor ejecución presupuestal.

Gráfico N.º 15: Relación del PIM respecto del PIA por nivel de gobierno (2013 – 2023)



Fuente: Consulta Amigable MEF 2024.

2.2.2. La Descentralización Fiscal

La descentralización fiscal constituye un reto pendiente en el marco del proceso de descentralización iniciado a principios de este siglo. Las opiniones varían: algunos califican la descentralización como un fracaso²³, mientras que otros la ven como un proceso estancado²⁴. En términos generales, la descentralización fiscal busca dotar a los gobiernos regionales y locales de recursos –ya sean generados a nivel local o transferidos desde el gobierno nacional– para que los administren en sus respectivos territorios.

El Perú cuenta hoy con más de 1,900 órganos de gobierno descentralizado, cada uno con competencias para ejecutar obras en casi todos los sectores. En este contexto, el desorden administrativo se convierte en un terreno fértil para intereses particulares, favoreciendo tanto a las empresas constructoras y sus proveedores como a personas de bajos ingresos que acceden a empleos de baja remuneración en las gestiones municipales o regionales.

El problema central radica en identificar las distintas causas del aparente fracaso de la descentralización²⁵. Entre ellas se destaca la duplicidad de funciones, que pone de manifiesto una falta de claridad en la asignación de roles y competencias; la escasez de mecanismos de coordinación que permitan alinear los objetivos a favor de la descentralización; la falta de ingresos propios; la ineficiencia en el gasto, y la inequidad en la distribución de los recursos.

Ahora bien, incluso en medio de este escenario de crisis, el proceso de descentralización ha continuado, con algunos avances, pero también con evidentes estancamientos y retrocesos. La evolución de los indicadores y resultados en aspectos críticos de la descentralización fiscal, como la recaudación en los gobiernos locales y regionales y las transferencias del

²³ IEP (2021). DESCENTRALIZACIÓN: El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI.

²⁴ Grupo Propuesta Ciudadana (2023). La descentralización fiscal 2017-2022.

²⁵ De la Flor, P. (2023) "El fracaso de la descentralización".

gobierno nacional, evidencia de manera clara la persistencia de limitaciones y deficiencias que han sido ampliamente reconocidas en los últimos años.

Cabe resaltar que entre los principales recursos fiscales destinados actualmente a los gobiernos subnacionales destacan el Impuesto a la Renta de empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). En el primer caso, se trata de un tributo que el gobierno nacional comparte con los gobiernos regionales y municipales bajo la denominación de “canon”. En el segundo caso, el gobierno nacional transfiere recursos a los gobiernos municipales y regionales a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), utilizando para cada uno de estos el 2 % del Impuesto General a las Ventas (IGV).

Por otro lado, entre los ingresos generales del Tesoro Público que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales, se incluyen aquellos destinados a programas sociales administrados por los gobiernos locales, como el programa “Vaso de Leche”, entre otros. También, se incluyen recursos para cubrir gastos corrientes y remuneraciones de maestros y personal de los centros de salud en las regiones.

A continuación, se evalúa el uso de recursos fiscales realizado por los gobiernos regionales y locales:

2.2.2.1. El presupuesto por fuentes de financiamiento

En el año 2023, las municipalidades y gobiernos regionales contaron con 49,738 millones y 55,247 millones de soles, respectivamente, para el gasto corriente y gasto en inversiones. Los gobiernos locales o municipalidades sostienen su presupuesto en los Recursos Determinados 64 % (transferencias de canon y FONCOMUN) y en los Recursos Ordinarios 19.5 % (transferencias del Tesoro Público); mientras que los gobiernos regionales sostienen su presupuesto en los Recursos Ordinarios 73 % (transferencias de Tesoro Público, sobre todo para pagar planillas) y en los Recursos Determinados 22% (transferencias de canon y FONCOR). Nótese que los Recursos Directamente Recaudados son del 8.9 % en las municipalidades, dado que estas entidades tienen competencias para cobrar tributos, tasas y arbitrios.

Cuadro N.º 14: Presupuesto de gobiernos descentralizados según fuente de financiamiento 2023 (soles)

Fuentes de Financiamiento	Municipalidades		Gobiernos Regionales	
	PIM	Participación %	PIM	Participación %
1: Recursos ordinarios	9,712,666,471	19.5	40,345,041,911	73.0
2: Recursos directamente recaudados	4,407,003,586	8.9	747,333,100	1.4
3: Recursos por operaciones oficiales de crédito	945,528,430	1.9	482,190,480	0.9
4: Donaciones y transferencias	2,734,346,012	5.5	1,532,473,694	2.8
5: Recursos determinados	31,938,595,523	64.2	12,140,460,862	22.0

Fuente: MEF 2023 - Consulta Amigable

2.2.2.2. El presupuesto por genéricas de gasto en recursos humanos

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

El siguiente cuadro muestra que el presupuesto destinado a recursos humanos – específicamente en la genérica de gasto 2.1, relacionada con personal y obligaciones, así como la genérica de gasto 2.3, que incluye la contratación de servicios de personal– asciende a un poco más de 90 mil millones de soles, lo que representa el 36 % del presupuesto total para el año 2023. Además, se observa que el nivel nacional absorbe algo más de la mitad de este presupuesto, justificándose con su rol rector y algunas responsabilidades de ejecución.

Por otro lado, los gobiernos descentralizados, que gestionan el 93 % de las funciones transferidas, manejan menos del 50 % del presupuesto destinado a recursos humanos. Dado que estos recursos son esenciales para reducir las brechas en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, es crucial realizar una evaluación exhaustiva sobre la distribución.

Cuadro N.º 15: Presupuesto de niveles de gobierno según genérica de gasto 2023 (soles)

Genérica de Gasto	Nacional	Descentralizado
2.1. Personal y obligaciones	S/ 29,700,252,755.00	S/ 30,121,780,602.00
2.3. Contratación de servicios de personal	S/ 16,348,548,200.00	S/ 14,567,701,999.00
Total	S/ 46,048,800,955.00	S/ 44,689,482,601.00

Fuente: MEF 2023 - Consulta Amigable

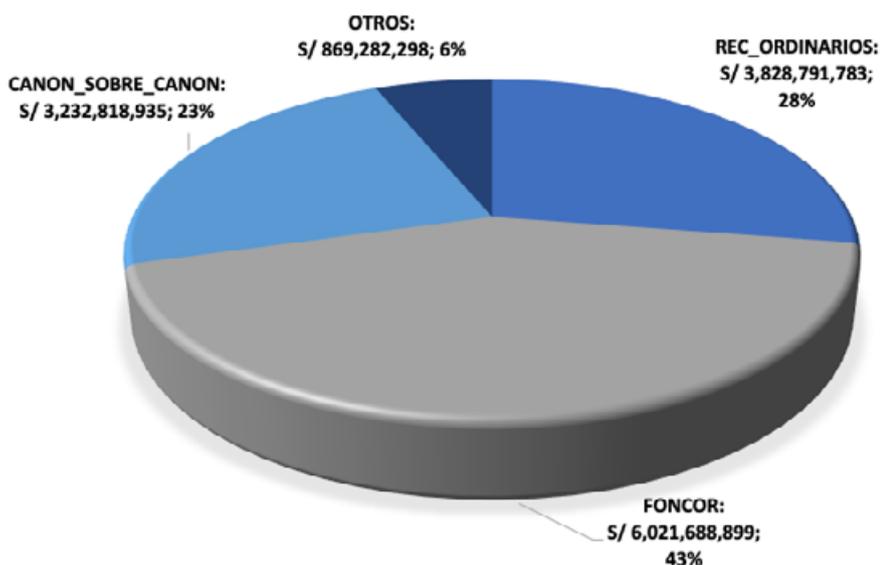
2.2.2.3. Mecanismos para la redistribución de recursos

Para la redistribución de recursos entre los diferentes gobiernos descentralizados se utilizan las fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios y de Recursos Determinados, particularmente el FONCOR y el FONCOMUN. En los dos gráficos que se presentan a continuación, se observa la composición de recursos para inversiones (activos no financieros) que involucra diferentes fuentes de financiamiento como Recursos Ordinarios, FONCOR y canon, entre otros.

A nivel de gobiernos regionales se puede observar que el FONCOR representa el 43 % de los recursos, mientras que los recursos ordinarios representan el 28% y el canon 23%. Esto permite considerar que hay una redistribución de Recursos Ordinarios y Recursos

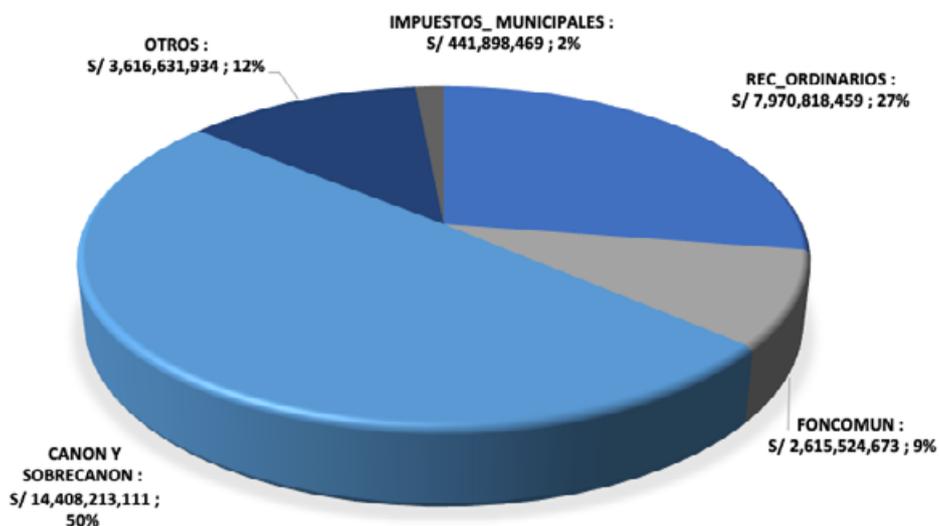
FONCOR a los diferentes gobiernos regionales. De manera diferente, los gobiernos locales se sostienen con más del 50 % de recursos canon para inversiones, siendo el FONCOMUN solo el 9 % de los recursos sobre los cuales se debe plantear una agenda de redistribución.

Gráfico N.º 16: Gobiernos regionales: PIM para activos no financieros 2023 (millones de soles)



Fuente: Consulta Amigable – MEF 2023.

Gráfico N.º 17: Gobiernos locales: PIM para activos no financieros 2023 (millones de soles)



Fuente: Consulta Amigable – MEF 2023.

2.2.2.3.1. El Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN

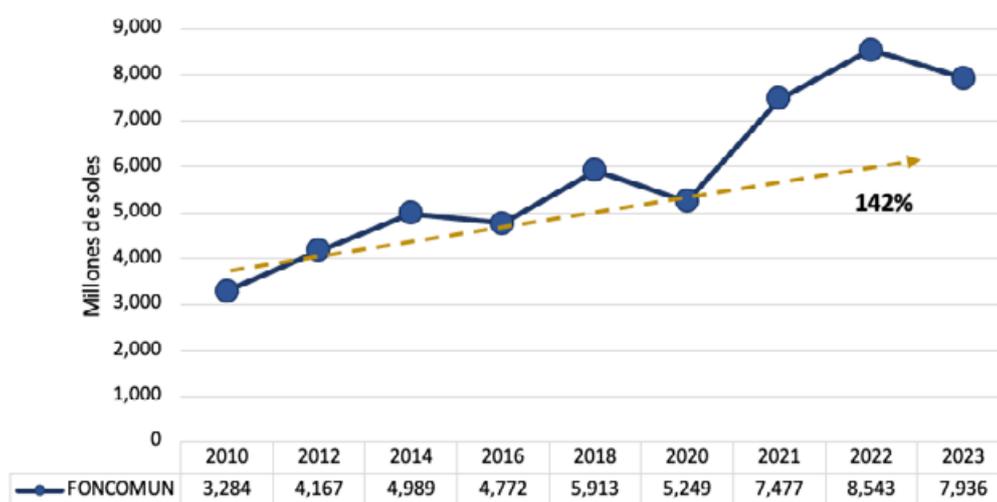
Desde hace más de 30 años que se estableció el Fondo de Compensación Municipal, el cual se planteó con el objetivo de promover la inversión pública a nivel municipal, para llegar a las localidades más pobres y alejadas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. El entendimiento de este fondo supone, por un lado, considerar la composición de sus fuentes y la metodología de su distribución y, por el otro, el destino de la ejecución del gasto.

a. Naturaleza de su financiamiento

La naturaleza de su financiamiento son los recursos determinados, explícitamente reservados para los gobiernos locales, y se nutre sobre todo del Impuesto de Promoción Municipal, que grava hasta 2 puntos porcentuales de las operaciones afectas al IGV recaudado por SUNAT (equivale al 93.85 % del total del fondo), el Impuesto al Rodaje (6.12 %) y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo (0.13 %).

En los últimos años, los recursos de FONCOMUN se duplicaron. Así, para el año 2023, se transfirieron 7,936 millones de soles.

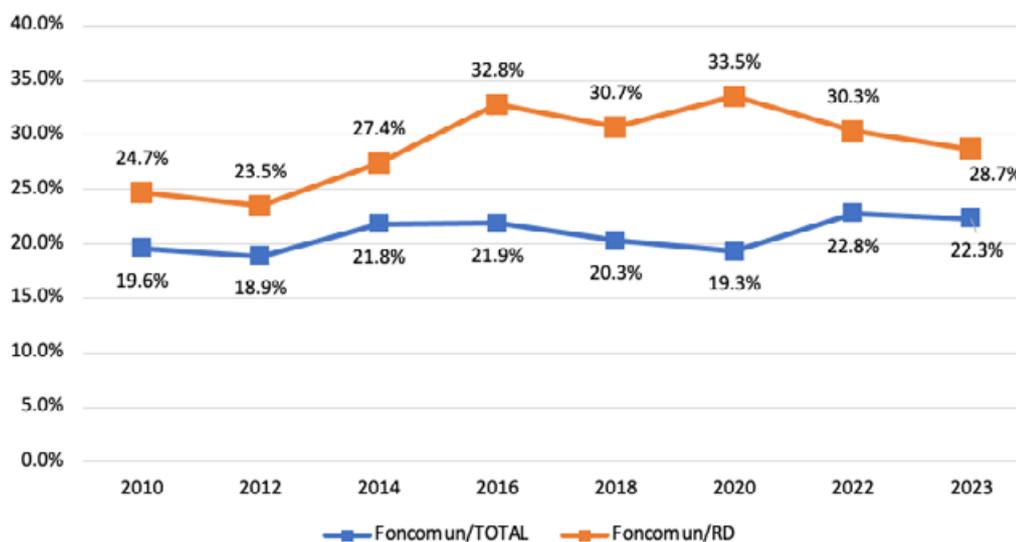
Gráfico N.º 18: Transferencias por concepto de FONCOMUN a municipalidades



Fuente: Consulta Amigable – MEF.

El FONCOMUN se posiciona como el segundo mayor rubro de transferencia a los gobiernos locales, después del canon y regalías. En 2023, representó el 28.7 % de los recursos determinados con que cuentan las municipalidades, y el 22.3 % del presupuesto total.

Gráfico N.º 19: Proporción del FONCOMUN con relación a los recursos determinados y el presupuesto total



Fuente: Consulta Amigable – MEF.

Finalmente, resulta importante indicar que, mediante Resolución Ministerial N.º 302-2023-PCM, el Poder Ejecutivo creó el grupo de trabajo de naturaleza temporal denominado “Mesa Técnica para el fortalecimiento del Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN”, con el objetivo de elaborar propuestas de mejora al FONCOMUN, que permitan asegurar su distribución con criterios de equidad y compensación.

2.2.2.3.2. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR)

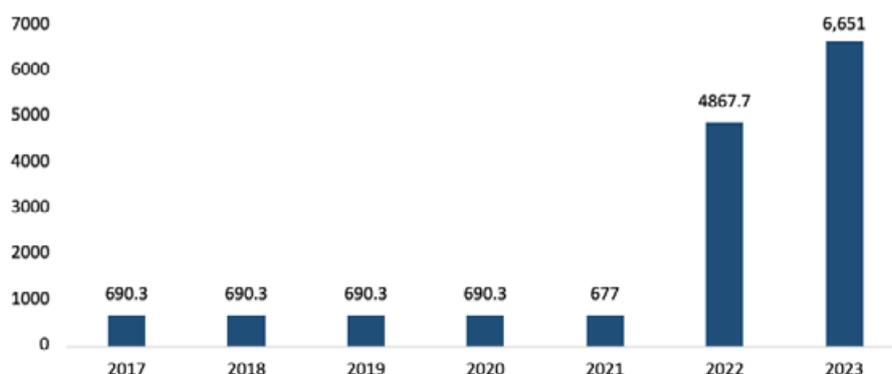
El Fondo de Compensación Regional FONCOR, establecido inicialmente en la Ley de Bases de la Descentralización (2002), se creó como una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales. En el año 2019, la situación precaria del FONCOR alcanzó su límite, ya que había perdido sus fuentes de financiamiento originales y solo se nutría de asignaciones de recursos ordinarios. Para corregir esta situación, en el año 2020, se promulgó la Ley 31069 con el objetivo de determinar los recursos que constituyen el fondo, en particular, con el equivalente al rendimiento de 2 puntos porcentuales del IGV, que se incorporarían gradualmente: 1% en 2022, 1.5% en 2023 y 2% en 2024. De igual forma que en el FONCOMUN, el entendimiento del FONCOR implica considerar tanto la composición de sus fuentes y la metodología de su distribución, como el destino de la ejecución del gasto.

a. Naturaleza de su financiamiento

Como se señaló líneas arriba, la naturaleza de su financiamiento son los recursos determinados, explícitamente reservados para los gobiernos regionales, que se nutre del Tesoro Público hasta dos puntos porcentuales de las operaciones afectas al IGV recaudado por SUNAT. Las transferencias del FONCOR hasta antes del año 2022,

no superaban los 700 millones de soles; a partir de ese año, se observa una expansión impresionante, cuyo monto llega hasta 6,651 millones de soles en el año 2023.

Gráfico N.º 20: Evolución del FONCOR 2017-2023 (millones de soles)



Fuente: Consulta Amigable – MEF.

En el caso particular del canon, es preciso recordar que existen varios tipos: canon minero, canon hidroenergético, canon gasífero, canon pesquero, canon forestal y canon y sobrecanon petrolero. Los cinco primeros son regulados por las Leyes N.º 27506, 28077 y 28322, mientras que el canon y sobrecanon petrolero se regulan mediante legislación especial para cada departamento. En los últimos 12 años, el canon minero ha sido el recurso público con mayor participación, representando el 43 %, y contribuyendo con una asignación de 37,100 millones de soles, mientras que el canon gasífero representa el 26 %.

De acuerdo con la Ley del Canon, “los recursos que los gobiernos locales y regionales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local”. En general los criterios de distribución del canon dispuestos en la ley, consideran: 10 % para los distritos productores, 25 % para las municipalidades de la provincia donde se explotan los recursos, 40 % para las municipalidades del departamento donde se explotan los recursos y 25 % para el gobierno regional, incluidas las universidades públicas²⁶.

Cuadro N.º 16: Distribución de canon por tipo, 2017-2023 (millones de soles)

Tipo de canon	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2017-2023	%
Canon minero	1,890.80	3,185.60	2,919.10	2,646.90	2,967.80	7,875.20	5,118.30	26,603.60	54.60%
Canon gasífero	1,294.80	1,648.10	1,357.40	1,040.90	2,178.50	3,638.80	3,321.50	14,480.10	29.70%
Canon y Sobrecanon petrolero	523.1	791.7	771.4	481.3	737.5	1,091.30	955.8	5,352.10	11.00%
Canon hidroenergético	206	196.2	183.1	162.2	224.5	243.9	309.9	1,525.90	3.10%
Canon pesquero	62.1	58.4	65	113.4	131.5	114.9	209	754.3	1.50%
Total	3,976.80	5,880.00	5,296.10	4,444.80	6,239.90	12,964.00	9,914.50	48,716.00	100.00%

Fuente: Consulta Amigable - MEF 2023

²⁶ https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES

2.2.2.4. Fondo de Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT)

El FIDT es un fondo concursable destinado al financiamiento o cofinanciamiento de la ejecución de inversiones y la elaboración de estudios de pre inversión a nivel de perfil o fichas técnicas para los gobiernos regionales y gobiernos locales. Su objetivo es reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, con un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema²⁷. Este fondo se rige por el Decreto Legislativo N.º 1435 y el Decreto Supremo N.º 001-2019-EF.

En el “Concurso FIDT 2023”, se contó con un monto total de S/ 500,000,000, lo que impulsó la presentación de 2,062 propuestas, con una demanda total de financiamiento o cofinanciamiento de S/ 3,501,258,075.85. Sin embargo, luego de la evaluación técnica y de asignación de recursos, se lograron beneficiar y firmar 304 convenios con un monto de S/ 499,600,282.05.

Cuadro N.º 17: Propuestas presentadas vs. propuestas ganadoras en concursos FIDT 2023 por servicio priorizado

Objeto de financiamiento	Propuestas presentadas		Propuestas ganadoras con convenio		
	Nº propuestas	Demanda FIDT 2023 S/	Nº propuestas	Monto FIDT S/	% Monto demandado
Servicios de Educación Básica	838	2,019,249,752.40	127	371,630,470.19	18.40 %
Servicios de Saneamiento	330	531,230,281.33	25	25,255,223.08	4.75 %
Infraestructura Agrícola	302	336,801,702.52	51	29,483,892.02	8.75 %
Infraestructura Vial	229	325,072,157.89	29	66,625,476.53	20.50 %
Servicios de Salud Básica	264	206,040,118.02	64	5,979,482.68	2.90 %
Apoyo al Desarrollo Productivo	59	43,204,677.84	4	336,481.79	0.78 %
Telecomunicación Rural	18	20,251,105.08	3	194,393.76	0.96 %
Electrificación Rural	22	19,408,280.77	1	94,862.00	0.49 %
Total general	2,062	3,501,258,075.85	304	499,600,282.05	14.27 %

Fuente: Base de datos FIDT – 2023

Para el Concurso FIDT 2023-II se contó con un monto total de S/ 200,000,000,00. Para este concurso se presentaron 279 propuestas, con una demanda total de financiamiento o cofinanciamiento de S/ 1,357,496,291.26. Sin embargo, luego de la evaluación técnica y asignación de recursos, se lograron beneficiar y firmar 42 convenios con un monto de S/ 197,192,353.52

²⁷ Informe Anual de Descentralización – 2022.

Cuadro N.º 18: Propuestas presentadas vs. propuestas ganadoras en concursos FIDT 2023-II, por servicio priorizado

Objeto de financiamiento	Propuestas presentadas		Propuestas ganadoras con convenio		
	Nº propuestas	Demanda FIDT 2023-II S/	Nº propuestas	Monto FIDT S/	% Monto demandado
Servicios de Educación Básica	176	925,518,481.35	29	157,489,606.58	17.02 %
Servicios de Saneamiento	51	207,317,160.92	8	27,075,505.41	13.06 %
Infraestructura Agrícola.	35	139,390,172.33	5	12,627,241.53	9.06 %
Servicios de Salud Básica	17	85,270,476.66			0.00 %
Total general	279	1,357,496,291.26	42	197,192,353.52	14.53 %

Fuente: Base de datos FIDT – 2023

Finalmente, con la modificación al DL 1435, mediante el DL N.º 1546, se incorpora como función de la Secretaría Técnica, el brindar asistencia técnica a los ganadores del concurso. A partir de ello, se desarrolló la asistencia técnica continua a los convenios suscritos en el marco del Concurso FIDT 2023, para 272 entidades.

2.2.3. Eficiencia del Gasto de Inversiones y el esfuerzo para destrabar inversiones

Buscar la eficiencia del gasto de inversiones es un factor clave en la gestión pública, ya que se vincula con una serie de procesos internos y externos a las entidades, involucrando el despliegue y avance de diversas capacidades institucionales.

Existen varios indicadores que caracterizan el nivel de eficiencia de las inversiones, como el porcentaje de inversiones no previstas, es decir, aquellas que se incorporan a la PMI vía modificaciones; y el porcentaje de inversiones que no se han iniciado ni cuentan con registro de cierre, lo que sugiere que estas inversiones aún no están contribuyendo al cierre de brechas. Esto afecta en gran medida el desempeño de los niveles de gobierno y la provisión de bienes y servicios, entre otros.

Sobre el cierre de brechas en la Programación Multianual de Inversiones, se observa que, en general, el 86.5 % de las inversiones con cierre de inversiones no cuentan con liquidación física y financiera de un total de 16,963 inversiones culminadas revisadas²⁸. Asimismo, se observa que 12,148 (5.4 %) inversiones presentan una diferencia superior al 40 % entre su avance financiero acumulado comparado con el avance físico de ejecución.

Los indicadores de las inversiones en general y de cada nivel de gobierno sugieren que el Sistema Nacional de Programación Multianual y la Gestión de Inversiones (también denominado Invierte.pe) no está funcionando según su concepción. Se presencia visibles

²⁸ Índice de Gestión de Inversión Pública MEF agosto de 2024.

fallas que afectan negativamente la calidad de las inversiones y, por tanto, deben llevar al planteamiento de un conjunto de desafíos. En el siguiente cuadro se puede apreciar las características más importantes de las inversiones en general.

Cuadro N.º 19: Comportamiento de las inversiones según IGEIP 2023

INDICADOR	%	Sí cumple	No cumple
Inversiones programadas previstas	38.7	23,082	36,611
Inversiones que cierran brecha de acuerdo con su PMI	30.5	2,788	6,359
Inversiones con un periodo de formulación razonable	74.2	39,761	13,805
Inversiones en ejecución donde el costo actualizado no excede el 15% respecto del ET	61.2	96,326	61,069
Inversiones según el periodo de duración de su ejecución	25.5	40,204	117,340
Inversiones donde su costo actualizado de ejecución no excede al costo estimado del ET	48.3	76,071	81,324
Inversiones con registro de cierre	13.5	2,294	14,669
Inversiones cuya diferencia entre el avance financiero acumulado y el avance de la inversión no es mayor al 40%	94.6	211,886	12,148

Fuente: Datos Abiertos del MEF

Uno de los grandes problemas que enfrenta la gestión de inversiones es la existencia de obras paralizadas. En el siguiente cuadro se puede observar que, de las 2,324 obras paralizadas, la gran mayoría corresponden a los gobiernos locales, teniendo en cuenta el gran número de ellos. No obstante, cuando se ve el porcentaje de obras con relación al universo de inversiones por cada nivel de gobierno (Nº de inversiones con ejecución financiera), es el gobierno nacional el que tiene mayor proporción de obras paralizadas.

Cuadro N.º 20: Perú: Inversiones con ejecución financiera y obras paralizadas

Nivel de gobierno	Nº Inversiones con Ejecución Financiera	Nº Obras Paralizadas	Porcentaje de obras paralizadas
Gobierno Local	35,426	1,602	4.5
Gobierno Nacional	3,904	356	9.1
Gobierno Regional	5,404	298	5.5

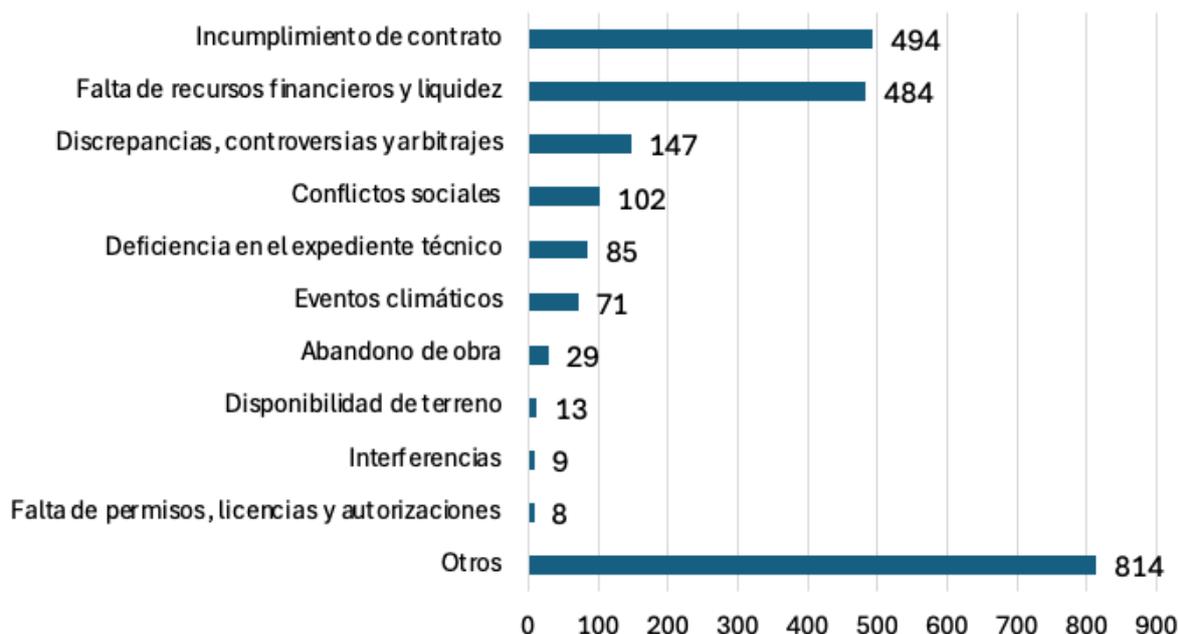
Fuente: Contraloría General de la República 2023.

Cabe resaltar que los datos del reporte de obras paralizadas emitido por la Contraloría General de la República (2024), permite apreciar lo siguiente:

- Obras por contrata y administración directa tienen más de mil obras paralizadas cada una. Aunque administración por contrata paraliza 7 veces mayor monto de inversión que administración directa.
- De las 2,324 obras paralizadas, el 83 % son obras con inversiones menores a diez millones de soles.
- El 20 % de las obras paralizadas están por encima del 80 % de avance físico.
- Los sectores con más obras paralizadas (78.6 %) son: Transportes y Comunicaciones; Vivienda, construcción y saneamiento; Educación y Agricultura.

En el siguiente cuadro se presentan las causales de las obras paralizadas. En ella se observa que el rubro “otros” representa la mayor proporción, ya que estas causas dependen de eventos imprevistos, transferencias de gestión y situaciones que no son atribuibles ni a la entidad ni al proveedor.

Gráfico N.º 21: Número de obras paralizadas por causales de paralización de inversiones 2023



Fuente: Contraloría General de la República (2024).

2.2.4. Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)

Las ARD son un mecanismo de articulación territorial efectivo, caracterizado por su enfoque multiactor, intersectorial e intergubernamental y es promovido desde la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM.

Este modelo establece una gobernanza de cogestión, implementando instancias de participación y concertación entre diversos actores del sector público, privado, la academia y la sociedad civil organizada. Las ARD identifican e impulsan acciones que priorizan el desarrollo económico y productivo, así como la competitividad y la innovación de manera sostenible en un territorio específico.

Al año 2023, y en función de las características de cada departamento, se identifican generalmente cuatro tipos de actores territoriales (cuádruple hélice) que conforman las ARD como plataforma de coordinación y articulación regional. El siguiente gráfico presenta los tipos de actores:

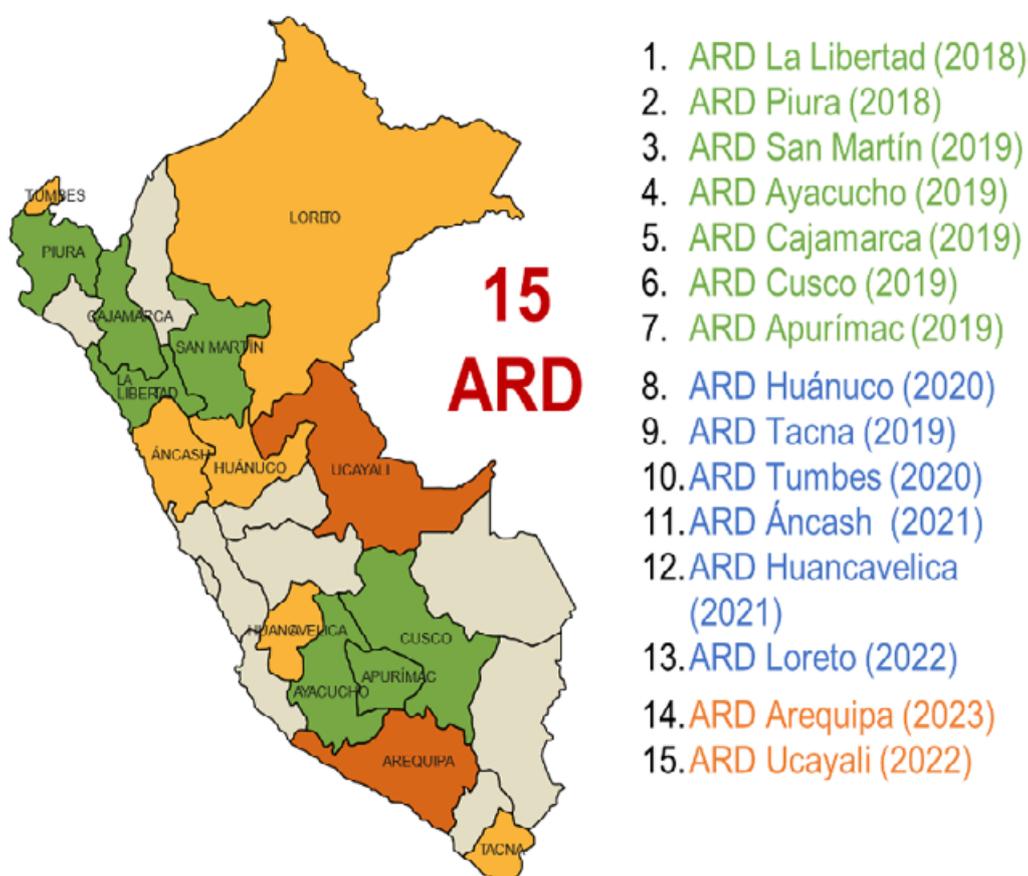
Gráfico N.º 22: Tipos de actores que conforman las ARD al 2023



Elaboración: Secretaría de Descentralización de la PCM, 2023.

Durante el año 2023, la PCM ha continuado con el proceso de institucionalización de las quince ARD existentes, así como la consolidación del trabajo que realizan. En ese sentido, las ARD se vienen legitimando como mecanismo efectivo de coordinación y articulación público - privado a nivel regional. Esto ha permitido desarrollar una gobernanza territorial donde se vinculan y participan principalmente actores regionales, representantes del sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil organizada.

Gráfico N.º 23: ARD conformadas al 2023



Elaboración: Secretaría de Descentralización de la PCM, 2023.

Las 15 ARD se han creado formalmente mediante normas regionales (Resoluciones Ejecutivas Regionales u Ordenanzas Regionales) emitidas por los gobiernos regionales. En el marco de su operatividad, han formulado y aprobado sus Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)²⁹. El estado de cada una de ellas es el siguiente:

- 12 ARD (La Libertad, Piura, San Martín, Ayacucho, Cajamarca, Apurímac, Huánuco, Tumbes, Áncash, Tacna, Huancavelica y Loreto) han formulado y aprobado sus EDIR.
- 01 ARD (Cusco) ha culminado la formulación de sus EDIR.
- En el caso de Arequipa y Ucayali, se encuentran en proceso de formulación de su EDIR o instrumento de gestión similar que permita la priorización de cadenas de valor y proponer sus planes de acción.

²⁹ Las Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR) son un instrumento que focaliza y prioriza cadenas de valor (productivas) con amplias ventajas competitivas y que plantean planes de acción donde se identifican sus problemas y acciones para la mejora del desarrollo productivo, el fortalecimiento de la competitividad e innovación para el desarrollo económico regional sostenible de un territorio específico.

Ahora bien, es importante señalar que, desde el año 2023, las ARD de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, La Libertad, Piura y San Martín cuentan con las Agendas Regionales de Investigación para la Competitividad (ARIC). Estos instrumentos de gestión responden a las necesidades específicas de las cadenas de valor (productivas) que se priorizan en las EDIR y buscan contribuir de manera directa a cerrar los múltiples problemas que requieren de investigación aplicada e innovación. Por ejemplo, en el caso de la cadena de valor del desarrollo de la acuicultura en San Martín, se ha propuesto el proyecto “Desarrollo de paquetes tecnológicos para la producción de semilla de peces amazónicos de interés comercial”.

Asimismo, se ha puesto especial interés en la conformación de la ARD de Arequipa y la forma como viene construyendo su modelo de gobernanza. El Comité Directivo de esta ARD, liderada por el Gobernador Regional, se encuentra elaborando su Plan de Trabajo con la participación de los principales actores regionales, como: el Presidente de la Cámara de Comercio e Industria, Rectores de las principales Universidades Públicas y Privadas, Presidentes de Asociaciones Agrarias y representantes de los Organismos adscritos al Gobierno Nacional, que tienen presencia en la región. Esta ARD fue creada mediante Resolución Ejecutiva Regional N.º444-2022-GRA/GR.

De otro lado, en el departamento de Ucayali, se inició el proceso de implementación de la ARD³⁰, la cual cuenta con un Consejo Directivo liderado por el Gobernador Regional, quien, en el marco de sus objetivos estratégicos y las prioridades regionales a favor del desarrollo económico productivo, tiene el interés de impulsar la ARD a partir de la identificación de iniciativas productivas innovadoras. Un ejemplo de estas iniciativas es la producción del pez híbrido denominado “pintado”, resultado del cruce entre la “doncella” y la “ashara”, en el marco de la cadena de valor de la acuicultura. Otras cadenas priorizadas son el cacao, turismo, forestal maderable y palma aceitera.

En el siguiente gráfico se presentan los principales avances registrados por las ARD en general.

Gráfico N.º 24: Principales avances en la implementación de las ARD



13 EDIR aprobadas de forma participativa y concertada por los actores regionales que conforman las ARD, entre el 2022 y 2023.

53 Mesas Técnicas y/o Comités Consultivos Regionales creadas y fortalecidas, de las cadenas de valor priorizadas en 13 EDIR.



6 pasantías realizadas a funcionarios públicos y organizaciones de productores de las cadenas de valor priorizadas de banano, palta y manufactura del paiche de las EDIR. Las ARD participantes fueron de Tumbes, Huánuco, Loreto y Huancavelica.

Más de 2000 personas capacitadas en formulación de proyectos, desarrollo económico sostenible, género, economía circular, entre otros temas vinculados al objetivo de las ARD.



27 estudios estratégicos formulados para mejorar la productividad y/o competitividad de las cadenas de valor priorizadas por los GORE. **10 culminados el 2022 y 17 culminados el 2023.**

6 Agendas de Investigación Regional (ARIC) elaboradas por las ARD de Apurímac, Cajamarca, Ayacucho, La Libertad, Piura y San Martín. Se seleccionaron 40 proyectos y se elaboraron las fichas de proyecto. 14 están listos para presentarse al fondo concursable PROCENCIA del CONCYTEC.



³⁰ Formalizando su creación mediante Ordenanza Regional N.º012-2022-GRU-CR, publicada el 18 de agosto de 2023 en el diario oficial “El Peruano”.

Asimismo, se destacan los siguientes logros:

- Se formularon 25 planes de negocios, de los cuales siete fueron impulsados por las ARD de Áncash, Tacna y La Libertad. Estas ARD consiguieron financiamiento por más de un millón de soles y se espera apalancar más de S/ 5 millones el 2024. Estos planes fueron presentados a los PROCOMPITE Regionales y AGROIDEAS.
- Se financiaron 9 proyectos de desarrollo productivo para el fortalecimiento de las cadenas de valor de las EDIR, en desarrollo productivo y articulación comercial y financiera, con el apoyo de la AECID, por un monto de S/ 14 millones.
- Se desarrollaron 2 proyectos para el fortalecimiento de ecosistemas regionales de innovación. Las ARD de Loreto y Huánuco fueron seleccionadas para acceder al “Fondo para la Dinamización del Ecosistema Regional de Innovación y Emprendimiento” de PROINNOVATE, con un financiamiento de S/ 3 millones para cada ARD.

En total, más de 29 millones de soles fueron apalancados para el financiamiento de planes de negocios, proyectos de desarrollo productivo y proyectos de innovación. Estos beneficiarán a 3,180 productores agropecuarios, 250 pescadores artesanales, 300 acuicultores y 870 prestadores de servicios turísticos.

Gráfico N.º 25: Acciones para fortalecer la institucionalidad e implementación de las ARD

Acciones para fortalecer la institucionalidad de las ARD

Fortalecer el modelo de gobernanza de cogestión que promueven las ARD en los departamentos

Se está culminando la formulación participativa de los “Lineamientos para la Creación, Conformación e Implementación de las ARD”

Articular la priorización de las cadenas de valor de las EDIR con el planeamiento y la programación operativa en el nivel regional y local

Para cerrar brechas a favor del desarrollo económico y dotar de condiciones habilitantes para los territorios.

Consolidar el papel de la Academia (Universidades y otros) que permita el desarrollo o transferencia tecnológica

Buscando responder a las demandas (necesidades y oportunidades) vinculadas al desarrollo económico regional.

Establecer un trabajo articulado con el sector privado a favor de la promoción del desarrollo económico regional

Para fortalecer las brechas de las cadenas de valor existentes e identificar nuevas oportunidades para la diversificación productiva

Acciones para fortalecer la implementación de las ARD

Promover incentivos con los fondos concursables: PROCOMPITE, AGROIDEAS, PROINNOVATE, otros

Que permitan canalizar recursos para la implementación de las cadenas de valor de las EDIR.

Promover incentivos para las cadenas de valor priorizadas, como el café, cacao, madera, entre otros

Que provienen de áreas libres de deforestación y donde se realice un aprovechamiento sostenible.

Facilitar los procesos de catastro, titulación y registro de tierras según la normativa vigente

En el marco del desarrollo y fortalecimiento de las cadenas productivas priorizadas en las EDIR.

Incorporación de certificaciones en las cadenas de valor

Facilitar procesos de certificación global GAP, comercio justo y certificación orgánica, que garantice la producción segura y sostenible de alimentos.

Incorporación de estándares de calidad en las cadenas de valor

Denominación de origen, aplicación de normas técnicas que permitan atender la cadena de suministros para la demanda externa.

Impulsar las Agendas Regionales de Investigación para la Competitividad (ARIC)

Para mejorar la productividad, acceso a mercados y la diversificación productiva en los departamentos.

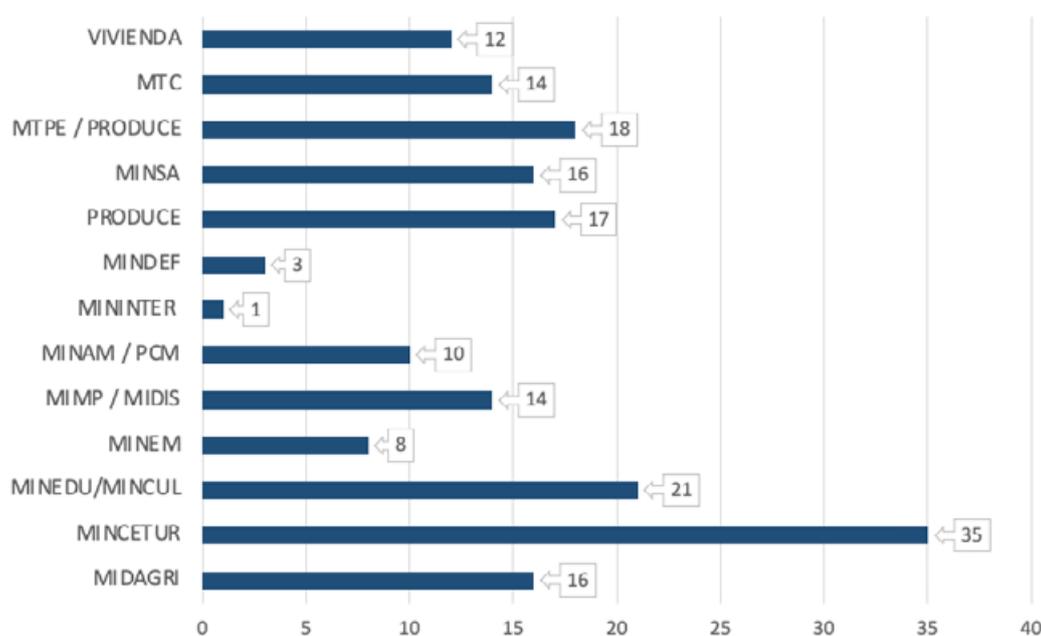
2.3. DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA

La dimensión administrativa del proceso de descentralización en Perú se refiere a la reestructuración y organización de la gestión pública a nivel regional y local, orientada a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios y recursos. En ese sentido se abordará: el estado del proceso de transferencia de funciones, modelos de gestión de servicios, avances en sistemas administrativos, gestión de los RRHH, planeamiento, abastecimiento, inversiones, control; así como la gestión administrativa de los gobiernos descentralizados y los programas de incentivos regionales y municipales.

2.3.1. Estado de las competencias y funciones transferidas

De acuerdo con los artículos 47 al 64 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), se establecen 185 funciones específicas para ser transferidas a los gobiernos regionales. Al conferir estas funciones a los 26 gobiernos regionales, incluida Lima Metropolitana, se obtiene un total de 4,810 funciones. El gráfico a continuación muestra la distribución de estas funciones por sector. En total, 16 de los 19 ministerios del Poder Ejecutivo, con excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia, tienen el mandato de transferir las funciones correspondientes, según lo establecido en la normativa vigente.

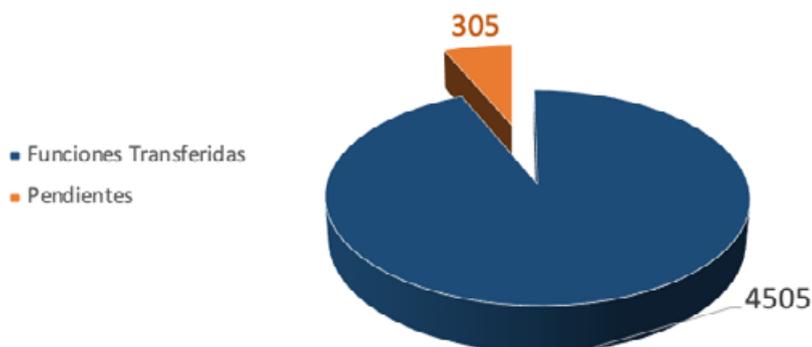
Gráfico N.º 26: Distribución de las 185 funciones a transferir por sectores



Fuente: Secretaría de Descentralización – SSARL 2024.

La Secretaría de Descentralización, a través de la Subsecretaría de Articulación Regional y Local, ha realizado un análisis del estado del proceso de transferencia de funciones sectoriales, programas y proyectos de los sectores a los gobiernos subnacionales. A diciembre del año 2023, se ha logrado un avance del 93.7 % en la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales (GORE), lo que equivale a 4,505 funciones transferidas de un total de 4,810.

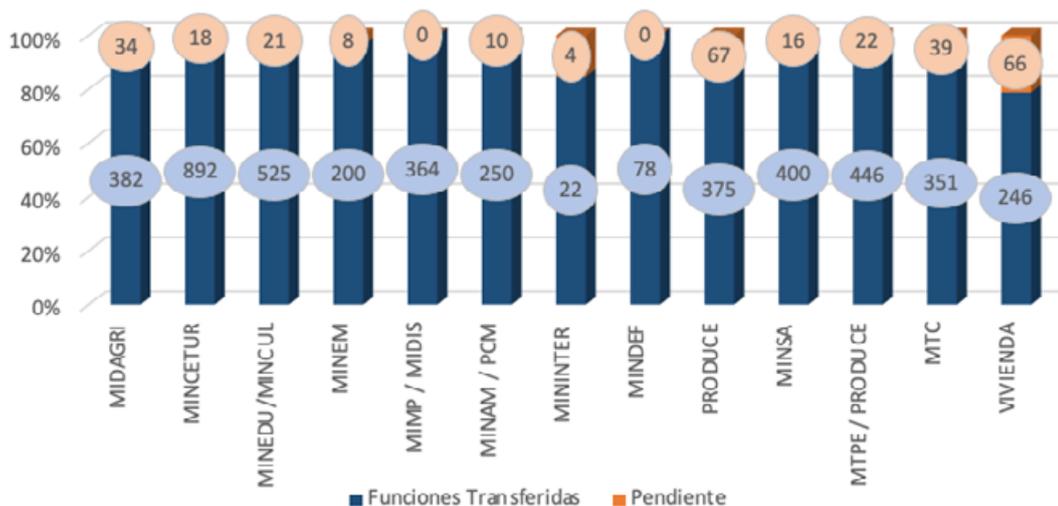
Gráfico N.º 27: Funciones transferidas a los gobiernos regionales al 31/12/2023



Fuente: Secretaría de Descentralización – SARL 2024.

El avance de las transferencias por sectores se detalla en el siguiente gráfico, donde se observa que los sectores de Producción, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, y Agricultura presentan el mayor número de funciones pendientes de transferir. Además, merece especial atención la revisión de las funciones pendientes de transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que será revisada de manera específica en el marco de la Comisión Bipartita regulado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Gráfico N.º 28: Avance de transferencias por sectores al 31/12/2023



Fuente: Secretaría de Descentralización – SARL 2024.

2.3.1.1. Estado, avance y problemas de las transferencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima

La Constitución Política y el artículo 69º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) y sus normas modificatorias, establecen que las transferencias de competencias,

funciones y recursos, así como de proyectos de inversión, se realizan a través de una Comisión Bipartita de Transferencia, integrada por cuatro representantes del Consejo Nacional de la Descentralización y cuatro representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En el marco de la disposición contenida en el artículo 69° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Presidencia del Consejo de Ministros ha ido actualizando la conformación de la Comisión Bipartita de Transferencia, integrada por cuatro miembros de la Secretaría de Descentralización y cuatro miembros de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

A la fecha, se transfirieron 49 funciones sectoriales de un total de 185, comprendidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, lo que representa un avance del 26.5 %, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro N.º 21: Funciones transferidas a la Municipalidad de Lima Metropolitana (2023)

Sectores	Materias	Nº de Funciones	Artículo 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
PCM - INDECI	Defensa Civil	3	61°	a, b, c
MINAGRI - VIVIENDA	Agraria, función n) (*)	1	51°	n
MINAGRI	Agraria	14	51°	a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, o, p
MINCETUR	Turismo	17	63°	a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, l, m, n, o, p, q, r
Total Funciones Transferidas		49		
Total Funciones Pendientes		136		
Total de Funciones		185		

(*) Saneamiento físico - legal de la propiedad privada

2.3.1.2. Estado, avance y problemas del proceso de transferencia en materia de cultura

i) Funciones en materia de cultura transferidas a los gobiernos regionales

Cabe recordar que, en el año 2008, el Ministerio de Educación completó la transferencia de todas las funciones descritas en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a un total de 25 gobiernos regionales. Este proceso se formalizó mediante la emisión de las Resoluciones Ministeriales N.º 300-2008-ED y N.º 417-2008-ED. La transferencia incluyó competencias en educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación, que pertenecían a este ministerio.

ii) Transferencia de funciones en materia de cultura a la Municipalidad Metropolitana de Lima

A la fecha, no se ha iniciado el proceso de transferencia de funciones en materia de cultura a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en su condición de régimen especial, según se establece en el artículo 65 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. De esta manera, todo lo correspondiente a la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima se programa en el marco de acciones que realiza la Comisión Bipartita de Transferencia, según el artículo 69 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

iii) Plan Sectorial de Transferencia de Competencias y Funciones en materia de Cultura 2024

Mediante la Resolución Ministerial N.º 000082-2024-MC, el Ministerio de Cultura aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2024 del Ministerio de Cultura”. Este plan incluye una serie de actividades orientadas a iniciar el proceso de transferencia de funciones en materia de cultura a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Además, contempla el proceso de transferencia de las direcciones desconcentradas del Ministerio de Cultura a los gobiernos regionales, en cumplimiento de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.

iv) Efectivización del cumplimiento de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura

En relación con este punto, podemos indicar lo siguiente:

- La Secretaría de Descentralización ha elaborado una propuesta de “Directiva que establece el procedimiento simplificado para la efectivización de la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura”.
- Con base en dicha propuesta se han generado reuniones y coordinaciones con representantes del Ministerio de Cultura, durante el primer semestre del presente año.

2.3.2. Modelos de provisión de bienes y servicios

El objetivo de las políticas públicas es entregar bienes y servicios públicos al ciudadano de manera oportuna y adecuada, para ello es importante que los gobiernos descentralizados sean eficientes y que se asignen adecuadamente las responsabilidades a los tres niveles de gobierno en la provisión de los servicios.

Al respecto, cabe recordar que en el DS 029-2018-PCM se indicó que los ministerios con competencias compartidas determinan los roles y funciones para cada nivel de gobierno a través de los modelos de provisión de bienes y servicios.

En la Memoria de Descentralización 2021, se precisa que los modelos de provisión de bienes y servicios tienen como objetivos:

- Ordenar, precisar y articular las intervenciones de los diferentes actores de los niveles de gobierno en un mismo territorio.
- Identificar y adoptar decisiones de responsabilidad de cada nivel de gobierno en todas las fases de provisión (cadena de valor público).

- Fortalecer la orientación del proceso de descentralización.

La Secretaría de Descentralización estuvo a cargo de la elaboración de los lineamientos y normas necesarias para lograr que los ministerios con competencias compartidas avancen en la identificación de roles y responsabilidades con los niveles de gobierno con los que comparten su competencia sectorial. De esta manera, se aprobaron dos normas:

- “Lineamientos para la Formulación e Implementación de los Modelos de Provisión de Bienes y Servicios orientados a la ciudadanía” aprobados por Resolución N.º 011-2020-PCM/SD.
- “Guía Metodológica para la Formulación de Modelos Base de Provisión de Bienes y Servicios orientados a la ciudadanía” aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 014-2021-PCM/SD.

Con ambas normas en vigencia, se inició la asistencia técnica para la formulación de los modelos de provisión de bienes y servicios respecto a los servicios elegidos por cada ministerio³¹.

Sobre la implementación de los Modelos de Servicio se tiene mapeado que, de los 16 sectores que tienen competencias compartidas, solo 13 de ellos identificaron servicios (18 servicios). Y sobre el particular solo dos sectores: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) el 2023, y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MIDAGRI) el 2021, han logrado aprobar el Modelo Base de la Prestación del Servicio.

En general el proceso de formulación de modelos de provisión de bienes y servicios ha sido muy lento o deficiente, lo que a su vez ha limitado el progreso en la formulación de modelos ajustados a las realidades regionales y locales³².

En otros casos, se identificó que la descentralización como proceso no se internalizó en la gestión de los ministerios, sino que muchas veces identifican la sola participación del nivel de gobierno regional o local como descentralización, sin lograr una participación efectiva en la etapa que les corresponde a los gobiernos descentralizados durante el proceso de la provisión del servicio.

También, se identificaron políticas nacionales aprobadas bajo la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN que no solo duplican servicios (que son recogidos con nombres distintos y con diferentes sectores como rectores), sino que asignan responsables que no concuerdan con las funciones transferidas. Por esta razón, el año 2023, luego de reuniones de trabajo sostenidas con el CEPLAN, se propusieron modificaciones a la ficha de servicios, a fin de incluir si el servicio propuesto correspondía a una competencia compartida e identificar a los niveles de gobierno que participaban en la provisión del mismo.

Asimismo, se identificó que se han incluido servicios, a los que llamaremos “intermedios” o “administrativos”, que no constituyen un servicio por sí mismos, sino que forman parte de un servicio final mayor que se presta a las personas y que integran la cadena del servicio final. Por otro lado, se identificaron servicios que requieren la participación de dos ministerios para su adecuada provisión, por lo que debe realizarse la coordinación respectiva a fin de definir si

³¹ En su mayoría estos servicios pertenecían a un programa presupuestal, ya que en ese período aún no se contaban con políticas nacionales aprobadas con la estructura recogida en el Anexo 1 del Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, ni bajo la metodología aprobada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN.

³² Esta situación se evidenció en la mayoría de los casos a partir del diagnóstico y caracterización del servicio elegido.

requiere aprobación, validación o participación conjunta. Por ejemplo, este fue el caso de uno de los servicios propuestos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o CONCYTEC.

Las situaciones señaladas evidencian que las funciones transferidas hacia los gobiernos regionales en su oportunidad³³ no se reflejan en la entidad que presta el servicio o en la forma en que lo presta (con autonomía o en cumplimiento del encargo dado por una entidad del gobierno nacional); antes bien, se han intensificado la participación y creación de Programas Nacionales que asumen las funciones transferidas, por lo que la elaboración de un modelo de provisión pone de manifiesto durante la caracterización que es necesario identificar previamente y con total claridad con base en qué funciones intervienen y cuál es el estado de la función transferida.

A esto hay que agregar que muchos de los servicios de competencia compartida tienen como proveedor final a los gobiernos locales, por lo que es de vital importancia que se identifiquen la competencia compartida y el nivel de gobierno entre los que se comparte. Cabe indicar que esto se debe también a que se han expedido diversas normas sectoriales que establecieron funciones adicionales a las consignadas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales.

Por esta razón, el Plan Anual de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2023, aprobado por Decreto Supremo N.º 144-2023-PCM, dispuso que los sectores realicen un inventario de las funciones transferidas y las asignadas por normas posteriores a sus leyes orgánicas, de tal manera que se pueda identificar los niveles de gobierno que deben participar en la provisión de un servicio determinado.

2.3.3. Sistemas administrativos

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

En ese orden de ideas, a continuación se describen los principales aspectos de un grupo de sistemas administrativos que tienen gran incidencia en la gestión de los gobiernos descentralizados:

- Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos.
- Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

³³ Al 31 de diciembre de 2023 tienen un avance del 93.7 % de funciones transferidas a los GORE, lo que representa 4,505 funciones de un total de 4,810.

³⁴ LOPE artículo 1.

- Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Sistema Nacional de Abastecimiento.
- Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- Sistema Nacional de Control.

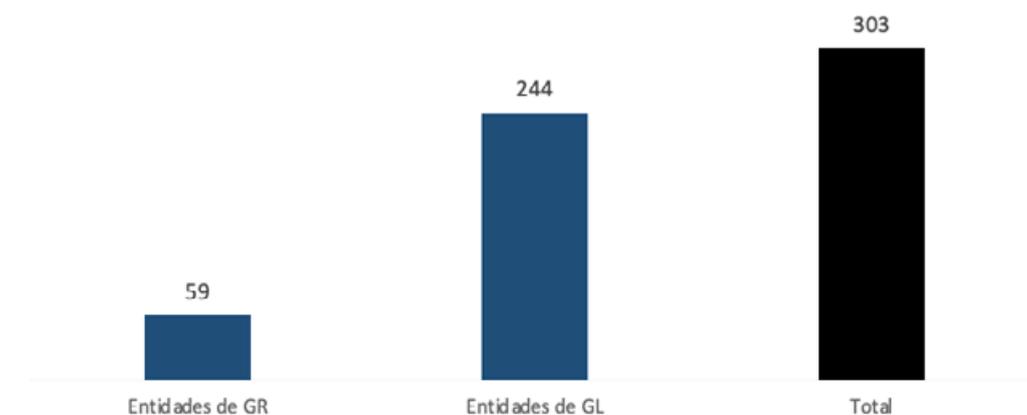
2.3.3.1. Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos

La Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR se crea mediante DL N.º 1023, como ente rector del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. En ese sentido SERVIR brinda orientación técnica a las entidades públicas de todo el país para implementar sus Oficinas de Recursos Humanos (ORH), facilitando las herramientas necesarias, sobre la base del marco normativo que regula cada proceso.

Transición del Servicio Público al Servicio Civil

Al 2023, un total de 303 entidades de los niveles de gobierno regional y local han iniciado el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, 59 entidades corresponden a gobiernos regionales y 244 a gobiernos locales.

Gráfico N.º 29: Avance de la reforma - Gobiernos descentralizados por nivel de gobierno

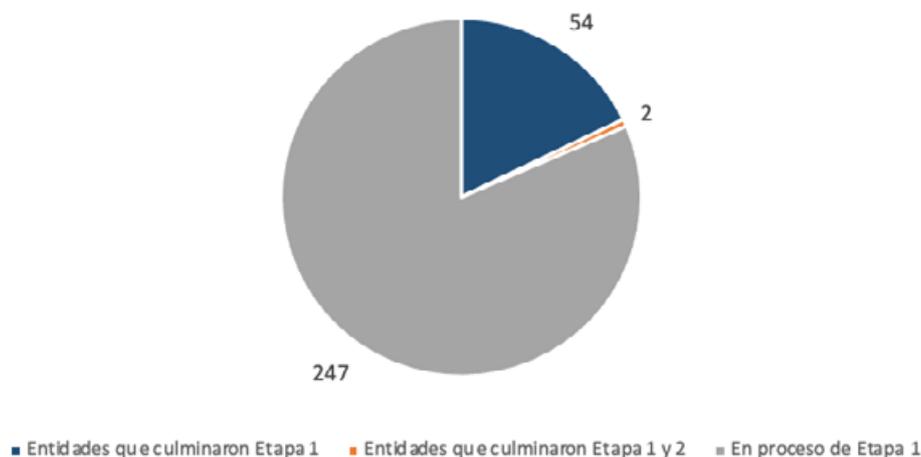


Fuente: SERVIR-GDSRH 2024.

En cuanto a los avances, se ha registrado que el 18 % (56 de 303) de las entidades en estos niveles de gobierno ha completado la primera etapa, correspondiente al mapeo de cargos y puestos necesarios para el proceso de tránsito. Adicionalmente, el 4 % (2 de 56) ha concluido la segunda etapa, que implica la determinación de la dotación requerida, con una de estas entidades finalizando su dotación durante el año 2023³⁵.

³⁵ SERVIR (2024). Informe de Evaluación Institucional.

Gráfico N.º 30: Avance del proceso de tránsito por hito culminado



Fuente: SERVIR - GDSRH 2024.

Cabe señalar que a fines del 2023 mediante el Decreto Legislativo N.º 1602, Tercera Disposición Complementaria Transitoria, se establecen etapas claras para el proceso de tránsito de las entidades públicas al régimen del servicio civil en la búsqueda de agilizar el proceso. Se trata de facilitar a las entidades cumplir con los requisitos del tránsito de manera más eficiente, reduciendo los tiempos de implementación.

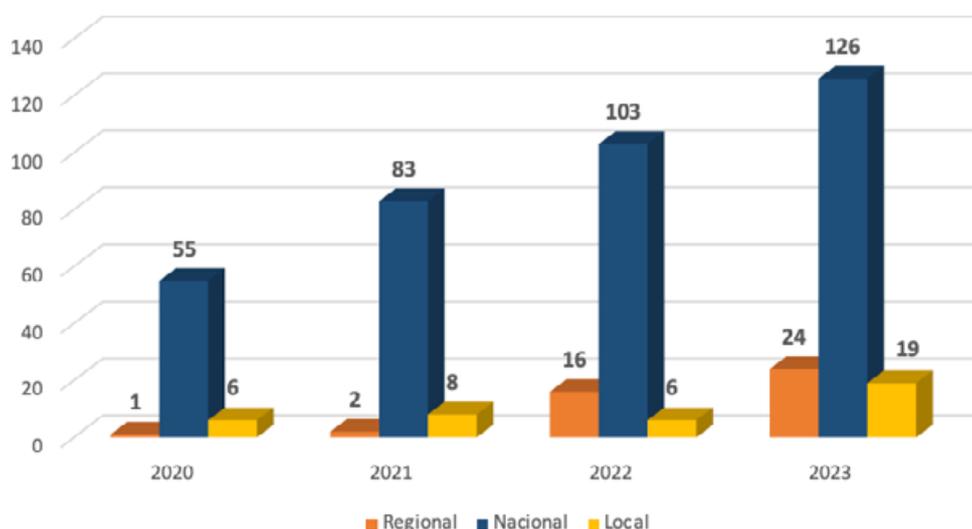
Gestión del Rendimiento

La Gestión del Rendimiento es un subsistema que forma parte del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos y sus lineamientos están comprendidos en la “Directiva del Subsistema de Gestión del Rendimiento”, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 068-2020-SERVIR-PE, en la cual se dispone la siguiente progresividad para la implementación del referido subsistema:

- Año 2021: sedes centrales de los ministerios y organismos públicos reguladores y organismos públicos técnicos especializados.
- Año 2022: organismos públicos ejecutores, organismos constitucionalmente autónomos y sedes centrales de los gobiernos regionales.
- Año 2023: municipalidades provinciales, entidades adscritas a las sedes centrales de los gobiernos regionales y municipalidades distritales con más de 500 servidores/as.
- Año 2024: entidades que hayan aprobado sus cronogramas de implementación de Gestión del Rendimiento para el ciclo 2024.

A diferencia de años anteriores, la implementación de la Gestión del Rendimiento en el nivel de gobierno regional y local ha tenido mayor participación en el ciclo 2023; sin embargo, la brecha aún es alta teniendo en cuenta el universo de entidades del nivel regional y local, tal como se verifica en el siguiente gráfico:

Gráfico N.º 31: Implementación de GDR en los tres niveles de gobierno (2020-2023)



Fuente: GDCRSC – SERVIR – 2024.

Situación de la Implementación del CAP – P en gobiernos regionales y locales

Respecto de los documentos de gestión en materia de recursos humanos previos al proceso de tránsito al régimen del servicio civil, en el periodo 2023, SERVIR formuló trece informes que contienen la opinión técnica favorable de las propuestas de CAP Provisional presentados por los gobiernos regionales (dos informes técnicos) y gobiernos locales (once informes técnicos). Igualmente, se evidencia una brecha que cubrir para que los gobiernos descentralizados dispongan los instrumentos de gestión de los recursos humanos debidamente elaborados.

A continuación, se describen factores que limitan a las entidades a aprobar dichos documentos³⁶, tales como:

- La cultura de informalidad que impera y que menoscaba no solo la posibilidad de generar la primera versión de documentos alineados a la normativa vigente, sino de mantener actualizados dichos documentos una vez aprobados.
- La existencia de información, predominantemente en medio físico, dispersa o incompleta sobre servidores(as) civiles vinculados a la entidad.
- Los conocimientos limitados de los equipos de ORH respecto de las reglas y restricciones sobre vinculación, ascenso y desplazamiento del personal.

SERVIR viene implementando un conjunto de buenas prácticas e innovaciones para mejorar el avance en la reforma del servicio civil y la implementación del sistema de recursos humanos

³⁶ Informe Técnico N.º 000287 – 2024 – SERVIR – GDSRH.

en las entidades del Estado. Así se puede mencionar la mejora del modelo de Gestión del Rendimiento, con el establecimiento del Proyecto Innovación, que consistió en la implementación del ciclo de la GDR bajo un modelo simplificado.

También, buenas prácticas en la implementación del CAP - P en gobiernos descentralizados, mediante asistencias técnicas para brindar apoyo a las entidades de los gobiernos locales que muestran mayor interés por contar con sus documentos de gestión elaborados de acuerdo a la normativa vigente.

Finalmente, en cuanto a otros aspectos relevantes en el proceso de descentralización, se destacan tres puntos clave:

- Articular con la Secretaría de Gestión Pública para asegurar una implementación del GDS que permita avanzar con el proceso de modernización del Estado, en gobiernos descentralizados.
- Asimismo, es necesario plantear una actualización al Reglamento de Compensaciones de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, considerando que el vigente fue aprobado hace una década y requiere una revisión para adaptarse a las actuales necesidades y realidades.
- También es importante asegurar la participación activa de asociaciones y organizaciones de gobiernos regionales y de gobiernos locales, para fortalecer la representación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en el proceso de descentralización.

Estrategia Punche Gerentes³⁷

Con el objetivo de mejorar la efectividad de la gestión pública en general, mediante la Estrategia Punche Gerentes, autorizada por el Decreto de Urgencia N.º 002- 2023, se busca fortalecer las capacidades de los funcionarios y directivos, con el fin de optimizar la ejecución de inversiones en los gobiernos regionales y locales priorizados. Esto se logra a través de la designación de funcionarios conforme a la Ley del Servicio Civil (artículo 3) y de directivos en cuatro (04) perfiles clave, financiados por el Fondo de Apoyo Gerencial - FAG (artículo 4), directamente vinculados al ciclo de inversión pública, contribuyendo así a la reactivación económica de estos gobiernos subnacionales.

Los principales resultados alcanzados con la Estrategia Punche Gerentes al cierre del año 2023 son los siguientes:

- Se contaba con 242 funcionarios bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil.
- Se suscribieron 229 contratos para la contratación de directivos financiados por el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG), de los cuales 198 mantenían contrato vigente al 31 de diciembre.
- Se realizaron ocho (08) asistencias técnicas presenciales en las ciudades de Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Puno, Cajamarca, Huaraz, Tarapoto y Cusco, así como una (01) asistencia

³⁷ Servir (2024) Informe Técnico N° 000287 – 2024 – SERVIR – GDSRH.

técnica virtual para Ayacucho, con el propósito de orientar sobre las designaciones de funcionarios y directivos financiados por el FAG. Estas asistencias técnicas estuvieron dirigidas a funcionarios, directivos y equipos de trabajo de las entidades priorizadas, alcanzando a 519 participantes de 136 entidades.

- Se realizaron 21 asistencias técnicas a través de la plataforma Google Meet, dirigidas a entidades priorizadas, para orientar sobre las contrataciones de directivos financiados por el FAG.

2.3.3.2. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

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

De acuerdo a los reportes del Ceplan, un número creciente de gobiernos regionales y locales ha incorporado el SINAPLAN en sus procesos de planificación y gestión. Esto se evidencia en la elaboración de planes de desarrollo regional concertado: de veintiséis gobiernos regionales, diez cuentan con PDRC; de estos, cuatro se validaron con informe técnico de fase 3 el 2023. En cuanto a Planes Estratégicos Institucionales (PEI) alineados con los objetivos regionales y locales para el 2023, se cuenta con 26 gobiernos regionales (GR) y 235 gobiernos locales (GL) con un PEI vigente, dando ello el 100 % de cobertura en GR y el 12.43 % en GL.

A nivel de las municipalidades provinciales y distritales, en el cuadro siguiente se aprecia el número y porcentaje de entidades que al cierre del 2023 disponían del PEI y del POI (Plan Operativo Institucional), notándose las elevadas brechas existentes.

Cuadro N.º 22: Gobiernos locales con PEI y POI que guarda consistencia con el PIA 2024 (Fecha de corte: 31/12/2023)

Tipo de municipalidad	Total, Pliegos/UE	Con PEI	Avance PEI (%)	Sin PEI (*)	Brecha PEI (%)	Consistencia POI	Avance POI (%)	Sin consistencia POI	Brecha POI (%)
Municipalidad provincial	196	136	69 %	60	31 %	75	38%	121	62 %
Municipalidad distrital	1,695	324	19 %	1,371	81 %	96	6%	1,599	94 %
Total	1,891	460	31 %	1,431	69 %	1,055	37%	1,764	63 %
(*) PEI en proceso y pendientes de formulación.									

Fortalecimiento de capacidades

De acuerdo a los reportes del Ceplan, en el 2023 se intensificaron las capacitaciones y asistencias técnicas brindadas a funcionarios y técnicos de los gobiernos regionales y locales en planes de desarrollo concertado y planeamiento institucional. Esto ha contribuido a mejorar la comprensión y aplicación de las metodologías del SINAPLAN.

Con la finalidad de fortalecer el planeamiento estratégico desarrollado en los órganos del SINAPLAN durante el periodo de enero - diciembre 2023, se han brindado 55 asistencias técnicas a 23 gobiernos regionales contando con 719 asistentes, esto para la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado, conforme al ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.

Ahora bien, es importante señalar dos aspectos que no permiten reducir la brecha de formulación y elaboración de planes institucionales: i) la constante rotación de personal de planeamiento; y ii) las múltiples funciones que cumple el personal de la entidad que no permiten una dedicación exclusiva al tema de planeamiento en su entidad, limitaciones que se deben afrontar con constante capacitación masiva y personalizada.

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

2.3.3.3. Sistema de Modernización de la Gestión Pública

La Secretaría de Gestión Pública (SGP), como entidad rectora del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública, ha orientado su intervención durante el 2023 principalmente en las siguientes materias: i. Calidad de la prestación de servicios de los gobiernos descentralizados; y, ii. Implementación de la Plataforma MAC.

Calidad de Servicios

Se inició la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios³⁸ en algunos gobiernos regionales y gobiernos locales. De acuerdo a la estrategia establecida, se priorizaron seis servicios con enfoque territorial:

- i. Dotación de material educativo.
- ii. Atención ambulatoria de los afiliados del Seguro Integral de Salud.
- iii. Gestión integral de residuos sólidos.
- iv. Reconocimiento de prestaciones previsionales.
- v. Atención integral de casos de violencia contra la mujer, los integrantes del grupo familiar y violencia sexual en los CEM Comisarías.
- vi. Fiscalización laboral.

³⁸ Aprobada mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 011-2022-PCM/SGP.

Por otro lado, se continuó con la implementación de la Gestión de Reclamos a través de la plataforma digital “Libro de Reclamaciones” en los gobiernos regionales y gobiernos locales, según lo establecido en la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N.º 001-2021-SGP/PCM. Para ello, se brindaron asistencias técnicas y capacitaciones.

Se desarrolló un panel de control de datos de la gestión de reclamos para fortalecer el monitoreo de las entidades públicas que hacen uso de la plataforma digital “Libro de Reclamaciones”, obteniéndose durante el 2023 como resultado el top 10 de las entidades de los gobiernos regionales y gobiernos locales más reclamadas. En general, en materia de calidad de servicios, se ha brindado alrededor de 786 asistencias técnicas a favor de los GR y GL a nivel nacional.

Implementación de Plataforma MAC

En el año 2023, iniciaron las operaciones los Centros MAC de Junín y Cusco, con la participación de entidades del gobierno nacional que brindan los servicios a su cargo en beneficio de la ciudadanía. En el caso del Centro MAC Junín participan también el Gobierno Regional de Junín con las direcciones regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Transportes y Comunicaciones; así como también la Municipalidad Provincial de Huancayo con el Servicio de Administración Tributaria. Del mismo modo, en el Centro MAC Cusco participa el Gobierno Regional del Cusco a través de las gerencias regionales de Trabajo y Promoción del Empleo y de Transportes y Comunicaciones; la Municipalidad Provincial de Cusco con la Oficina General de Tributación y la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Pública de Accionariado Municipal.

Se implementaron 24 MAC Express (canal de atención mixto) en: (i) doce municipalidades (municipalidad de centro poblado San Ramón de Pangoa, municipalidad distrital de Kimbirí, municipalidad distrital de Kishuará, municipalidad distrital de Monzón, municipalidad distrital de Quiches, municipalidad distrital de San Cristóbal - Calacoa, municipalidad distrital de San Felipe, municipalidad distrital de San José de los Molinos, municipalidad distrital de San Miguel de El Faique, municipalidad distrital de Santa María del Valle, municipalidad distrital de Yunga y municipalidad provincial de Condorcanqui); (ii) diez tambos (Tambo Arenales, Tambo Bichanack, Tambo La Pajilla - C.C. Santa Apolonia, Tambo Nuevo Andoas, Tambo Puerto Pacuy, Tambo San Juan de Carhuac, Tambo San Pablo de Pillao, Tambo Santa Clotilde, Tambo Santa Cruz y Tambo Saucepampa); y en dos Centros MAC (Centro MAC Junín y Cusco).

Al cierre del año 2023 había 15 centros MAC (canal de atención presencial) en operación en los departamentos de Lima, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Moquegua, Ucayali y Piura. Además, se implementaron 103 MAC Express (canal de atención mixto) en 42 municipalidades, 39 tambos, siete PIAS y 15 centros MAC a nivel nacional.

Además, se dispone del canal no presencial ALÓ MAC (Contact Center), a través del cual los ciudadanos pueden obtener información sobre requisitos, plazos de atención, derechos de tramitación, programación de citas, realización de trámites en línea y otros servicios de las entidades públicas. Este canal de atención está disponible marcando el 1800 desde teléfonos fijos o móviles, y funciona en un horario ampliado de 8 a.m. a 8 p.m., los siete días de la semana, incluyendo feriados. Asimismo, ofrece atención en los idiomas castellano y quechua. También se reciben consultas a través de WhatsApp, chat y correo electrónico, facilitando así el acceso de los ciudadanos a los trámites del Estado.

Cabe señalar que la estrategia de expansión de la Plataforma MAC tiene como objetivo establecer un Centro MAC en cada región del país. En 2024, se prevé el inicio de operaciones de los Centros MAC en Áncash, Puno e Ica, mientras que el Centro MAC de Ayacucho comenzará a operar en el primer trimestre de 2025.

La estrategia de la Plataforma MAC forma parte de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la cual se centra en una gestión orientada a resultados y al ciudadano. Así, la Plataforma MAC se erige como una política pública que ha sido mantenida e institucionalizada a lo largo de los años, fruto de un proceso de mejora continua. Este modelo exitoso ha perdurado más de trece años, gracias a su capacidad técnica y a la habilidad para convencer a las autoridades políticas de su relevancia. Los beneficios en términos de ahorro de tiempo y mejora en la atención son ampliamente reconocidos por los usuarios en todo el territorio nacional.

2.3.3.4. Sistema Nacional de Abastecimiento

El Decreto Legislativo N.º 1436 (DL 1436) señala que el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), cuya rectoría la ejerce la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de los bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público (CAP), orientados al logro de los resultados, con el fin de lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos.

En ese contexto, la implementación del SNA se desarrolla en el marco de tres componentes³⁹ y en el presente Informe se incidirá en los dos primeros:

1. Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras (PMBSO).
2. Gestión de Adquisiciones.
3. Administración de Bienes.

Gestión de la PMBSO

Uno de los principales objetivos de las entidades es la provisión de bienes, servicios y obras en los tiempos oportunos que contribuyan al bienestar de la población. Es así que la PMBSO resulta de gran importancia porque permite a los gobiernos descentralizados identificar qué necesidades tienen con relación a bienes, servicios y obras, en un periodo de tiempo no menor a tres años. Como resultado de este proceso, las entidades deben elaborar su Cuadro Multianual de Necesidades (CMN).

Al respecto, si bien aún no se cuenta con algún estudio que evalúe si es que el CMN refleja con precisión las necesidades, se conoce que existen deficiencias en el proceso, conllevando a que las entidades efectúen constantes modificaciones a los CMN, denotando que la Programación multianual de bienes, servicios y obras no se realiza de manera adecuada⁴⁰.

³⁹ DL 1439, Artículo 8.- Integración intrasistémica.

⁴⁰ Perfil del Proyecto de inversión "Mejoramiento del servicio de abastecimiento público de bienes, servicios y obras".

Asimismo, para atender la demanda adicional de asistencia, se sumaron los esfuerzos de los analistas del Sistema Nacional de Abastecimiento – Programación y Adquisiciones del CONECTAMEF de los diversos departamentos.

Cuadro N.º 23: N.º de entidades de Gobiernos Descentralizados que recibieron asistencias técnicas en el 2023

Asistencia Técnica	Nº Entidades nivel regional	% del total de Entidades en GR
PMBSO	359	69.9%
SIGA MEF	561	100%
Asistencia Técnica	Nº Entidades nivel local	% del total de Entidades en GR
PMBSO	1880	63.9%
SIGA MEF	2118	57.3%

Fuente: MEF – Dirección General de Abastecimiento (2024).

Entre los principales desafíos identificados, se mencionan:

- Incentivar que las entidades realicen su CMN dentro de los plazos establecidos.
- Continuar con la articulación con los otros sistemas administrativos conformantes de la Administración Financiera del Sector Público.
- Articulación de entidades locales: Incentivar a que las entidades del nivel local fortalezcan la articulación con los actores: i) Área involucrada en la gestión de la CAP, y, ii) Oficina de Planeamiento y Presupuesto y las Áreas usuarias.

Gestión de adquisiciones

A nivel regional, las entidades enfrentan retos como la falta de capacitación en normativas, la necesidad de mejorar la planificación de las compras y la ejecución eficiente de los bienes, servicios y obras públicas. Estas dificultades limitan la efectividad del sistema y la optimización de recursos. Ante ello, se han efectuado acciones de capacitación y asistencia técnica en diversos temas, en gobiernos regionales y locales, tales como: i. seguimiento a la ejecución de los procedimientos de selección contemplados en el PAC; ii. reactivación de obras públicas paralizadas, en el marco de la Ley N.º 31589- Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas; iii. contrataciones cuyo valor es inferior o igual a 8 UIT; entre otras.

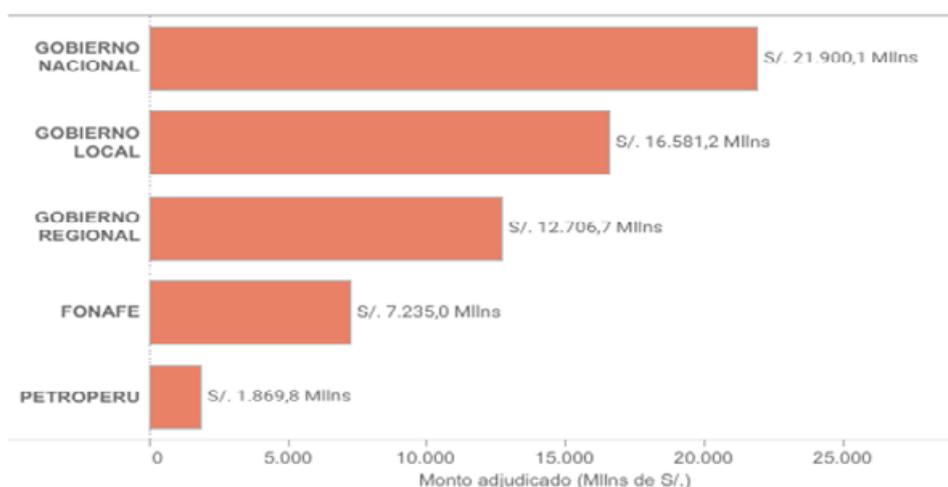
Contrataciones del Estado

Las contrataciones del Estado forman parte del componente dos del SNA; es decir, de la gestión de las adquisiciones. El OSCE se encarga de supervisar la aplicación de la normativa, implementar mecanismos y actividades de desarrollo de capacidades y competencias, así como de emitir directivas, documentos estandarizados y orientaciones en materias de su competencia, entre otras funciones.

El desempeño de las contrataciones públicas es supervisado por el OSCE. El año 2023 su labor se vio influenciada por el inicio de gestión de nuevas autoridades en los niveles de gobierno descentralizado. Además, se activó una emergencia por intensas precipitaciones pluviales (ciclón Yaku) y posteriormente por el fenómeno El Niño, lo que obligó a diversas entidades a redirigir recursos para atender estas emergencias mediante contrataciones directas.

Para contextualizar la importancia de las contrataciones de los gobiernos regionales y locales, es relevante señalar que, en el año 2023, el monto total adjudicado en todos los regímenes de contratación ascendió a S/ 60,292.8 millones, de los cuales los gobiernos regionales y locales representaron el 48.7 %, como se muestra a continuación:

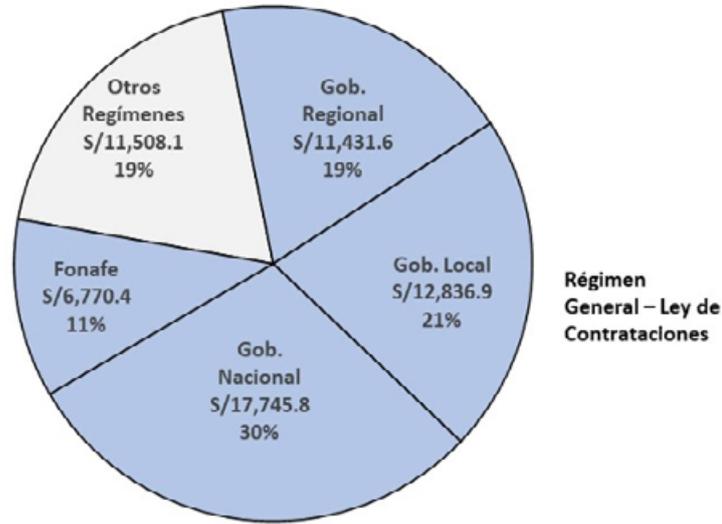
Gráfico N.º 32: Monto adjudicado por tipo de entidad, todos los regímenes, 2023 (en millones de soles)



Fuente: OSCE – 2024.

El monto adjudicado a través del régimen general de contrataciones ascendió a 48,784.7 millones de soles. De esta cifra, 11,431.6 millones de soles correspondieron a los gobiernos regionales y 12,839.9 millones de soles a los gobiernos locales.

Gráfico N.º 33: Distribución del monto adjudicado por régimen y tipo de entidad 2023 (en millones de soles)

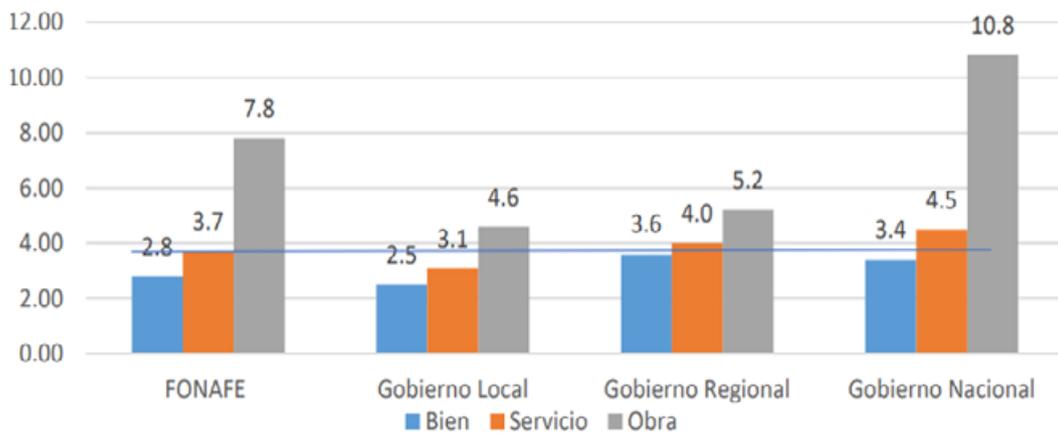


Fuente: SEACE – 2024.

Contrataciones en los gobiernos regionales y locales

Uno de los indicadores que el OSCE monitorea, según el PEI, es el promedio de propuestas presentadas en los procedimientos de selección regulados por la Ley de Contrataciones, que muestra el nivel de competencia. A continuación, se detalla este indicador según el tipo de entidad y el objeto contractual:

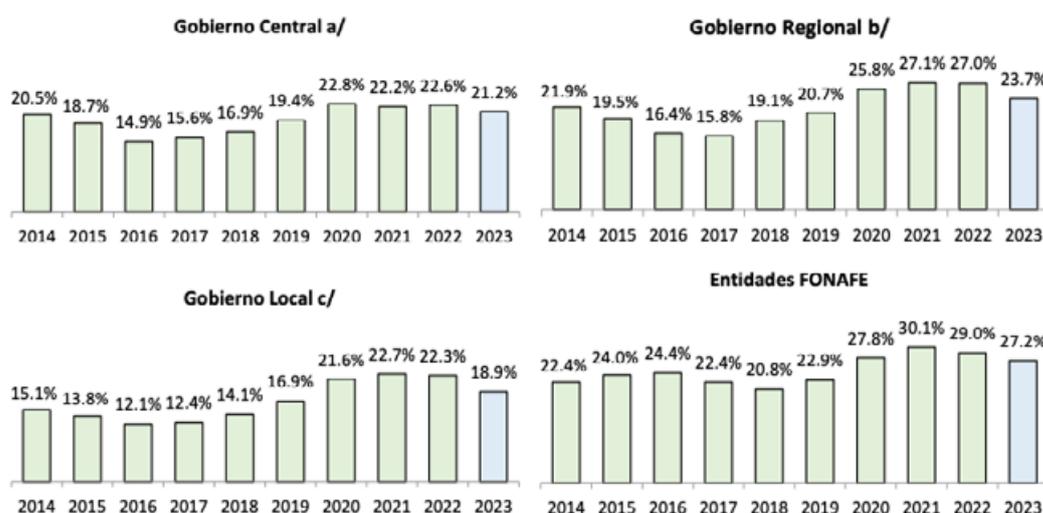
Gráfico N.º 34: Promedio de propuestas presentadas, por objeto contractual y nivel de gobierno en el 2023



Fuente: Dashboard de indicadores Presupuestales del CONOSCE, datos al 05/01/24.

Adicionalmente, el OSCE monitorea dos indicadores generales de contrataciones públicas: el porcentaje de ítems desiertos y el porcentaje de ítems que fueron declarados nulos. Para el caso del primero de ellos, según el Informe anual para el estudio de impacto de la Ley (2023) que se presenta al Ministerio de Economía, en atención a la Novena Disposición Complementaria de la Ley 30225 - Ley de Contrataciones del Estado, el porcentaje de desiertos es mayor en gobiernos regionales que en gobiernos locales, como se muestra a continuación.

Gráfico N.º 35: Porcentaje de ítems declarados desiertos respecto del total de ítems convocados 1/ según tipo de entidad (2014 - 2023)



Nota. 1/ Para los años 2014 y 2015 se han considerado Procedimiento Clásico y Subasta Inversa. A partir del año 2016 se han considerado los procedimientos de LP, CP, Adjudicación Simplificada y Subasta Inversa Electrónica.

a/ Incluye Sociedades de Beneficencias.

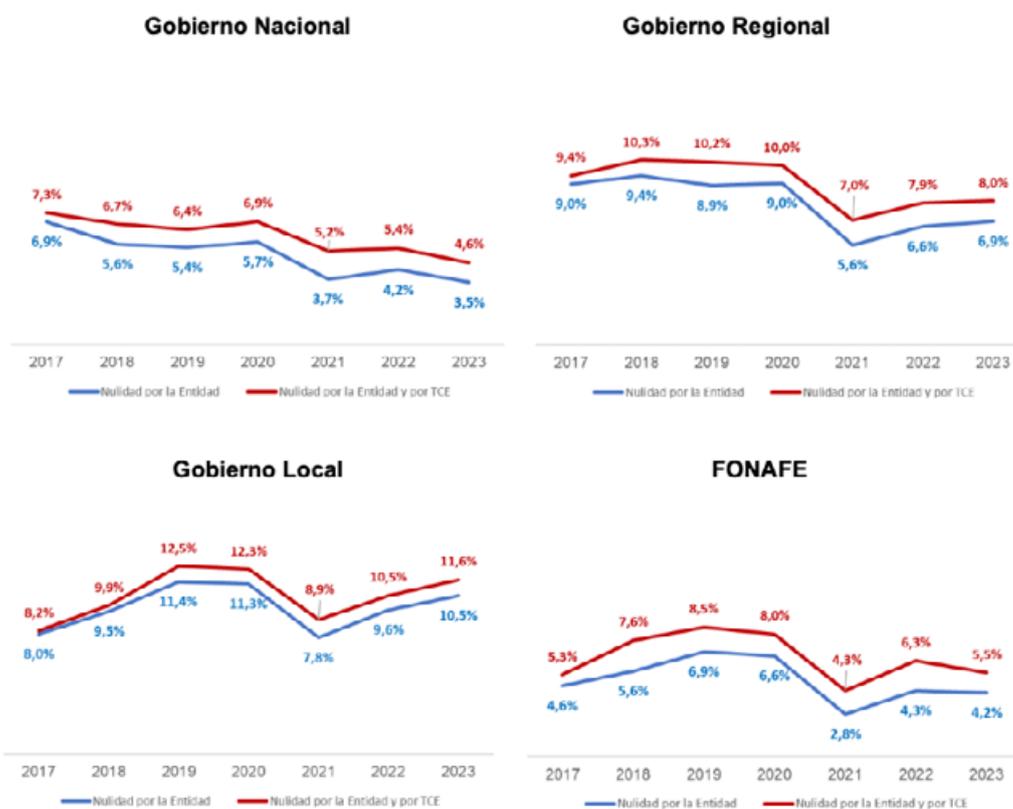
b/ Incluye OPD- Gobiernos Regionales y Mancomunidades.

c/ Incluye OPD-Gobierno Local y empresas municipales.

Fuente: CONOSCE. Elaboración: Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios.

Sin embargo, para el caso de las nulidades, el porcentaje de ítems que han sido declarados nulos es mayor en el caso de gobiernos locales y regionales, con una tendencia creciente en los últimos tres años, como se muestra a continuación.

Gráfico N.º 36: Evolución general del porcentaje de ítems con nulidad, según tipo de entidad y año



Fuente: SEACE – 2024.

A fin de contribuir con la mejora en el desempeño de las entidades para la realización de sus contrataciones, el OSCE brinda asistencias técnicas. Ante ello, la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR-OSCE), en el periodo comprendido desde el 20.NOV.2023 hasta el 13.DIC.2023, realizó asistencias técnicas a 21 gobiernos regionales a nivel nacional declarados en emergencia a través del Decreto Supremo N.º 072-2023-PCM y sus prórrogas, por el muy alto riesgo de la ocurrencia del Fenómeno El Niño.

Dicha asistencia técnica fue brindada a 1,144 funcionarios y/o servidores públicos de 314 entidades, de cuyo universo 231 corresponden al gobierno local y 42 al gobierno regional.

Debe tenerse en cuenta que, según la normativa, los profesionales y técnicos que realizan labores relacionadas a contrataciones públicas deben estar certificados. Dicha certificación la realiza el OSCE, previa evaluación de competencias. Como producto de la citada evaluación, se asigna uno de los siguientes tres niveles: básico, intermedio y avanzado. Actualmente, el número de profesionales y técnicos con certificación vigente, según niveles, es como sigue:

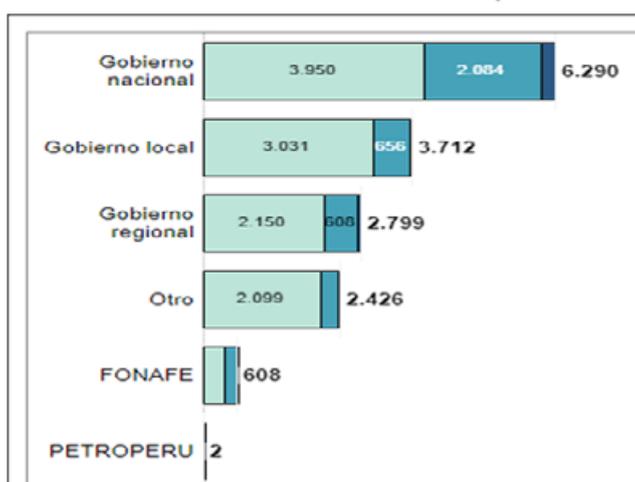
Gráfico N.º 37: Certificación OSCE en los tres niveles de gobierno



Fuente: sistema SICAN OSCE 2024.

Según la información proporcionada por los profesionales y técnicos que han rendido la evaluación para la certificación, de los 19,001 certificados había 15,837 que laboraban en una entidad pública al momento de su inscripción a dicha evaluación. La cantidad de profesionales y el nivel de certificación por tipo de entidad se muestra a continuación:

Gráfico N.º 38: Nivel de Gobierno donde labora el profesional y/o técnico



Fuente: SICAN OSCE – 2024.

Como se puede apreciar, el 62.7 % (3,950) de los profesionales y técnicos certificados que laboran en una entidad del gobierno nacional tiene el nivel básico. Este porcentaje se incrementa a 81.6 % para el caso de los que laboran en gobiernos locales y 78.8 % para el caso de los que laboran en gobiernos regionales.

2.3.3.5. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones

Según lo establecido en el DL 1252, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) tiene la finalidad de orientar el uso de recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y provisión de infraestructura. Asimismo, dentro de sus principios rectores, se destaca que la gestión de la inversión debe realizarse aplicando mecanismos que promuevan la mayor transparencia y calidad

a través de la competencia. De otro lado, el SNPMGI, a través de su ente rector, mantiene coordinación e interrelación con los demás sistemas administrativos e interactúa con los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, a través de los procesos en los que participa.

Por su parte, el Seguimiento y Evaluación de las inversiones tiene por objeto el seguimiento y evaluación del avance y cumplimiento del cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios de la cartera de inversiones, a la ejecución y entrega de servicios a la población, la retroalimentación para la mejora continua de la aplicación del ciclo de inversiones y a la rendición de cuentas de los recursos públicos de inversión.

Adicionalmente, el MEF a través de la DGPMI (ente rector del Sistema), entre otras funciones, brinda capacitación y asistencia técnica a las entidades sujetas al Sistema sobre la aplicación del ciclo de inversión y sus disposiciones.

Asistencia Técnica en gobiernos regionales (GR)

La cartera bajo asistencia técnica el 2023 estuvo conformada por un total de 907 inversiones, cuya subdivisión por temáticas recoge la necesidad de asistir procesos de coordinación e interrelación con los sistemas administrativos conformantes de la Administración Financiera del Sector Público, para la atención de problemas y riesgos en su amplia diversidad y nivel de complejidad, tales como: inversiones de alto riesgo o moderado riesgo (301 inversiones), inversiones por culminar (133 inversiones), bajo riesgo (244 inversiones), obras paralizadas (6 inversiones), inversiones en ideas para su formulación y evaluación (171 inversiones) e inversiones propuestas por los pliegos (52 inversiones). Asimismo, dichas carteras se distribuyen en las siguientes temáticas para su asistencia técnica: i. contratación (232 inversiones), ii. ejecución (500 inversiones), y, iii. formulación, evaluación y funcionamiento (175 inversiones).

La implementación de la estrategia del servicio de asistencia técnica se realiza a través de un equipo multidisciplinario de profesionales, denominados especialistas de Asistencia Técnica de Inversiones (ATI), quienes atienden directamente a los GR en territorio a través de las temáticas: programación multianual de inversiones, formulación, evaluación y funcionamiento, ejecución y contrataciones.

Asistencia técnica y capacitación en gobiernos locales

La asistencia técnica que brinda la DGPMI a los gobiernos locales, se realiza a través de los especialistas de inversión pública (EIP) ubicados en los CONECTAMEF a nivel nacional. En promedio, se cuenta con dos especialistas por departamento, con la finalidad de brindar servicios al mayor número de municipalidades provinciales y distritales adscritos al SNPMGI. Dichas entidades son asignadas conforme a una geozona (relación de entidades usuarias asignadas a los CONECTAMEF en función a la accesibilidad, que no necesariamente coincide con la demarcación territorial del departamento en el cual se encuentra instalado el CONECTAMEF).

El desarrollo de este servicio se enmarca dentro de un plan de trabajo anual, el cual contiene el objetivo, las metas, indicadores y herramientas determinados por el órgano rector del SNPMGI. Asimismo, es orientado a cargo de un responsable técnico, cuyo representante es designado por la DGPMI.

De esta manera, durante el año 2023, se realizaron 14,080 asistencias técnicas distribuidas según temática en PMI; Formulación, Evaluación y Funcionamiento; Ejecución; y, Contrataciones, siendo la temática de Ejecución la que alcanza casi el 50 % de las AT realizadas.

Asimismo, se brindaron 1,049 capacitaciones con un alcance de 17,302 participantes, distribuidas según temática por: PMI (18 %); Formulación, Evaluación y Funcionamiento (25 %); Ejecución (41 %); y, Contrataciones (16 %).

Situación del SNPMGI a nivel de gobiernos regionales en el 2023

La totalidad de los gobiernos regionales se encuentran incorporados al SNPMGI. Asimismo, el 100 % de ellos ha instalado su respectivo Comité de Seguimiento de Inversiones (CSI). Durante el periodo analizado, en ese nivel de gobierno, los CSI adoptaron en total 8,698 acuerdos.

A continuación, se muestra la cantidad de operadores registrados en este nivel de gobierno.

Cuadro N.º 24: Cantidad de operadores por tipo en el gobierno regional

Operador	Cantidad
Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI)	26
Unidad Formuladora (UF)	187
Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI)	290

Fuente: Banco de Inversiones del MEF

La ejecución presupuestal de los gobiernos regionales, durante el 2023 ascendió hasta 10,963 millones de soles, lo que representa el 79.1 % de su presupuesto asignado. Los gobiernos regionales con mayor ejecución fueron Junín con el 99.6 %, Amazonas con 99.1 % y Madre de Dios con 96.5 % de avance de ejecución.

Durante el 2023 los gobiernos regionales declararon viables 916 inversiones por un monto de 19,869 millones de soles. En el mismo periodo estas entidades también registraron el inicio de ejecución de 1,468 inversiones y el cierre de 785.

Con respecto a la ejecución presupuestal de los gobiernos locales se ejecutaron 18,059 millones de soles, lo que representa el 63.6 % de su presupuesto asignado. Los departamentos con mayor ejecución, en este nivel de gobierno, fueron Moquegua con el 79.5 %, Cusco con 76.6 % y Tacna con 75.1 % de avance de ejecución.

Los gobiernos locales declararon viables 18,895 inversiones por un monto de 76,454 millones de soles, y registraron el inicio de ejecución de 16,887 inversiones y el cierre de 6,147 inversiones.

Desafíos del SNPMGI en los gobiernos regionales y locales

A la hora de realizar el seguimiento a la ejecución de inversiones se identificaron los siguientes desafíos:

- Alta rotación de personal integrante de los equipos técnicos de inversiones.
- Necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los operadores.
- Se presentaron demoras en el establecimiento de las metas de ejecución financiera.
- Las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones y sus equipos técnicos deben liderar todo el proceso de Programación Multianual de Inversiones, a fin de efectuar las capacitaciones en los plazos establecidos en la Fase de Programación Multianual de Inversiones con los actores involucrados.
- Las sesiones virtuales cuentan con limitaciones para el proceso de retroalimentación; la participación en discusiones y debates, cuando es presencial, mejora de manera significativa la participación de los actores.
- Desarrollar e implementar progresivamente un nivel de gobernanza para la implementación de un plan de gestión de riesgos en la ejecución de las inversiones.

A continuación, se muestra la cantidad de operadores registrados en el nivel de gobierno local.

Cuadro N.º 25: Cantidad de operadores por tipo en el gobierno local

Operador	Cantidad
Oficina de Programación Multianual de Inversiones	1722
Unidad Formuladora	1567
Unidad Ejecutora de Inversiones	2246

Fuente: Banco de Inversiones del MEF

Índice de Gestión de las Inversiones Públicas (IGEIP) 2023

De acuerdo con el Reporte del Índice de Gestión de las Inversiones Públicas 2023 IGEIP, representa una medición de la eficiencia de la gestión, que utiliza 22 indicadores para evaluar el desempeño del ciclo de inversión: programación, formulación y evaluación, ejecución, operación y gobernabilidad. En esa medida, el IGEIP 2023 tiene una cobertura de 18 sectores a nivel nacional, 26 gobiernos regionales y 1,716 gobiernos locales.

A continuación, se observa que el Índice general para cada nivel de gobierno está alrededor de 40 %. Cabe resaltar que, mientras el índice se acerca más a cero (0), se considera que se presenta una gestión que enfrenta limitaciones críticas en las variables evaluadas en los indicadores de las fases del ciclo de inversión; y de la gobernabilidad de la gestión de la inversión pública. Del mismo modo, al evaluar los indicadores por componentes del ciclo de inversiones, se observa que hay mayores limitaciones en la operación y mantenimiento, así como en la programación (PMI), dejando un desafío para mejorar estos procesos: el primero, por insuficiente correspondencia entre gasto corriente y gasto de inversiones, y el segundo, por inconsistencias en la priorización de la cartera de inversiones; esto último resulta lo más preocupante, dado que muchas inversiones no previstas no tienen relación con la planificación territorial y el criterio de cierre de brechas termina siendo limitado.

Cuadro N.º 26: Índice de Gestión de las Inversiones Públicas para cada nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Índice	Programación	Formulación	Ejecución	Operación	Gobernabilidad
Gobierno Local	0.370	0.208	0.510	0.634	0.039	0.111
Gobierno Regional	0.419	0.294	0.518	0.551	0.137	0.462
Gobierno Nacional	0.371	0.378	0.757	0.576	0.027	0.670

Fuente: Boletín anual de ejecución de la inversión pública 2023

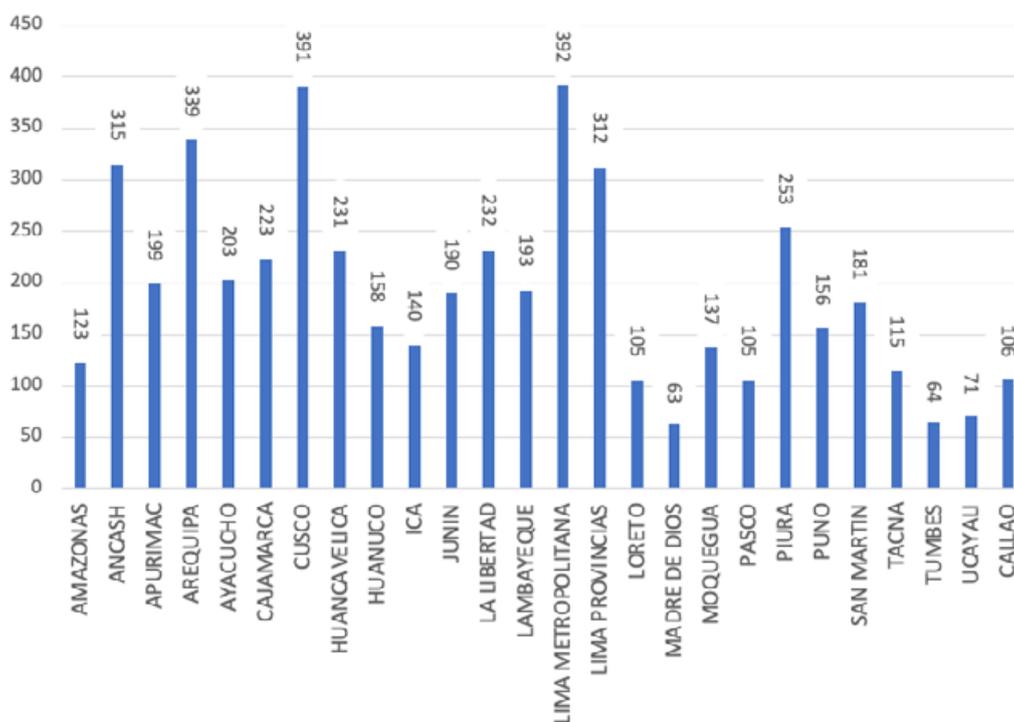
2.3.3.6. Sistema Nacional de Control

El sistema nacional de control es el conjunto de órganos que conducen y desarrollan el ejercicio de control gubernamental en forma descentralizada. La Contraloría General de la República (CGR) es el ente rector y máxima autoridad del sistema.

Control posterior

En el año 2023, de 11,093 intervenciones de control posterior por parte de la CGR, 4,997 fueron realizadas por las gerencias descentralizadas de la CGR en cada departamento; mientras que 4,896 fueron ejecutadas por la Sub Gerencia de Prevención e Integridad y 1,182 fueron realizadas por la Sub Gerencia de Gestión de Denuncias.

Gráfico N.º 39: Control posterior por departamentos (2023)



Fuente: Informe de Contraloría General de la Republica – SD 2024.

Según la CGR, la auditoría de cumplimiento es un servicio de control posterior que consiste en un proceso sistemático en el que, de manera objetiva e independiente, se recopila, obtiene y evalúa evidencia para determinar si los aspectos significativos de los actos, actividades, procesos, asuntos específicos o resultados de las operaciones financieras, presupuestales, operativas y administrativas realizadas por las entidades o dependencias sujetas al ámbito del Sistema, cumplen con la normativa, disposiciones internas y las estipulaciones contractuales identificadas como criterio.

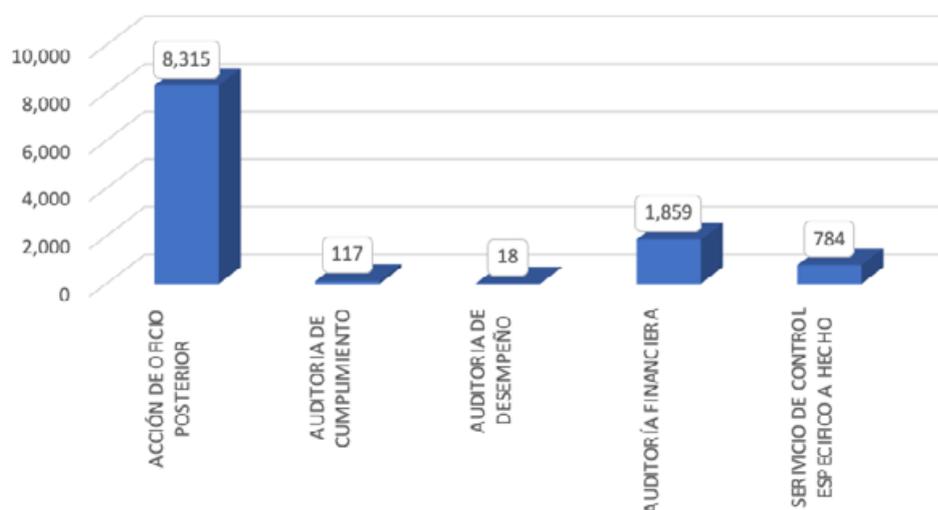
La auditoría financiera es el examen a la información presupuestaria y financiera de las entidades, con el fin de expresar una opinión técnica.

La auditoría de desempeño es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la producción y entrega de bienes o servicios públicos, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

La acción de oficio posterior es el informe que se emite con el objetivo de hacer de conocimiento del titular de la entidad la existencia de un hecho con indicio de irregularidad, con el propósito de que el titular adopte las acciones inmediatas que corresponden en el ámbito de sus competencias.

El servicio de control específico a hechos consiste en la intervención oportuna, puntual y abreviada, con el objeto de verificar la existencia de hechos con evidencias de presunta irregularidad.

Gráfico N.º 40: Control posterior por departamentos según tipo de servicio (2023)



Fuente: Informe de Contraloría General de la República – SD 2024.

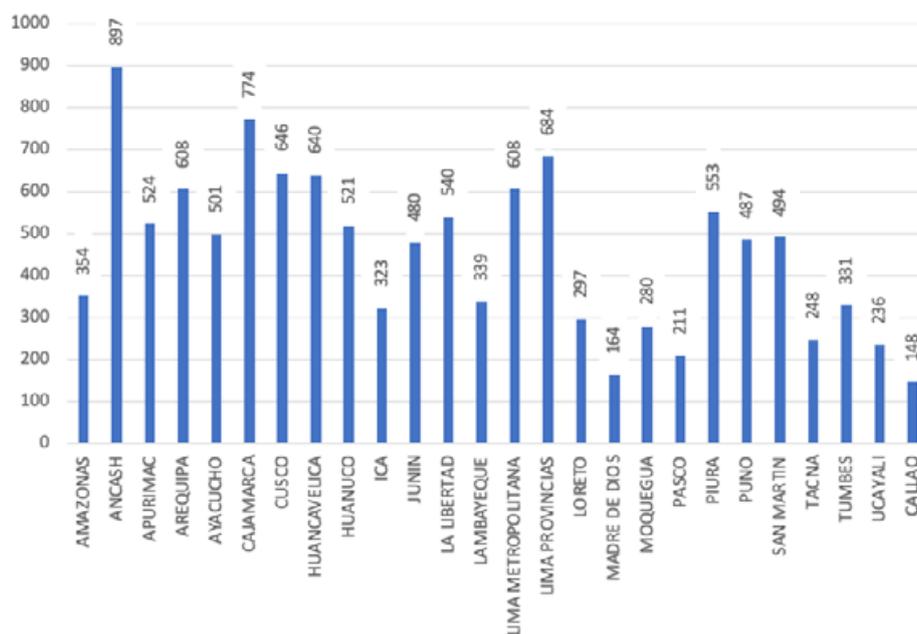
Control previo – simultáneo

El servicio de control simultáneo consiste en examinar de forma objetiva los hitos de control o las actividades de un proceso en curso. Persigue el objetivo de comunicar oportunamente a la entidad la existencia de hechos que afectan o pueden afectar la continuidad, el resultado o el logro de los objetivos del proceso, a fin de que esta adopte las acciones preventivas y correctivas que correspondan.

De los 26,984 servicios de control previo y simultáneo, 26,893 son de control simultáneo y, de ellos, se han realizado 11,888 servicios de controles simultáneos por las gerencias de la Contraloría de manera descentralizada.

La subgerencia de prevención e integridad ha prestado 11,727 servicios de control simultáneo, mientras que la subgerencia de participación ciudadana ha prestado 2,570 servicios.

Gráfico N.º 41: Control simultáneo por departamento (2023)



Fuente: Informe de Contraloría General de la Republica – SD 2024.

El control concurrente se realiza a modo de acompañamiento sistemático multidisciplinario, es decir, la aplicación de evaluaciones en el momento de ejecución, que signifiquen la revisión en cumplimiento de la normativa aplicable ⁴¹.

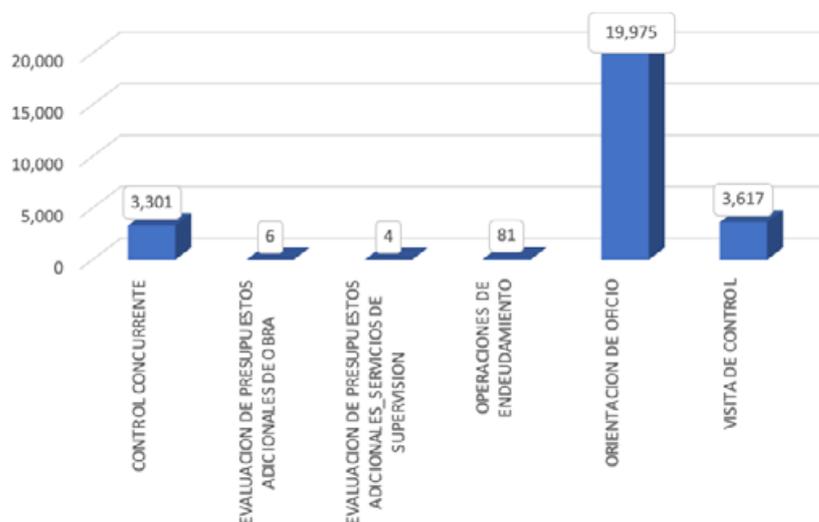
Las visitas de control aplican las técnicas de inspección u observación de una actividad o un único hito de control que forma parte de un proceso en curso; en algunos casos estas visitas son producto de disposiciones legales.

La orientación de oficio efectúa principalmente la revisión documental y el análisis de información vinculada a una o más actividades de un proceso en curso, con la finalidad de verificar si estas se realizan conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas o estipulaciones contractuales, etc.

Las operaciones de endeudamiento, las evaluaciones de presupuestos adicionales de servicios de supervisión y las evaluaciones de presupuestos adicionales de obra, son medidas específicas del control simultáneo.

⁴¹ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839885/3656507-directiva-n-013-2022-cg-norm-directiva-de-servicio-de-control-simultaneo.pdf>

Gráfico N.º 42: Control simultáneo por departamento, según tipo de servicio (2023)



Fuente: Informe de Contraloría General de la República – SD 2024.

Las capacitaciones y asistencias técnicas brindadas a gobiernos descentralizados estuvieron a cargo de la Sub Gerencia de Prevención en Integridad, de manera virtual en el 100 %.

Cuadro N.º 27: Contraloría General de la República: fortalecimiento de capacidades a gobiernos descentralizados (2023)

Descripción	Capacitación	Asistencia Técnica	Temática
Sistema de Control Interno	124		Implementación del Sistema de Control Interno, Gestión de Riesgos,
Sistema de Registro para el Control de Contratos de Consultoría en el Estado	12	10	Registro para el control de contratos
Sistema de identificación, registro y consulta de funcionarios y servidores públicos que administren o manejen fondos públicos	17		Normativa y aspectos conceptuales
Balance Semestral de los regidores municipales y consejeros regionales sobre el monto destinado al fortalecimiento de la función de fiscalización	4	3	Balance Semestral de regidores y consejeros regionales
Rendición de cuentas de Titulares y Transferencia de Gestión	8	7	Transferencia de gestión y uso del aplicativo de rendición de cuentas
Ética e Integridad	55		Ética e integridad y su importancia en la gestión pública

Fuente: Informe de Contraloría General de la República – SD 2024

A la luz de los resultados, que indican niveles altos de corrupción en el país, y observando que esta tendencia es creciente, surge la necesidad de revisar y rediseñar el sistema, dado que el Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO), que evalúa a 196 provincias, 26 gobiernos regionales y 369 entidades del gobierno nacional, se basa en datos oficiales, recogidos principalmente mediante la observación directa y de los hallazgos de control, y que revisa indicadores cuyas dimensiones principales son: i) Inconducta funcional (negligencia, debilidad en la rendición de cuentas, afectación al presupuesto público), y, ii) Corrupción (abuso de funciones e interés indebido).

2.3.4. Gestión administrativa de los gobiernos descentralizados

Con el objetivo de entender cómo es la percepción de los gobiernos descentralizados respecto a la descentralización, desde la Secretaría de Descentralización de la PCM se ha solicitado información relevante respecto de la identificación de funciones transferidas que requieren acciones de fortalecimiento y de funciones y competencias compartidas.

Cabe resaltar que 17 de los 26 gobiernos regionales respondieron los formatos remitidos por esta secretaría, si bien es cierto que la información que se presenta a continuación no podría ser generalizada, dado que cada gestión regional tiene sus propias peculiaridades.

Los gobiernos regionales que han compartido información son: Amazonas, Apurímac, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Moquegua, Lambayeque, La Libertad, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y Ucayali. Por tanto, a continuación, se realiza un análisis parcial del comportamiento de la gestión de los gobiernos regionales en el año 2023.

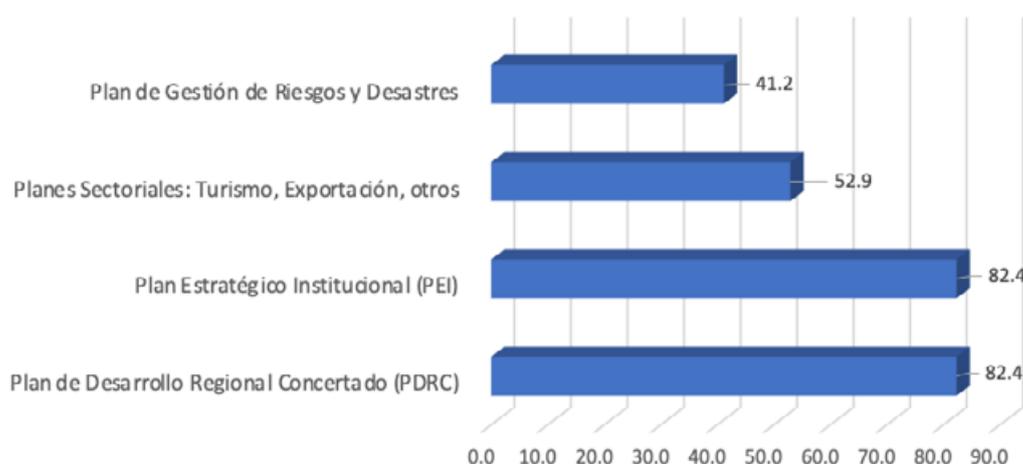
2.3.4.1. Sistema de planeamiento

En el año 2023, el 82.4 % de gobiernos regionales señalan tener vigente el PDRC y el PEI. En algunos casos, se identifica que también se está actualizando, ya que la vigencia de estos planes es relativamente antigua; hay PDRC que datan desde antes de 2018 y que requieren ser actualizados.

En el caso de los planes sectoriales, los reportes permiten advertir que el 52.9 %, es decir 9 de las 17 entidades que enviaron sus reportes, tienen vigentes y/o actualizados sus planes regionales de turismo, de exportación u otros sectores.

Llama la atención que, en medio de una situación latente de cambio climático y/o desastres naturales, solo el 41.2 %, apenas 7 de 17 entidades, tengan sus Planes de Gestión del Riesgo de Desastres vigentes; adicionalmente solo una está en proceso de actualización.

Gráfico N.º 43: Gobiernos regionales: vigencia de planes al 2030



Fuente: Secretaría de Descentralización. Reporte de Gobiernos Regionales 2024.

2.3.4.2. Modernización - Reestructuración organizativa

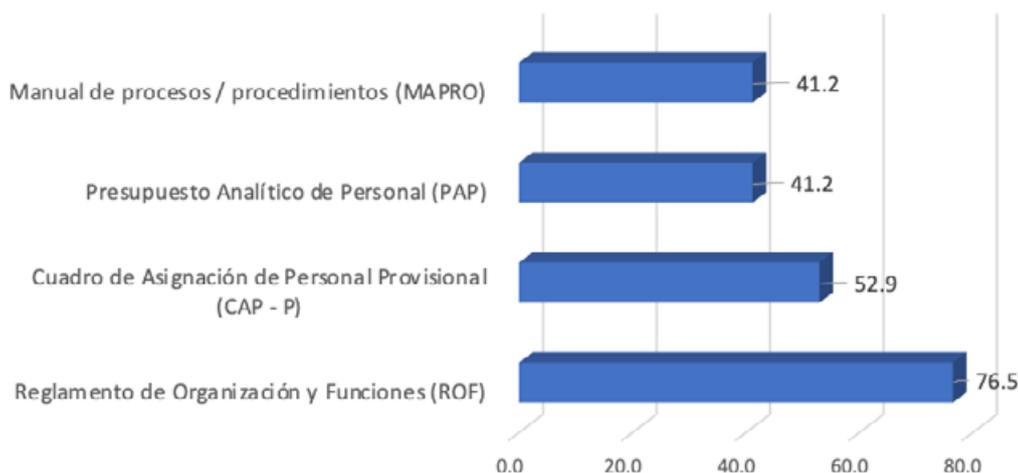
El D.S. N° 054-2018-PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado, propone que el diseño de las entidades públicas consiste en analizar las características de la entidad para identificar un modelo de organización que más se ajuste a ésta y facilite la elaboración o modificación de su estructura orgánica. Para ello, las entidades consideran criterios como estrategias o prioridades institucionales. Por tanto, la organización se ajustará a los planes. Esta condición refleja cuán preparada está una organización regional para hacer frente a los problemas públicos de la sociedad en el marco de sus competencias. Uno de los instrumentos más importantes es el Reglamento de Organización y Funciones, que incluso recoge la incorporación de competencias transferidas y las instancias encargadas del proceso de generación de valor público.

Como se puede observar en el gráfico N° 44 el 76.5 %, es decir, 13 de 17 entidades regionales tienen vigente su ROF, esto quiere decir que las decisiones para mejorar la gestión pública o para incorporar la misión de la organización están siendo dejadas de lado por el 25 % de los gobiernos regionales.

Este problema se agudiza cuando se trata de identificar la existencia del Cuadro de Asignación de Personal y/o del Presupuesto Analítico de Personal; se observa claramente que más de la mitad de las entidades no cuentan con estos instrumentos.

En el caso del manual de procedimientos, solo el 41.2 % de los gobiernos regionales tienen actualizado este instrumento. Esto evidencia una situación crítica, ya que, en una lógica de modernización de las entidades públicas, el criterio de gestión de procesos es fundamental.

Gráfico N.º 44: gobiernos regionales: vigencia de instrumentos de gestión 2023



Fuente: Secretaría de Descentralización. Reporte de Gobiernos Regionales 2024.

2.3.4.2.1. Implementación de mecanismos de gestión

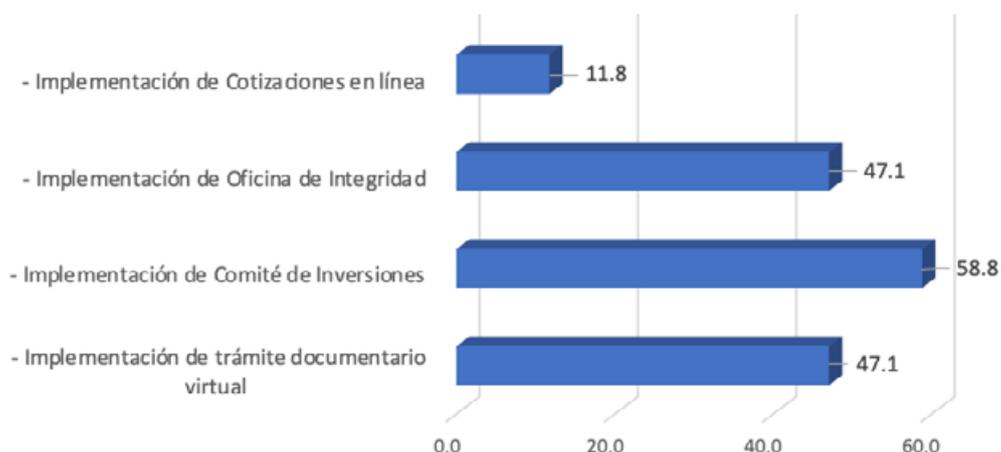
En cuanto a la incorporación de gobierno abierto o la implementación de trámite documentario y/o cotizaciones en línea, las entidades regionales muestran mucha debilidad⁴², solo 2 de 17 (11.8 %) entidades realizan sus cotizaciones de menor cuantía en línea.

En ese orden de ideas, se observa que solo 8 de 17 (47.1 %) entidades regionales han implementado sus oficinas de integridad pública, más aún con la reforma en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, donde se atribuye al Consejo Regional la elección del responsable de dicha oficina.

Adicionalmente, sobre la implementación del comité de inversiones, 9 de 17 (58.8 %) gobiernos regionales permiten articular las intervenciones de distintas áreas en la gestión de inversiones.

⁴² Los trámites documentarios virtuales deberían acelerar los procedimientos, reducir la burocracia y ser oportunos en la entrega de servicios al ciudadano, además de evitar el uso de papel. Mucho más el tema de cotizaciones en línea, que muestran la decisión y filosofía institucional de transparencia.

Gráfico N.º 45: Gobiernos regionales: implementación de mecanismos de gestión 2023



Fuente: Secretaría de Descentralización. Reporte de Gobiernos Regionales 2024.

2.3.4.3. La importancia del talento humano en los gobiernos regionales y locales

Desde el punto de vista de las entidades regionales, se busca cerrar brechas de recursos humanos, sobre todo para entregar los bienes y servicios públicos materia de su competencia⁴³. En este sentido, es importante conocer el tamaño que tiene cada entidad; para ellos se ha considerado conocer el Presupuesto Analítico de Personal como instrumento que considera el presupuesto para los servicios específicos de personal nombrado y contratado, definido el Cuadro de Asignación de Personal.

En el siguiente gráfico se observa la cantidad de trabajadores en los pliegos de gobierno regional y el Presupuesto Institucional Modificado del ejercicio fiscal de 2023⁴⁴. En ese sentido, podemos apreciar que el número total de trabajadores promedio es de 31,511 sin considerar a Lima Metropolitana⁴⁵; esta cantidad representa a funcionarios y servidores del sector público regional, incluidos profesores y profesionales de la salud⁴⁶.

En el caso del presupuesto asignado, se observa que en promedio el dinero que se destina a este rubro es de 2,233 millones de soles. Nótese que existen regiones pequeñas que destinan menos 1,000 millones de soles, como Madre de Dios, Moquegua y Tumbes; mientras que Piura, Cajamarca, La Libertad y Cusco encabezan la asignación presupuestal por encima de 3,400 millones de soles⁴⁷.

⁴³ Por ejemplo, en salud (faltan médicos y/o profesionales de la salud), en educación (faltan docentes y personal administrativo en las instituciones educativas), en agricultura (faltan especialistas y administrativos en las agencias agrarias), etc.

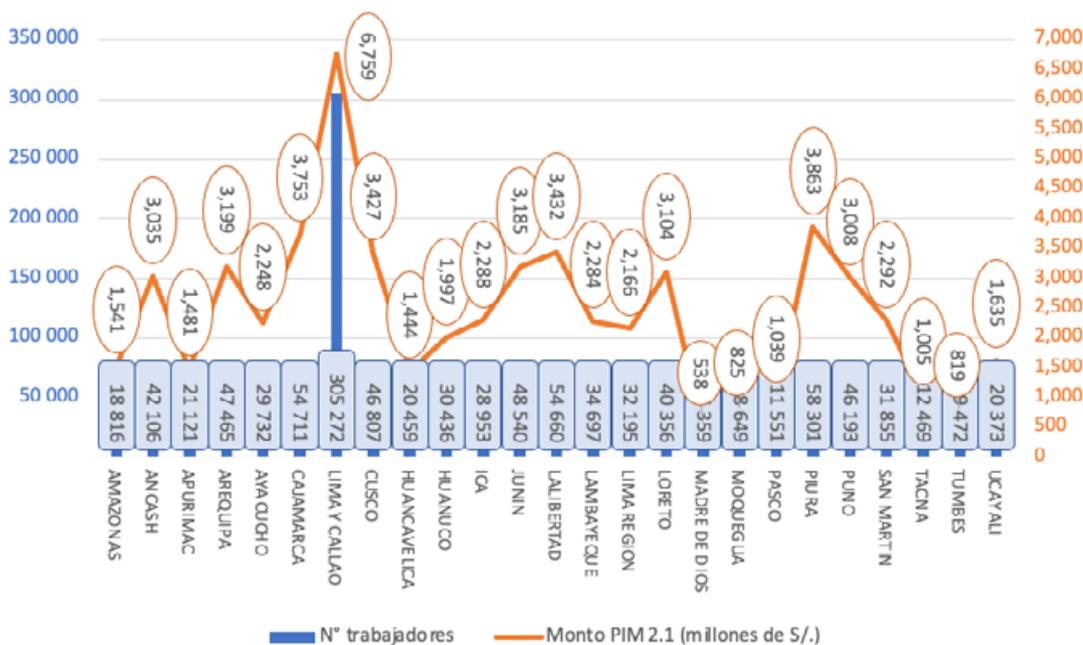
⁴⁴ En la genérica de gasto 2.1: "Personal y obligaciones sociales".

⁴⁵ Se puede notar que Lima Metropolitana alberga a más de 305 mil trabajadores, los cuales se encuentran trabajando con dependencia a los ministerios, sobre todo de Educación y Salud, dado que dichas competencias no habrían sido transferidas a la fecha.

⁴⁶ Representan cerca del 80 % del personal que trabaja en dichos pliegos.

⁴⁷ Obviamente que el tamaño de presupuesto y de trabajadores está relacionado con el tamaño poblacional que tiene cada departamento.

Gráfico N.º 46: PIM remuneraciones de GORES por cantidad total de trabajadores en el pliego (2023)



Fuente: Amigable MEF 2023. Estadísticas de Sectores y GORES 2023.

2.3.4.4. El sistema de contrataciones del Estado en los gobiernos regionales

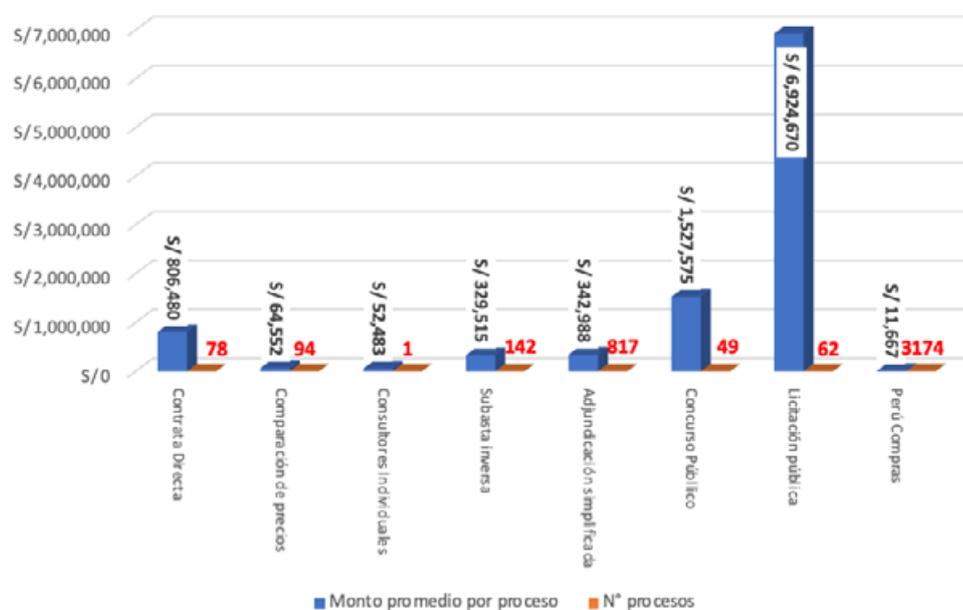
Una preocupación de la administración pública es la ejecución de recursos, mediante las contrataciones del Estado, lo cual implica la gestión de procedimientos internos para proveer de bienes y servicios a las áreas usuarias de la entidad y de obras importantes para la población.

Los topes para cada procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios y obras⁴⁸ en el ejercicio fiscal 2023, determinan el tipo de cada proceso. En tal sentido, según los datos proporcionados por OSCE (2024), el monto global ejecutado en el sistema de contrataciones por los gobiernos regionales es de 50,174 millones de soles para un total de 52,695 procedimientos de selección para contratación de bienes, servicios y obras; además de 130,660 procedimientos a través de Perú Compras.

Por su parte, en el siguiente gráfico se observa que en promedio los gobiernos regionales realizan 1,242 procesos de selección, desde contrataciones directas, comparación de precios, subastas inversas, adjudicaciones simplificadas, concursos y licitaciones públicas.

⁴⁸ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4007788/Topes%202023.pdf.pdf?v=1672356668>

Gráfico N.º 47: Monto por tipo de proceso de contratación 2023

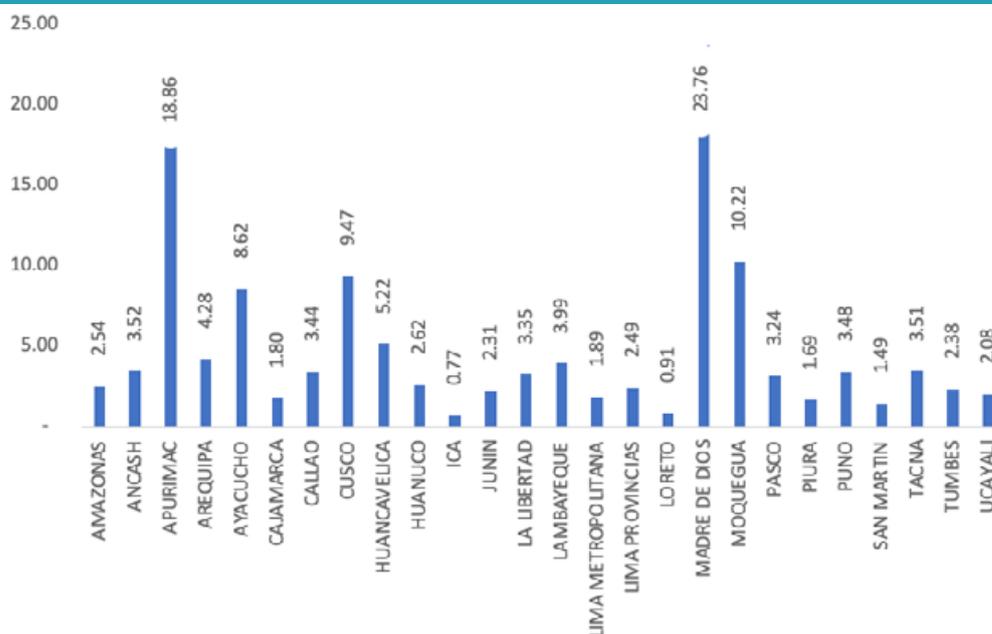


Fuente: Secretaría de Descentralización. Reporte OSCE y de gobiernos regionales 2024.

Asimismo, los 26 gobiernos regionales ejecutan 62 licitaciones al año con un monto promedio de S/ 6,924,670; mientras que, en el caso de procesos vía Perú Compras, se cuenta con más de 3,174 procesos al año con montos promedio de S/ 11,667. Otro rubro con una cantidad importante de procesos de selección es la Adjudicación Simplificada, determinando en promedio 817 procesos al año por entidad, con montos aproximados de 343 mil soles en promedio por proceso.

Por otro lado, se ha considerado el indicador Riesgo de Contrataciones del Estado, que compara el número de procesos con resolución contractual más aquellos procesos que se encuentran en el Tribunal de Contrataciones del Estado; al respecto, se evidencia que existen tres regiones (Madre de Dios, Apurímac y Moquegua, con 23.7 %, 18.9 % y 10.2 %) que han desestimado contratos por cifras mayores a los 10 millones de soles, según el siguiente detalle:

Gráfico N.º 48: Indicador de riesgo de procesos de selección 2023



Fuente: Secretaría de Descentralización. Reporte OSCE y de gobiernos regionales 2024.

2.3.4.5. Incentivos dirigidos a los gobiernos locales y regionales

Existen programas que promueven la mejora de la gestión pública regional y local. Entre ellos destacan el programa Sello Municipal (SM) y el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), los cuales se analizarán y mostrarán a continuación:

2.3.4.5.1. Premio Nacional Sello Municipal

El Premio Nacional Sello Municipal (SM), es un mecanismo de reconocimiento público no monetario, otorgado por el Estado a los gobiernos locales que cumplen metas priorizadas en la mejora de la calidad de sus servicios públicos, en articulación con otros sectores. Fue creado mediante Resolución Suprema N.º 002-2015-MIDIS en el año 2015, y hasta el año 2023 se han implementado en total siete ediciones, en estrecha coordinación con las entidades públicas nacionales, subnacionales y sectoriales⁴⁹.

En ese sentido, se constituye en un reconocimiento del Estado a los gobiernos locales que cumplan eficientemente con indicadores de mejora en la gestión de servicios públicos. Para acceder a esta distinción, las municipalidades se inscriben voluntaria y gratuitamente cada

⁴⁹ Es considerado uno de los instrumentos para la gestión articulada de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030, la misma que fue aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2022-MIDIS.

año ante el MIDIS, comprometiéndose a cumplir una serie de objetivos priorizados, los mismos que son producto de un proceso de coordinación interinstitucional con los entes rectores, en el que se establecen metas e indicadores que serán asignados a los gobiernos locales.

En el 2023 se incrementó la participación de las municipalidades, pasando de 818 en el año 2022 a 1,519 (80 % a nivel nacional). Asimismo, en este periodo 761 municipalidades obtuvieron el Premio del Sello Municipal por cumplir sus indicadores asignados. De las 761 municipalidades ganadoras de la Edición 2023, 92 recibieron la insignia Platinum, 88 la insignia Dorada, 227 la insignia Plateada y 354 sin insignia.

A continuación, se indican algunos de los principales resultados finales por indicador para el conjunto de las municipalidades participantes, obtenidos en el 2023, según información brindada por el MIDIS:

- **101,569** niños de 60 días de edad contaron con información de dirección completa y DNI/CUI registrados en el Padrón Nominal.
- **6,302** actas de homologación registradas oportunamente, que evidencian la actualización de la información en las niñas/os mediante el trabajo articulado en el territorio.
- **6,768** reuniones realizadas por la Instancia de Articulación Local (IAL), en donde se gestiona territorialmente el acceso oportuno al Paquete Integrado de Servicios Priorizados para las gestantes, y niñas y niños menores de 1 año de edad.
- **17,866** personas adultas mayores usuarias de Pensión 65 participaron en al menos tres espacios de revaloración y dos de promoción de emprendimientos, en el marco de la intervención Saberes Productivos.
- **901** organizaciones comunales calcularon la cuota familiar, según la metodología aprobada por la SUNASS, y la aprobaron en Asamblea General.

2.3.4.5.2. Fondo Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)

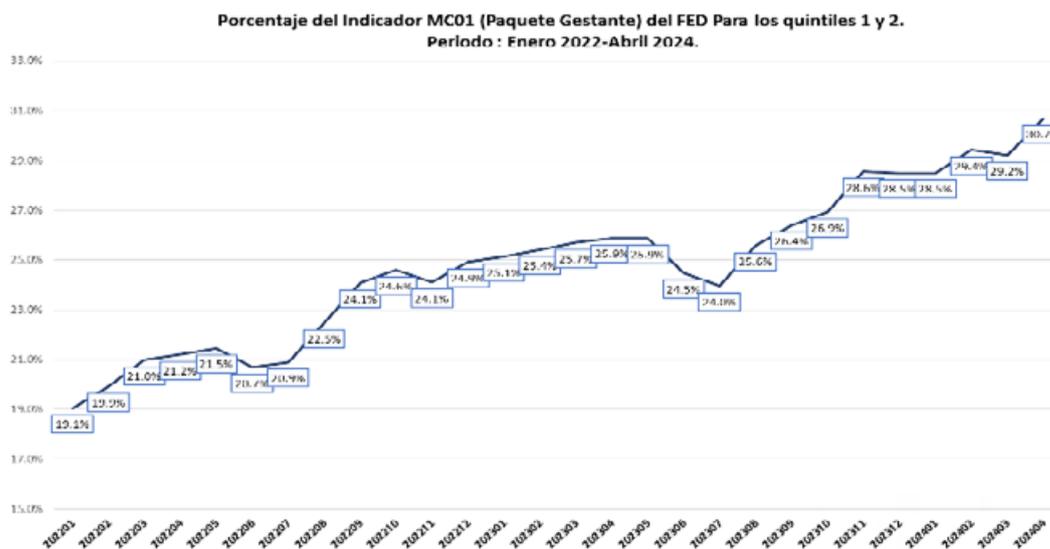
El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), es un mecanismo incentivo monetario cuya finalidad es impulsar la mejora del desempeño de la gestión de los gobiernos regionales y entidades nacionales en la provisión de servicios priorizados vinculados a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y metas asociadas a la reducción de la violencia contra la mujer.

Constituye un mecanismo que contribuye al proceso de descentralización, estimulando el desempeño de la gestión pública regional y la entrega de bienes y servicios sociales. Promueve la entrega de los servicios en forma oportuna e integral (paquetes) especialmente a las gestantes, niños y niñas menores de cinco años, fomentando el trabajo articulado entre los sectores involucrados como son MINSA, MINEDU, MVCS, RENIEC, y los Programas Sociales, a nivel intergubernamental, nacional, regional y local.

Entre las buenas prácticas y avances generados se puede citar lo siguiente por sector:

En el caso de la categoría salud se ha impulsado el acceso de la población, específicamente gestantes y menores de 12 meses, de los distritos de quintiles 1 y 2 según pobreza departamental a los paquetes de servicios.

Gráfico N.º 49: Meta de cobertura salud: paquete gestantes FED⁵⁰ : 2022 - 2024



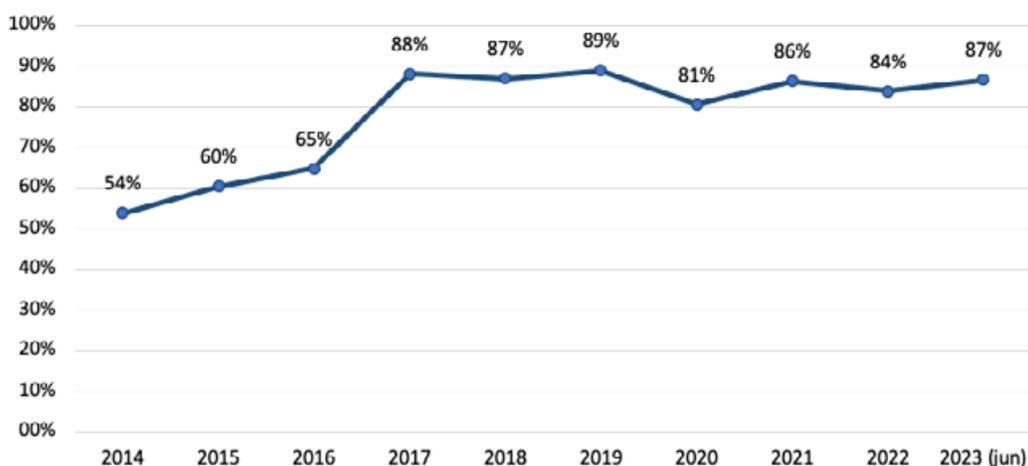
Fuente: HIS MINSA | Elaborado: Dirección de Seguimiento – MIDIS.

El indicador de meta de cobertura de la categoría Educación referido a acceso al servicio educativo de niños/as de 3 años de edad, en el 2020 presenta una caída significativa a raíz de la situación de pandemia por COVID-19, contribuyendo el mecanismo de incentivo a la recuperación progresiva en cuanto al acceso al servicio educativo.

Cabe precisar que, en el último CAD implementado, referido al periodo 2023-2024, este indicador ha variado en cuanto al ámbito de su medición pasando de los distritos de quintil 1 y 2 de pobreza departamental a medirse en todos los distritos de los 25 departamentos, registrando un avance de 86 %.

⁵⁰ Porcentaje de mujeres de distritos de quintiles 1 y 2 de pobreza con parto institucional, que durante su gestación recibieron el paquete integrado de servicios.

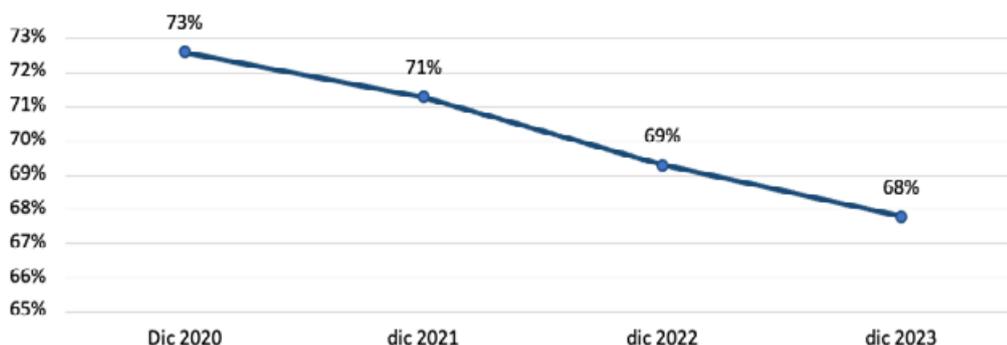
Gráfico N.º 50: Meta de cobertura educación FED⁵¹ : 2014 - 2023



Fuente: Padrón nominal al 31 de diciembre, MINEDU - SIAGIE, MIDIS - FED - Distritos del ámbito FED (q1 y q2).

Respecto del indicador de meta de cobertura vinculada a los servicios de Agua, concretamente el acceso de menores de 5 años al agua clorada, el mecanismo de incentivos FED ha contribuido significativamente al mejor desempeño de los gobiernos regionales. Esto se debe a que a lo largo de los últimos CAD del FED este indicador se ha medido en ámbitos priorizados de distritos de q1 y q2 de pobreza departamental, así como a nivel de todo el departamento.

Gráfico N.º 51: Meta de cobertura AGUA FED⁵² : 2020 - 2023



Fuente: ENDES 2020 - 2023.

⁵¹ Tasa de cobertura de educación en niños y niñas de 3 años de edad en distritos de quintiles de pobreza 1 y 2 del departamento.

⁵² Proporción de niños y niñas menores de 60 meses de edad que no acceden a agua clorada para consumo humano (cloro residual en muestra de agua de consumo ≥ 0.5 mg/L), a nivel del departamento.

Finalmente, en el cuadro siguiente se aprecia el nivel de transferencia de recursos, que es destacable, sobre todo cuando se compara con el nivel de transferencia de recursos logrado en los años anteriores:

Cuadro N.º 28: Monto transferido a gobiernos regionales/nacional vs. montos asignados al FED

Año	Monto asignado	Monto transferido	%
2014	260,000,000	45,451,500	17.5 %
2015	170,000,000	142,064,750	83.6 %
2016	170,000,000	160,437,500	94.4 %
2017	170,000,000	130,729,711	76.9 %
2018	190,000,000	127,098,222	66.9 %
2019	185,774,490	96,900,139	52.2 %
2020	120,000,000	49,307,551	41.1 %
2021	57,000,000	54,455,853	95.5 %
2022	95,000,000	84,687,062	89.1 %
2023	75,000,000	75,000,000	100.0 %

2.4. DIMENSIÓN SOCIAL

En esta dimensión se presentan los esfuerzos realizados por la Secretaría de Descentralización y los diferentes ministerios con competencias compartidas con los gobiernos descentralizados, para fortalecer las capacidades de las autoridades, funcionarios y servidores, influyendo así en el ejercicio adecuado de sus competencias, funciones y entrega de servicios públicos. Asimismo, se informa sobre el desempeño de algunos mecanismos de participación ciudadana, siendo este factor muy importante en la gestión pública y particularmente en la gestión descentralizada.

2.4.1. Fortalecimiento de capacidades desde la Secretaría de Descentralización

La Secretaría de Descentralización, a través de la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada (SSFGD), tiene la misión de fortalecer las capacidades de gestión descentralizada a nivel regional y local, contribuyendo así al mejor desempeño del Estado en sus tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización.

El 2023 comenzó con una nueva gestión de los gobiernos descentralizados, lo que incrementó la demanda de fortalecimiento de capacidades en la gestión pública. En particular, hubo un enfoque en la implementación de sistemas administrativos, especialmente en áreas como planeamiento,

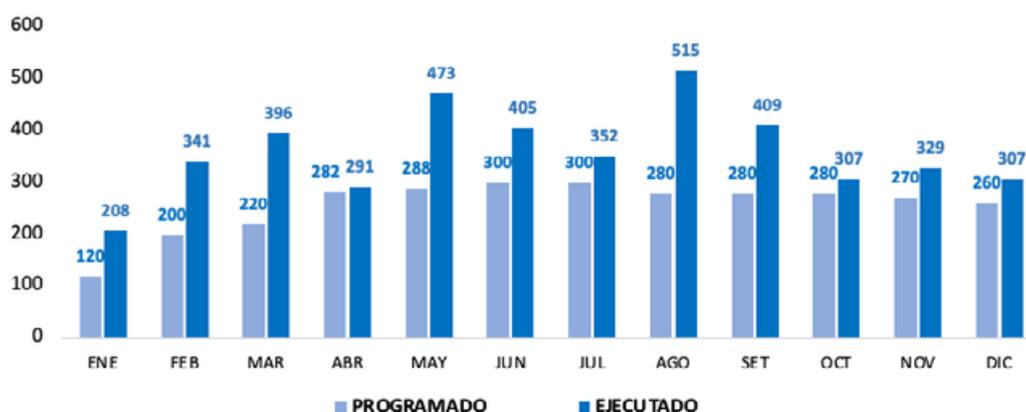
presupuesto, inversiones y modernización. Estos aspectos influyen significativamente en los procesos y procedimientos para la producción y entrega de servicios a la población.

La asistencia se brinda a través de cuatro modalidades:

- i. Presencial o en tiempo real (física o virtual).
- ii. Virtual a través de Municipio al Día -MAD.
- iii. Atención de documentos escritos (ingresan por el Sistema de Gestión Documental).
- iv. Reuniones con grupos priorizados (mesas de trabajo, mesas técnicas, mesas de diálogo, nuevas municipalidades, entre otros).

Durante el año 2023 se brindaron 4,333 asistencias técnicas a los gobiernos regionales y locales para el fortalecimiento de la gestión descentralizada, lo que representa el 141 % de lo programado en el POI del 2023. En el siguiente cuadro se puede apreciar las asistencias técnicas programadas y ejecutadas por mes:

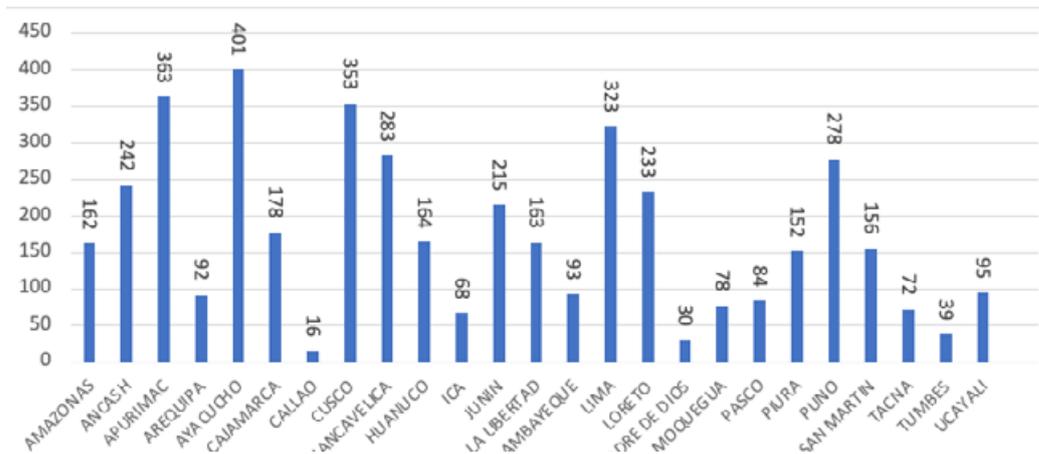
Gráfico N.º 52: Asistencias técnicas: programadas vs. ejecutadas 2023



Fuente: Secretaría de Descentralización – SSFGD 2023.

De igual forma, se presenta la cantidad de asistencias técnicas realizadas en cada departamento, donde la SSFGD extiende el servicio en mérito al cambio de gestión de gobierno. Los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco y Lima recibieron mayor asistencia técnica.

Gráfico N.º 53: Asistencia técnica por departamento desde la Secretaría de Descentralización 2023



Fuente: Secretaría de Descentralización – SSFGD 2023.

Asimismo, en lo que respecta al desarrollo de capacitaciones, entre junio y julio se llevaron a cabo nueve (09) Cursos-Taller denominados “Consolidando el buen gobierno durante el primer año de gestión municipal 2023-2026”, con enfoque de gestión territorial y descentralizado, dirigidos a equipos municipales ya constituidos y en pleno ejercicio de sus funciones. El propósito fue desarrollar capacidades de autoridades y funcionarios para contribuir al fortalecimiento del buen gobierno en las gestiones municipales en curso, buscando afianzar la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados.

Luego, se realizó una segunda etapa, entre octubre y diciembre, denominada Jornadas de Capacitación “Fortaleciendo la gestión descentralizada”. En esta etapa se perfeccionó la definición de temas, mediante el recojo previo de las demandas de capacitación de los equipos municipales, y se mejoró la focalización del público objetivo, enfocándose en departamentos que no habían recibido las capacitaciones anteriores, para lo cual se consideraron los siguientes criterios : i) municipios rurales con población en situación de pobreza y pobreza extrema, y, ii) municipios con baja demanda de asistencia técnica en la Secretaría de Descentralización.

El objetivo de esta segunda etapa fue fortalecer las capacidades de gestión de los equipos municipales en las municipalidades con menos acceso a recursos, partiendo de la identificación directa de sus necesidades de capacitación. Se realizaron un total de cinco (05) jornadas de capacitación en las provincias de Requena (Loreto), Ayabaca (Piura), Yauyos (Lima), Huaytará (Huancavelica) y Bolognesi (Áncash).

Ambos procesos de capacitación tuvieron la participación de los siguientes sectores: SERVIR, MEF, MINEDU, MVCS, MTC, MINCUL, MINAM, MIDAGRI, MTC, FONDES, Contraloría y Proinversión, logrando al mismo tiempo una intervención multisectorial articulada, con la incorporación de temáticas actualizadas al contexto nacional y local.

Cuadro N.º 29: Resultados de cursos-taller y jornadas de capacitación – 2023

Nº	Departamento	Fecha	Nº de Entidades GL	Alcalde Distrital	Alcalde Provincial	ET GORE	ET GL	Total
1	Arequipa	15y16jun2023	61	22	2	24	85	133
2	La Libertad	15y16jun2023	28	6		2	36	44
3	San Martín	15y16jun2023	25	10	1	3	52	66
4	Ica	22y23jun2023	43	9	2	8	74	93
5	Junín	22y23jun2023	51	22	2	7	55	86
6	Ayacucho	6y7jul2023	60	23	3	11	109	146
7	Cusco	13y14jul2023	58	5		46	144	195
8	Loreto	13y14jul2023	36	8	1	1	95	105
9	Madre de Dios	13y14jul2023	2				4	4
10	Loreto (Requena)	17-oct-2023	7				43	43
11	Piura (Ayabaca)	26-oct-2023	10		1		53	54
12	Lima (Yauyos)	16-nov-2023	20	19	1		58	78
13	Huancavelica (Huaytara)	28-nov-2023	14	9	1		65	75
14	Áncash (Bolognesi)	05-dic-2023	11	5	1		54	60
Total			426	138	15	102	927	60

Fuente: Secretaría de Descentralización – SSFGD 2023

Como se indica en el cuadro anterior, se realizaron 14 capacitaciones, donde participaron 1,182 autoridades y funcionarios de 426 municipalidades (provinciales y distritales) y ocho gobiernos regionales. Cabe destacar la participación de 153 alcaldes (provinciales y distritales).

2.4.1.1. Fortalecimiento de capacidades a municipalidades de reciente creación

Por otro lado, se priorizó el fortalecimiento de capacidades a 16 nuevas municipalidades que iniciaron su gestión el año 2023 con autoridades elegidas por primera vez, orientándose a organizar la nueva gestión municipal, dando continuidad a lo avanzado por la administración transitoria y concluyendo los arreglos institucionales para dar operatividad a los sistemas administrativos, programas para garantizar la continuidad en la provisión de bienes y servicios a la población.

Los temas priorizados para la capacitación a las municipalidades de reciente creación fueron recogidos de manera directa de los equipos municipales, y se desarrollaron en dos etapas: i) temáticas generales y de interés para la gestión municipal, y, ii) elaboración de documentos de gestión, habiendo priorizado para el presente año el ROF, el Tupa y el PDC.

Cuadro N.º 30: Municipalidades de reciente creación

Nº	Ley N.º	Fecha	Departamento	Provincia	Distrito
1	31186	02.05.2021	Apurímac	Chincheros	Ahuayro
2	31130	05.03.2021	Ayacucho	La Mar	Unión Progreso
3	31135	09.03.2021	Ayacucho	La Mar	Río Magdalena
4	31134	09.03.2021	Ayacucho	Huanta	Putis
5	31138	16.03.2021	Ayacucho	La Mar	Patibamba
6	31137	16.03.2021	Ayacucho	La Mar	Ninabamba
7	31142	18.03.2021	Cusco	La Convención	Kumpirushiato
8	31162	07.04.2021	Cusco	La Convención	Cielo Punco
9	31197	18.05.2021	Cusco	La Convención	Unión Asháninka
10	31163	07.04.2021	Cusco	La Convención	Manitea
11	31092	18.12.2020	Huancavelica	Tayacaja	Lambras
12	31132	09.03.2021	Huancavelica	Tayacaja	Cochabamba
13	31216	15.06.2021	Moquegua	Mariscal Nieto	San Antonio
14	31128	04.03.2021	San Martín	Tocache	Santa Lucía
15	31141	18.03.2021	Ucayali	Padre Abad	Boqueron
16	31133	09.03.2021	Ucayali	Padre Abad	Huipoca

Fuente: Secretaría de Descentralización – SSFGD 2023

2.4.1.2. Desafíos para potenciar el fortalecimiento de capacidades

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

2.4.2. Fortalecimiento de capacidades desde los ministerios

A continuación, se presenta la información de 15 ministerios con competencias compartidas con los gobiernos descentralizados sobre las acciones de fortalecimiento de capacidades realizadas el año 2023. Estos procesos incluyen capacitación y asistencia técnica dirigidas a los funcionarios y servidores públicos de los diferentes gobiernos regionales y locales, con el

objetivo de fortalecer el desempeño en materias del sector. En algunos casos, estas acciones se realizaron en dos niveles: a los funcionarios o servidores del gobierno regional para optimizar la prestación de servicios, o directamente al público usuario, con el fin de ampliar sus capacidades junto con las entidades públicas de su jurisdicción. De acuerdo al reporte, de las 3,746 acciones, el 63 % se desarrollaron de manera virtual y el 37 % de manera presencial o híbrida.

Cuadro N.º 31: Número de acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas por los sectores según participación de nivel de gobierno

Sector	Total de acciones	Participantes por nivel de Gobierno		
		GR	GL	Total
MTPE	1,381	7,444	20	7,464
MINSA	1,114	31,298	14,860	46,158
MEF	1,052	17,302	42,524	59,826
PRODUCE	59	3,857	15	3,872
MIMP	30	488	1,484	1,972
MIDIS	9	32,568	35,982	68,550
MIDAGRI	26	3,026	0	3,026
MINDEF	8	1,313	2,425	3,738
MINEM	8	341	0	341
MININTER	2	nd	nd	0
MVCS	98	2,331	6,879	9,210
Total General	3,897	101,370	106,178	207,548

Fuente: Secretaría de Descentralización - Reporte de Sectores

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes de las intervenciones de los ministerios:

- **El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE**, además de llevar a cabo acciones de fortalecimiento de capacidades, promovió el proceso de alineamiento de las políticas del sector con las políticas y planes de los gobiernos regionales. Por ejemplo, en Cajamarca, las autoridades más altas del MTPE y del Gobierno Regional de Cajamarca renovaron su compromiso de alinear sus políticas y planes con el objetivo de enfrentar el elevado déficit de empleo decente en la región.
- **El Ministerio de Salud – MINSA** desarrolló el acompañamiento técnico a la gestión de los gobiernos regionales mediante un conjunto de acciones especializadas de soporte, de naturaleza técnico y/o administrativa. Estas acciones están directamente ligadas a aspectos específicos u operativos de la gestión sanitaria o administrativa, y son llevadas a cabo por equipos de profesionales de las diferentes dependencias del ministerio. Los temas principales que se abordan incluyen: (i) Anemia - DCI, (ii) Gestión de Recursos Humanos, (iii) Presupuesto en Salud, (iv) Infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud, y, (v) Sistema de referencia y contrarreferencia.

- El **Ministerio de Economía y Finanzas – MEF**, en materia de inversión pública, implementó una estrategia con énfasis en las cuatro fases del Ciclo de la Inversión: Programación Multianual de Inversiones (PMI), Formulación y Evaluación (F&E), Ejecución (incluye la contratación) y Funcionamiento. Esta estrategia se aplicó en los 26 gobiernos regionales (GR) con el objetivo de mejorar sus indicadores de gestión y desempeño de la inversión pública, incorporando criterios de efectividad para alcanzar las metas trazadas en corto y mediano plazo.
- El **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR** implementó diversas capacitaciones en materia de comercio exterior, tales como programas de adiestramiento para la generación de capacidades y competencias en este ámbito. En materia de turismo, se llevaron a cabo actividades de inscripción, calificación y supervisión a prestadores de servicios turísticos. En cuanto a la artesanía, se realizó el taller “Encuentro Nacional de Promotores de Artesanía”. Sin embargo, existen muchos desafíos que debe afrontar para impulsar el mayor desempeño de los gobiernos regionales, tales como la alta rotación de funcionarios y especialistas, los bajos recursos asignados (presupuesto, personal) por los gobiernos regionales a las direcciones de Turismo, entre otros.
- El **Ministerio de la Producción – PRODUCE** llevó a cabo acciones de capacitación y asistencia técnica, tanto de manera virtual como presencial, para mejorar el ejercicio de las competencias y funciones transferidas. Estas acciones contribuyeron a mejorar el desempeño de los gobiernos descentralizados. Además, las capacitaciones se orientaron a promover una adecuada gestión técnico-administrativa de las infraestructuras pesqueras artesanales, acuícolas y módulos de comercializaciones transferidas.
- El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP** realizó la sensibilización y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores de los gobiernos locales en la prevención y atención de casos de violencia. Estas acciones están orientadas a promover la articulación y el fortalecimiento del rol de los gobiernos subnacionales, con el fin de implementar acciones de prevención de la violencia y fortalecer la articulación interinstitucional.
- El **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS** centró el grueso de su esfuerzo en generar las condiciones para la implementación adecuada de la PNDIS a nivel de los gobiernos descentralizados. Para ello, se desarrollaron conferencias, cursos, programas especializados y asistencias técnicas diversas.
- El **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI** implementó medidas para promover la gestión descentralizada y articulada a través de los Comités Regionales Agrarios CGRA, que involucran a los gobiernos regionales, gobiernos locales, OPAS del MIDAGRI, entre otros.
- El **Ministerio de Cultura – MINCUL** realizó acciones de fortalecimiento de capacidades dirigidas a distintos gobiernos regionales y locales, con el objetivo de reforzar la

gobernanza del sector en materia de Patrimonio Cultural, Manifestaciones Culturales, e Interculturalidad y lenguas indígenas.

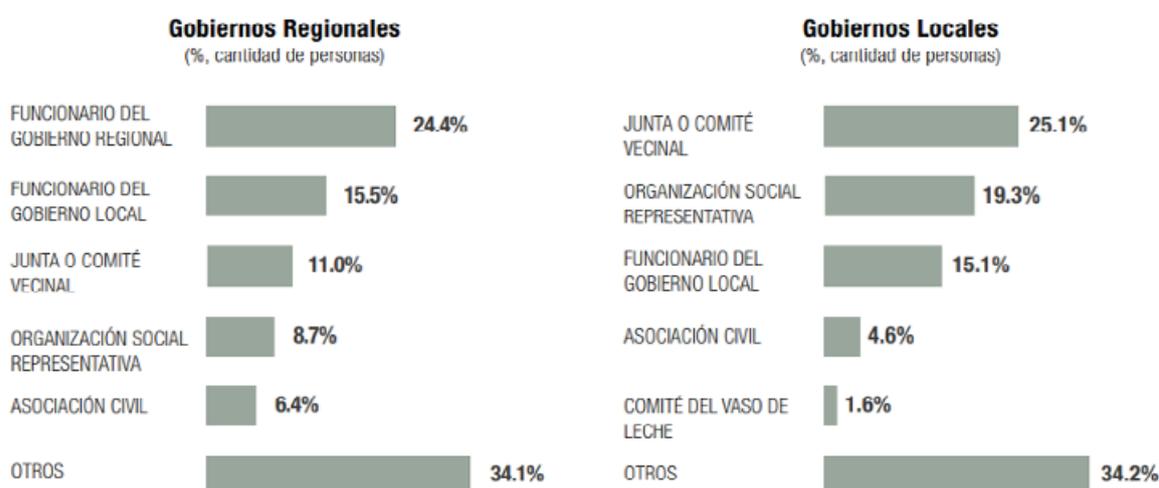
- El **Ministerio de Defensa – MINDEF**, a través del INDECI, llevó a cabo acciones que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, tales como organizar y entrenar a comunidades en habilidades frente al riesgo de desastres. Además, a través del CENEPRED, desarrolló acciones enfocadas en la formación y capacitación en materia de Gestión del Riesgo de Desastres a servidores públicos de los gobiernos regionales y locales; entre otros.
- El **Ministerio de Energía y Minas – MINEM**, durante el 2023, desarrolló acciones de fortalecimiento de capacidades a los gobiernos descentralizados en el marco de la Resolución Ministerial N.º 190-2023-MINEM/DM, que aprueba el Programa de Desarrollo de Capacidades y Asistencia Técnica. Además, promovió la suscripción de convenios de cooperación y gestión con todos los gobiernos regionales, incorporando políticas de alcance nacional en materia de desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas.
- El **Ministerio del Interior – MININTER** realizó acciones de desarrollo de capacidades en gobiernos descentralizados con relación a prevención de incendios y atención de accidentes. Por otro lado, la Superintendencia Nacional de Bomberos del Perú suscribió 14 convenios con municipalidades y gobiernos regionales para promover las relaciones y la cooperación interinstitucional.
- El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS**, en materia de vivienda y saneamiento, desarrolló acciones de fortalecimiento de capacidades para los gobiernos regionales y locales, tales como talleres de capacitación en la norma nacional para la determinación de valores arancelarios y otras intervenciones arancelarias a nivel nacional. Además, en materia de administración y adjudicación de terrenos del Estado, implementó acciones como la capacitación a profesionales y técnicos de las entidades del Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE), entre otras.

2.4.3. Presupuesto Participativo

La Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N.º 28056, establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a desarrollar un proceso orientado a democratizar y hacer más transparente la asignación del presupuesto público. A través de este proceso, se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de la agenda pública. Asimismo, Shack y Arbulú (2021) señalan que la participación ciudadana “es la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir de manera individual o colectiva, organizada o no organizada, en los procesos de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas...”

Según Shack y Porras (2023)⁵³, en Perú se evidencia un desgaste significativo del Presupuesto Participativo. Esta política está lejos de cumplir con los resultados y expectativas con los que se le concibió en el país hace más de 20 años. Se ha convertido en un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, con procesos de gestión de inversiones muy limitados y ausencia de criterios para la priorización de inversiones, que hoy en día fueron relegados por la Programación Multianual de Inversiones (PMI). Mientras el Presupuesto Participativo debería responder a la Planificación territorial y ser el nexo para que la PMI incorpore inversiones en esa orientación, parece que la programación multianual ha generado más bien discrecionalidad en las autoridades, quienes priorizan y aprueban inversiones con otros criterios. Por tanto, el tipo de agentes de la sociedad que participan en promedio en una reunión de presupuesto participativo es muy limitado, además de ser un proceso muy estático.

Gráfico N.º 54: Tipo de agentes participantes de gobiernos regionales y locales 2017-2021



Fuente: MEF – Aplicativo presupuesto participativo 2017-2021.

En tal sentido, se plantea el desafío de mejorar el diseño del presupuesto participativo en el Perú, dado que este se ha deteriorado sustancialmente. Esto deberá ir acompañado del fortalecimiento de las capacidades locales para cuatro elementos:

1. Mejorar el proceso de elecciones y de promesa política en los territorios.
2. Generar criterios que incorporen transparencia y equidad en la priorización de inversiones.
3. Capacitación a los agentes participantes.
4. Generar un presupuesto participativo multianual que vaya de la mano de la PMI del MEF.

⁵³ Principales Desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú.

2.5. DIMENSIÓN AMBIENTAL

En particular los objetivos a nivel ambiental consideran importante los enfoques de gestión sostenible de recursos naturales, así como la coordinación y concertación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, en aspectos determinantes como la gestión de riesgos y desastres y la demarcación territorial. En esta dimensión la Zonificación Ecológica y Económica es un tema muy relevante.

2.5.1. La Gestión de Riesgo de Desastres

El año 2023, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINANGERD) se enfrentó a diversos eventos climáticos durante la temporada de lluvias, destacando el ciclón Yaku, un fenómeno que no se había registrado en 40 años. Este evento fue seguido por el calentamiento de las aguas oceánicas, lo que obligó a declarar la alerta por el fenómeno El Niño costero. Estos fenómenos afectaron principalmente el norte del país, en los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque, donde las inundaciones causaron daños significativos en viviendas, infraestructura vial y medios de transporte. Todo ello tuvo impacto negativo en la economía del país, incluyendo el incremento en los precios de los alimentos.

Finalmente, se puede observar que durante el año 2023 solo el 41 % de los departamentos cuenta con planes de gestión de riesgos vigentes.

2.5.2. Demarcación Territorial

En el año 2023, el Congreso de la República aprobó cuatro leyes relacionadas con la demarcación territorial entre departamentos. Estas normativas están orientadas a establecer límites precisos y resolver conflictos interdepartamentales, garantizando así una mejor gestión administrativa y un orden territorial más claro. De tal forma la normativa aprobada ese año es:

- a. Ley N.º 31843, Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Áncash y La Libertad en cuatro tramos.
- b. Ley N.º 31851, Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Lambayeque y La Libertad en el tramo comprendido desde la cumbre Sur del cerro Chérrepe de cota 215 hasta el trifinio entre los departamentos de Lambayeque, La Libertad y Cajamarca.
- c. Ley N.º 31852, Ley del saneamiento del límite entre los departamentos de Cusco y Junín en el tramo comprendido desde el punto de coordenada UTM 634 819 M E y 8 645 112 M N hasta el trifinio entre los departamentos de Cusco, Junín y Ucayali.
- d. Ley N.º 31853, Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Huancavelica y Lima en el tramo comprendido desde el trifinio entre los departamentos de Lima, Huancavelica e Ica hasta la cumbre del cerro Huajanan.

A partir de las leyes aprobadas, se lograron sanear aproximadamente 432 kilómetros, que involucran los departamentos de Áncash, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque y Lima.

Por otro lado, en el año 2023, respecto al Registro Nacional de Límites (REN LIM) y Registro Nacional de Circunscripciones (RENAC), en el marco de la implementación del reglamento de

la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, no se realizaron anotaciones en el mencionado registro.

Asimismo, en el referido periodo se iniciaron los trabajos para la modificación de lineamientos que regulan el RENLIM, debido al proceso de anotación introducido por el reglamento de la Ley N.º 31463, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional⁵⁴.

En relación con el RENAC, durante el año 2023, se anotó la partida registral del departamento de Madre de Dios y cuatro asientos pertenecientes a dicha partida. Además, se realizaron labores de programación que permitieron contar con una plataforma informática que brinde soporte al mencionado registro.

Durante el año 2023, el Congreso de la República no aprobó ninguna ley referida a la creación de distritos.

Por otro lado, en el año 2023, en el marco de la Ley 31463, Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional, la SDOT desarrolló, de manera conjunta con las Unidades Técnicas de Demarcación Territorial (UTDT) de los gobiernos regionales, el proceso de saneamiento de límites intradepartamentales.

Finalmente, el año 2023, la SDOT condujo y se encuentra evaluando el proceso de 154 creaciones distritales a nivel nacional, las mismas que se desarrollan bajo el tratamiento de zonas de frontera y zonas declaradas de interés nacional⁵⁵.

2.5.3. Zonificación Ecológica y Económica a nivel nacional

De acuerdo con reportes de Ministerio de Ambiente, a diciembre de 2023⁵⁶, el 59.23 % (76,119,324 Ha.) del territorio nacional cuenta con Zonificación Ecológica (ZEE) y Económica culminadas, de los cuales 17 departamentos del país tienen cubierto todo su ámbito territorial (Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Piura, San Martín, Tacna, Puno, Ucayali y Tumbes). Por otro lado, suman al total de la superficie con ZEE, dos departamentos con una parte de su territorio a nivel provincial, como es el caso del departamento de Huánuco, que cubre el 72 % de su territorio con ZEE con las provincias de Huánuco, Marañón, Pachitea, Puerto Inca y Leoncio Prado; y el departamento de Loreto, que cubre el 5.09 % de su territorio con ZEE con la provincia de Alto Amazonas.

A nivel provincial, son ocho gobiernos locales: Tocache, Satipo, Picota, Alto Amazonas, Carabaya, Ilo, Quispicanchis y Tahuamanu, que cuentan con ZEE aprobada vía ordenanza municipal y que a nivel territorial en el ámbito nacional representan el 6.9 % (8,842,924 Ha.) de la superficie nacional y el 4.08 % de gobiernos locales provinciales a nivel nacional.

⁵⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 127-2022-PCM.

⁵⁵ Conforme a las competencias establecidas en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

⁵⁶ Zonificación Ecológica y Económica. Reporte de avance (2023). Ministerio del Ambiente.

Finalmente, se cuenta también con un ámbito especial con ZEE aprobada correspondiente al ámbito del VRAEM, el cual abarca parcialmente tres ámbitos provinciales como Tayacaja en Huancavelica, La Convención en Cusco y Huanta y La Mar en Ayacucho.

2.6. TEMAS TRANSVERSALES

2.6.1. Proceso de adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE

2.6.1.1. Antecedentes

En 2012, el Perú manifestó formalmente su interés en integrarse a la OCDE. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N.º 086-2015-PCM, se declaró de Interés Nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE, así como la implementación del Programa País OCDE-Perú. Este programa concluyó el año 2017 tras un exitoso proceso de apoyo a la agenda de reformas del Perú, centrado en cinco áreas claves: eliminar barreras al crecimiento económico; mejorar la gobernanza pública; combatir la corrupción y promover la transparencia; desarrollar el capital humano y la productividad; y, finalmente, proteger el medio ambiente.

El Programa País sirvió como una herramienta para avanzar en la agenda de reformas, modernizar la economía y generar consenso sobre las prioridades claves de reforma entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Incluía 14 estudios de políticas realizadas por la OCDE, que abordaban áreas prioritarias para el país, desde la gobernanza pública hasta la política territorial, así como la intención de adherirse a 12 instrumentos de la OCDE.

El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar las conversaciones de adhesión con Perú. Esta decisión es el resultado de una profunda deliberación por parte de los miembros de la OCDE sobre la base de su Marco para la Consideración de Futuros Miembros, basado en pruebas y en los progresos realizados por Perú desde su primera solicitud de adhesión a la OCDE.

Tras la adhesión de Perú a los valores, la visión y las prioridades reflejadas en la Declaración de la Visión del 60º Aniversario de la OCDE y en la Declaración del Consejo Ministerial de 2021, los 38 miembros de la OCDE adoptaron el 10 de junio de 2022 la Hoja de Ruta para la Adhesión de Perú a la Convención de la OCDE, en la que se establecen los términos, las condiciones y el proceso para su adhesión con respecto a los 24 comités que comprenden la evaluación de adhesión. Dichos comités fueron asignados a las siguientes instituciones, como puntos focales de la evaluación. Asimismo, del 6 al 8 de setiembre de 2022, se realizó la misión de lanzamiento de la OCDE (Kick-off) para el proceso de adhesión.

2.6.1.2. Comité de Políticas para el Desarrollo Regional

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

A través de su mandato actual, el comité tiene por objeto servir de principal foro internacional para que los responsables de la formulación de políticas de alto nivel identifiquen, examinen, elaboren y difundan una visión de la política de desarrollo regional basada en un enfoque territorial.

El RDPC, además, cuenta con tres grupos de trabajo y un grupo de expertos:

- 1) Grupo de Trabajo sobre Políticas de Desarrollo en Áreas Urbanas (WPURB).
- 2) Grupo de Trabajo sobre Indicadores Territoriales (WPTI).
- 3) Grupo de Trabajo sobre Políticas de Desarrollo en Áreas Rurales (WPRUR).
- 4) Grupo de Expertos sobre Gobernanza Multinivel e Inversión Pública.

La Secretaría de Descentralización, en representación del Viceministerio de Gobernanza Territorial como punto focal del comité, se encarga de liderar el proceso en cuanto al RDPC a través de las siguientes acciones:

- Aportar al Memorando Inicial con la autoevaluación.
- Coordinar y enviar las respuestas a los cuestionarios de evaluación de la OCDE.
- Seguimiento a los compromisos asumidos en el proceso.
- Liderar las revisiones de avances en la “Fact-Finding Mission” (misión de recopilación de evidencias) y el “Accession Review” (Revisión de la adhesión).
- Participar activamente en las sesiones plenarias del comité.

2.6.1.3. Proceso de adhesión y acciones desarrolladas en el 2023

El 24 de marzo de 2023, el Perú declaró de Interés Nacional el proceso de Adhesión a la OCDE, mediante el Decreto Supremo N.º 041-2023.

Seguidamente, el Perú entregó el Memorando Inicial a la OCDE el 7 de junio del año 2023, en el marco de la Reunión del Consejo de la organización a Nivel Ministerial 2023, documento que recoge la posición del Perú respecto del acervo jurídico de la OCDE, que hasta ese momento comprendió 240 instrumentos legales. La entrega del Memorando Inicial da inicio a una nueva fase en el proceso de adhesión de nuestro país, que comprenderá revisiones técnicas de los comités y recopilación de información por cada temática abordada según comité.

Cabe resaltar que el Perú, mediante la Secretaría de Descentralización, participó en dos sesiones plenarias (48º y 49º) del comité, en mayo y noviembre del 2023 respectivamente.

Cuestionario de antecedentes para la adhesión al RDPC

Al 16 de octubre de 2023, se cumplió con remitir el cuestionario absuelto del comité, el cual desarrolló temas como las estrategias y políticas de desarrollo regional de nuestro país, incluyendo el ámbito urbano, rural y subnacional, entre otros.

El cuestionario de antecedentes tuvo por objeto la recopilación de información sobre los progresos logrados en materia de políticas de desarrollo regional, presentar las aportaciones y los resultados de las estrategias y los programas de desarrollo regional con el fin de evaluar al Perú en una primera instancia.

El instrumento remitido a la OCDE respondió 56 preguntas con base en 5 principios:

- 1) Datos sobre desarrollo regional: estadísticas regionales, indicadores de diferentes niveles territoriales, seguimiento y evaluación de resultados.
- 2) Estrategias y políticas de desarrollo regional para fortalecer el desempeño regional y nacional: enfoques basados en el lugar para el diseño y la ejecución de políticas adaptadas a los diferentes territorios, que incluyan: marcos de desarrollo urbano, marcos de desarrollo rural, e incentivos para fomentar los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.
- 3) Gobernanza multinivel eficaz: coordinación eficaz intersectorial, vertical entre niveles de gobierno y los sectores políticos, y horizontal entre los niveles subnacionales.
- 4) Capacidad institucional y fiscal subnacional: implementación de responsabilidades de políticas de los gobiernos subnacionales, capacidad fiscal de los mismos y financiación del desarrollo regional.
- 5) Condiciones marco que permitan a los gobiernos subnacionales realizar inversiones públicas de manera eficaz, eficiente y transparente.

2.6.2. Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD)

Tomando en consideración los resultados que ha logrado la descentralización a partir de la promulgación de la LBD (2002), y con la finalidad de que todos los actores involucrados en este proceso compartan una misma visión, desde la PCM se consideró prioritario formular la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD).

La PNMD establecerá un norte y un conjunto de medidas estratégicas, que será implementada por los tres niveles de gobierno, y que facilitará el reimpulso del proceso de descentralización. Todo ello contribuirá a lograr un Estado eficiente y efectivo que promueva el desarrollo territorial y el bienestar de las personas.

Durante el año 2022, el CEPLAN aprobó el informe de pertinencia de la referida política, paso previo necesario para formular una política nacional. Posterior a esta aprobación, se emitió la Resolución Ministerial N.º 120-2022-PCM, mediante la cual se formalizó el inicio de elaboración de la PNMD, y se designó a la SD como el órgano responsable de este trabajo; y se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM), constituido por 28 miembros encargados de desarrollar dicha política nacional.

En ese contexto, la SD viene desarrollando los pasos señalados en la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN⁵⁷, el cual establece tres entregables relacionados: i. Problema público y modelo; ii. Alternativas de solución; y, iii. Futuro deseado y Matriz de OP con indicadores y logros, lineamientos y servicios con estándares, indicadores y logros; y actividades operativas.

Es importante precisar que en el 2023 se reestructuró el modelo conceptual de la PNMD y esto trajo como consecuencia replantear todo el entregable 1, incluyendo un nuevo enunciado del problema público: “Limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio”, constituyendo el eje principal y punto de partida para la construcción de la PNMD.

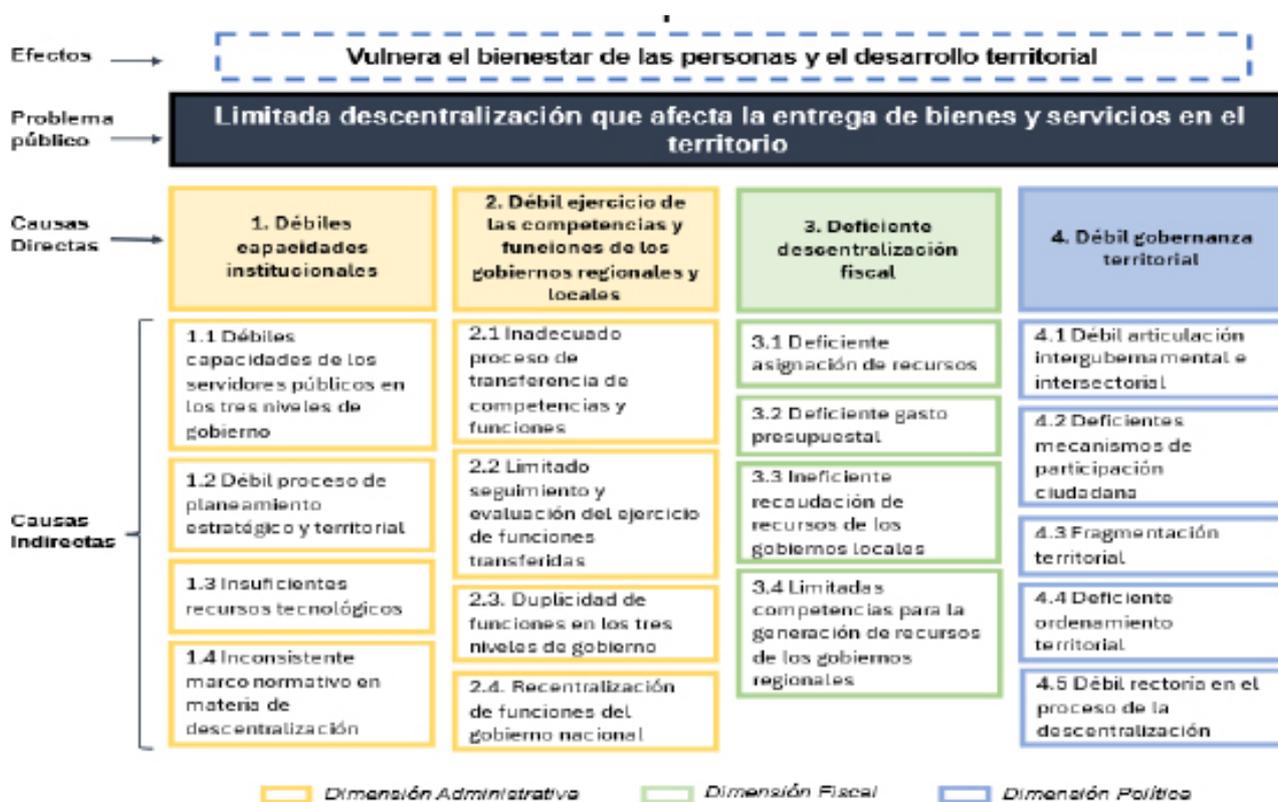
De esta manera, para la elaboración del entregable 1⁵⁸ de la PNMD referido a la identificación del problema público y su modelo causal, durante el 2023 se realizaron diversas acciones

⁵⁷ Guía de Políticas Nacionales con fecha de actualización 06.10.2024.

⁵⁸ CEPLAN otorgó conformidad metodológica al entregable 1 de la PNMD el 6 de marzo de 2024.

para recoger los aportes de un gran número de actores de la arena política, la sociedad civil y del ámbito privado. Así se realizó un foro con los gobernadores regionales, varios talleres con autoridades y funcionarios de gobiernos regionales y locales, así como muchas reuniones de trabajo y entrevistas con autoridades y equipos técnicos de los tres niveles de gobierno, y con expertos en la materia, entre otras acciones. De esta manera, se definió el problema público y su modelo causal (árbol de problemas) como se indica a continuación.

Gráfico N.º 55: Árbol de problemas de la PNMD



Los siguientes pasos en la construcción de la PNMD comprenden la construcción de escenarios y la formulación de las opciones estratégicas, lo cual implicó la realización de amplios procesos participativos (talleres, conversatorios, etc.) en Lima y en ciudades del país. Asimismo, con el mismo carácter participativo se continuará elaborando la situación futura deseada, los objetivos y lineamientos, los servicios que se enmarcan en la PNMD, con sus estándares, y las actividades operativas para aterrizar y plasmarlos en los planes operativos de las entidades involucradas en el proceso de descentralización.

Finalmente, se debe destacar que esta política será un primer documento de gestión que abordará de una manera integral la problemática vinculada al proceso de descentralización, y permitirá identificar la ruta que debe seguirse para hacer que dicho proceso tenga un verdadero impacto en el bienestar de las personas y el desarrollo territorial.



SECCIÓN III

AGENDA PRIORITARIA

Considerando el contexto en el que desarrollan su trabajo los tres niveles de gobierno y tras un análisis detallado de los avances alcanzados en el proceso de descentralización durante el 2023, se considera imperativo proponer una agenda prioritaria que contemple acciones específicas para mejorar el proceso de forma integral.

En ese sentido se contemplan iniciativas que incluyan una reforma normativa, fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, seguimiento y evaluación de las funciones transferidas, implementación del sistema de información para el seguimiento y monitoreo de la descentralización, la mejora de la vinculación entre los planes de desarrollo concertado y la programación multianual de inversiones, el fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo, y la evaluación y mejora de las metodologías de asignación del FONCOMUN y FONCOR.

3.1. Reforma normativa del proceso de descentralización

A más de dos décadas de iniciado el proceso resulta urgente incorporar modificaciones y/o reformas constitucionales y legislativas que permitan afianzar la descentralización, en mérito a las siguientes normas:

- Revisar y actualizar las Leyes Orgánicas de los tres niveles de gobierno, a fin de compatibilizarlas en el marco de un Estado Unitario y Descentralizado. Revisión y modificación de la Ley N.º 28274 de 2003, Ley de Incentivos para la Integración y conformación de regiones.
- Revisión y modificación del Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal.
- Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifique y precise la asignación de competencias compartidas en los tres niveles de gobierno. En ese sentido se propone modificar los artículos 192 y 195 de la Constitución Política, con el objetivo de definir responsabilidades para cada nivel de gobierno según tipología de municipalidad y/o gobierno regional.

- Al mismo tiempo, se plantea revisar la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para precisar las competencias compartidas según tipología de territorio, así como corregir los alcances del Plan Anual de Transferencias donde se precise la responsabilidad entre niveles de gobierno según tamaño y especialización de proyectos.

3.2. Fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental

Según el Estudio Económico de la OCDE 2023, se debe mejorar la gobernanza y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y fortalecer el trabajo de la Secretaría de Descentralización. En ese sentido, el fortalecimiento del rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental es preponderante⁵⁹ ya que es una instancia de representación y articulación con personería jurídica que tiene una estructura orgánica básica que garantice su autonomía.

En ese sentido fortalecer el CCI es crucial para avanzar en el proceso de descentralización en el Perú, ya que este órgano tiene un papel estratégico en la articulación de políticas y acciones entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local. Tomando en consideración estos aspectos el CCI deberá:

- Promover una coordinación efectiva entre niveles de gobierno.
- Fomentar una planificación territorial integrada.
- Facilitar el uso eficiente de recursos.
- Fortalecer la gobernanza multinivel.
- Contribuir a reducir desigualdades territoriales.

3.3. Seguimiento y evaluación de las funciones transferidas

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

⁵⁹ Revisando el Decreto Supremo de Fusión por Absorción del Consejo Nacional de Descentralización a la PCM, D.S. N.º 007-2007-PCM y el Decreto Supremo que aprueba los lineamientos de organización del Estado DS N.º 054-2018-PCM.

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

El fortalecimiento y generación de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo requiere información respecto al desempeño de los gobiernos locales y regionales.

De esta manera, este sistema tiene como objetivos: facilitar la toma de decisiones basadas en evidencia, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, promover la evaluación continua del proceso descentralizador, contribuir al cierre de brechas territoriales, fortalecer la coordinación intergubernamental, optimizar el uso de recursos públicos, y fortalecer la capacidad de respuesta ante crisis.

Ello permitirá evaluar, en tiempo real, la implementación de las funciones transferidas, con lo cual se fortalecerá el proceso de descentralización.

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

La mejora de la vinculación entre los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y la Programación Multianual de Inversiones (PMI) es esencial para garantizar el cierre de brechas en el marco de la descentralización porque permite: alineación de prioridades territoriales con inversiones estratégicas, promoción del desarrollo territorial equilibrado, optimización del uso de recursos públicos que permitirá el fortalecimiento de la gobernanza participativa.

De la misma forma, impulsar la Política Nacional Multisectorial de Descentralización permitirá ordenar el proceso con los ministerios y gobiernos descentralizados a fin de ayudar con el planeamiento y alineación entre objetivos, lineamientos, servicios y actividades operativas.

3.6. Fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo

En los últimos años el Perú está buscando nuevas formas y modelos de gestión de inversiones que permitan generar resultados que lleven servicios de calidad al ciudadano. En este marco, el fortalecimiento de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) es crucial para impulsar el desarrollo territorial en el proceso

de descentralización en el Perú, ya que estas agencias actúan como catalizadores de la planificación, coordinación y ejecución de iniciativas orientadas al desarrollo sostenible y equilibrado de los territorios. En ese sentido, las ARD promueven la planificación territorial estratégica, fomentan la articulación público-privada, impulsan el desarrollo productivo regional, mejoran la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, contribuyen al cierre de brechas sociales y económicas, promueven la sostenibilidad y la resiliencia, y fomentan la innovación y transferencia de conocimiento.

3.7. Evaluación y propuestas de mejoras en las metodologías de asignación de FONCOMUN y FONCOR

La evaluación de las metodologías de asignación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) es fundamental en el marco de la descentralización en el Perú porque garantiza que los recursos públicos se distribuyan de manera equitativa, eficiente y alineada con los objetivos de desarrollo territorial. Estas evaluaciones son esenciales para corregir inequidades y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales, ya que promueven un desarrollo equilibrado en el país cerrando brechas territoriales, a través del fomento de la eficiencia en el uso de los recursos, buscando el mejoramiento de la sostenibilidad fiscal a través de la alineación de la asignación de recursos con los objetivos de desarrollo nacional.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AT:	Agenda territorial
ATI:	Asistencia Técnica de Inversiones
ARD:	Agencias Regionales de Desarrollo
BCRP:	Banco Central de Reserva del Perú
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CER:	Consejos de Estado Regional
CCI:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CGR:	Contraloría General de la República
CGRA:	Comités de Gestión Regional Agrarios
CMD:	Consejo de Ministros Descentralizado
CSI:	Comité de Seguimiento de Inversiones
DS:	Decreto Supremo
DRTPE:	Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo
DSST:	Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo
EDIR:	Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional
FAG:	Fondo de Apoyo Gerencial
FED:	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR:	Fondo de Compensación Regional
FIDT:	Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial
GN:	Gobierno Nacional
GL:	Gobierno Local
GORE:	Gobierno Regional
IDH:	Índice de Desarrollo Humano

IGEIP:	Índice de Gestión de las Inversiones Públicas
IGV:	Impuesto General a las Ventas
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPM:	Impuesto de Promoción Municipal
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MD:	Municipalidad Distrital
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI:	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINCETUR:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINDEF:	Ministerio de Defensa
MINSA:	Ministerio de Salud
MM:	Mancomunidad Municipal
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTD:	Mesas de Desarrollo Territorial
MTPE:	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPAS:	Oferta Pública de Adquisición
OSCE:	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAE:	Procedimientos Administrativos Estandarizados
PAT:	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales
PBI:	Producto Bruto Interno
PCA:	Programa de Complementación Alimentaria
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC:	Plan de Desarrollo Concertado

PDRC:	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDLC:	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
PMI:	Programación Multianual de Inversiones
PNISC:	Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad
PNMD:	Política Nacional Multisectorial de Descentralización
POI:	Plan Operativo Institucional
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
RDR:	Recursos Directamente Recaudados
RENIEC:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SD:	Secretaría de Descentralización
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SDOT:	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial
SGP:	Secretaría de Gestión Pública
SINANGERD:	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
SINAPLAN:	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SNPMGI:	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
SSFGD:	Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada
SUNAT:	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos
VRAEM:	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Blanco, F., Martínez-Vázquez, J., & Porras, J. (2017).** *Perú: Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo.* **Banco Mundial.**
- **Ballón, E., & Glave, M. (2021).** *Hacia una nueva narrativa descentralista: principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente.* **Propuesta Ciudadana, Lima, 36pp.**
- **Catalán, P. H., & Francke, P. (2009).** *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes.* **Economía, 32(63), 113-178.**
- **Contraloría General de la República (2023).** *Versión Integrada de la Auditoría de Cumplimiento.*
- **Contraloría General de la República (2022).** *Manual de Auditoría Financiera Gubernamental.*
- **De la Flor, P. (2023).** *El Fracaso de la Descentralización. Foco Económico: Un blog Latinoamericano de Economía y Política.* <https://dev.focoeconomico.org/2023/01/20/el-fracaso-de-la-descentralizacion/>
- **Defensoría del Pueblo (2023).** *Reporte de Conflictos Sociales N° 238 Diciembre 2023.*
- **Gonzales de Olarte, E. (2022).** *Economía regional y urbana: el espacio importa.* **Fondo Editorial de la PUCP.**
- **Huarancca, M., Alanya, W., & Castellares, R. (2020).** *La migración interna en el Perú, 2012-2017.* **Banco Central de Reserva del Perú.**
- **IEP (2021).** *Descentralización: el fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI*
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2023).** *PBI por departamentos 2007-2022.*
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2023).** *Valor agregado bruto por regiones.*
- **Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2023).** *PBI por años y departamentos.*
- **Larios, J., Alvarado, B., & Conterno, E. (2004).** *Descentralización fiscal. Documento técnico, 7.*
- **Marquina, P., Avolio, B., Del Carpio, L., & Fajardo, V. (2023).** *Resultados del Índice de Competitividad Regional del Perú 2023.* **CENTRUM – PUCP.**

- **Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2024).** *Índice de Gestión de las Inversiones Públicas 2023.*
- **Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. (2023).** *Marco macroeconómico multianual, MMM, 2025-2027. MEF.*
- **Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. (2023).** *Consulta amigable del portal de transparencia, p. 27, 28.*
- **OCDE, O. (2023).** *Estudios Económicos de la OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Sub Secretaría de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Sub Secretaría de Articulación Regional y Local de la Secretaría de Descentralización.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Sub Secretaría de Fortalecimiento de la Descentralización de la Secretaría de Descentralización.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Secretaría de Gestión Pública.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.*
- **Presidencia del Consejo de Ministros (2024).** *Informe de la Secretaría de Integridad Pública.*
- **Shacks, N. y Porras, H. (2023).** *Principales Desafíos del Presupuesto Participativo en el Perú a los 20 años de la Ley N.º 28056. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.*
- **Shack, N., & Lozada, L. (2020).** *Control Específico: Un control posterior, célere y focal. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.*
- **Secretaría de Gestión Pública – PCM (2021).** *Sistema de Modernización de la Gestión Pública: Avances y Agenda Futura.*
- **Tello, M. D. (2008).** *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones. CENTRUM, Centro de Negocios, Pontificia Universidad Católica del Perú.*