

DESCENTRALIZACIÓN POR INERCIA: UN DIAGNÓSTICO TRAS DOS DÉCADAS DE LA REFORMA EN PERÚ (2002-2022)

(Documento de Trabajo)

TOMÁŠ DOŠEK (PUCP)

AARÓN QUIÑÓN (PUCP)

MARÍA BELÉN ELÍAS PINEDA (PUCP)



PUCP

Departamento Académico
de Ciencias Sociales



**CISEPA
PUCP**

DESCENTRALIZACIÓN POR INERCIA:
UN DIAGNÓSTICO TRAS DOS DÉCADAS
DE LA REFORMA EN PERÚ (2002-2022)

(Documento de Trabajo)

DESCENTRALIZACIÓN POR INERCIA: UN DIAGNÓSTICO TRAS DOS DÉCADAS DE LA REFORMA EN PERÚ (2002-2022)

(Documento de Trabajo)

Tomáš Došek (PUCP)

Aarón Quiñón (PUCP)

María Belén Elías Pineda (PUCP)



Tomáš Došek (PUCP), Aarón Quiñón (PUCP), María Belén Elías Pineda (PUCP)
Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)
(Documento de Trabajo)
Lima: PUCP 2022
116 páginas, ilustraciones, cuadros, gráficos
ISBN:
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, POLÍTICA
SUBNACIONAL, PERÚ.

Tomáš Došek
Aarón Quiñón
María Belén Elías Pineda

De la presente edición:

© **Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**

Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima - Perú

Tel.: (51-1) 626 2000

<http://cisepa.pucp.edu.pe>

Departamento de Ciencias Sociales

<https://departamento-ciencias-sociales.pucp.edu.pe/>

Hanns Seidel Stiftung e.V. (HSS)

Calle Miguel Dasso 144, oficina 6B, San Isidro, Lima-Perú.

(+51-1) 717 5494

<https://latinamerica.hss.de/peru/>

Cuidado de la edición: Área de Investigaciones e Incidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)

Corrección de estilo: José Luis Carrillo Mendoza

Diseño y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Se terminó de diagramar en

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima-Perú

Primera edición digital, octubre 2022

Libro electrónico disponible en <https://cisepa.pucp.edu.pe/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2022-10536

ISBN: 978-612-4355-11-0

Derecho de autor/copyright 2022/PUCP/HSS

Prohibida la reproducción total o parcial de cualquier parte de esta publicación sin permiso de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Se entregó en junio de 2022

ÍNDICE

I.	Introducción	9
II.	Dimensiones de la descentralización	13
II.1.	Antecedentes y trayectoria del proceso de descentralización	13
II.2.	Dimensiones de análisis	22
II.2.1.	Dimensión administrativa	24
II.2.1.1.	Superposición de funciones y competencias entre niveles de gobierno	28
II.2.1.2.	Débiles capacidades estatales de gobiernos subnacionales	30
II.2.1.3.	Deficiente coordinación, articulación y planificación intergubernamental	33
II.2.1.4.	Balance	35
II.2.2.	Dimensión política	37
II.2.2.1.	Sistema de partidos y representación política	39
II.2.2.2.	Los retos para la gobernabilidad	48
II.2.2.3.	Los mecanismos de participación ciudadana	51
II.2.2.4.	Reformas del marco institucional	54
II.2.2.5.	Balance	60
II.2.3.	Dimensión fiscal	62
II.2.3.1.	Dependencia de las transferencias fiscales y limitaciones para la recaudación propia de recursos	66

II.2.3.2. Disparidades regionales en materia fiscal: Canon y el boom de materias primas	71
II.2.3.3. Calidad y eficiencia del gasto público descentralizado	75
II.2.3.4. Balance	79
III. Descentralización y desafíos para la gobernanza subnacional en el Perú	81
IV. Recomendaciones para la descentralización y la gobernanza subnacional en el Perú	89
IV.1. Recomendaciones y propuestas para dimensión administrativa	90
IV.2. Recomendaciones y propuestas para dimensión política	91
IV.3. Recomendaciones y propuestas para dimensión fiscal	93
Bibliografía	95

I.

INTRODUCCIÓN

El actual proceso de descentralización, iniciado por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) tras la vuelta a la democracia, ha sido unívocamente considerado como «inconcluso», «incompleto», «fallido» o «fracasado». A este diagnóstico se sumaron desde hace más de una década muchas voces clamando por una necesaria «reforma» de la descentralización. La crisis sanitaria que emergió a raíz de la pandemia global de la COVID-19 solo terminó por revelar la poca y precaria preparación de los gobiernos subnacionales para hacer frente a los desafíos actuales, la limitada capacidad de colaboración y coordinación entre los políticos nacionales y subnacionales y los recursos fiscales poco o mal utilizados. Desafortunadamente, ni esta crisis parece generar suficientes incentivos para replantear el proceso descentralizador. Si bien casi todos los actores involucrados en el proceso concuerdan que se requiere de una reforma, falta una voluntad política colectiva para revertir la actual situación. La reforma ha estado abandonada y ningún actor político está dispuesto a hacerse cargo de ella de manera decidida y consciente del reto que implicar fortalecer la descentralización.

En este contexto, el nuevo gobierno del presidente Pedro Castillo (2021-2026) asumió la descentralización como una de sus principales banderas políticas. Bajo la consigna #DescentralizaciónEfectiva o «verdadera descentralización», la nueva administración busca trabajar de manera conjunta y articulada con las y los políticos de los gobiernos subnacionales y, particularmente, hacer llegar los recursos económicos a estos gobiernos (La República, 2021a; Andi-

na, 2021).¹ Si bien es todavía muy temprano para evaluar las reformas políticas del gobierno de Castillo, es positivo que el tema de la descentralización haya vuelto a la agenda política, dado el estancamiento y el abandono en los que se encontraba esta reforma del Estado. La iniciativa del gobierno nacional debería ser aprovechada por los otros actores políticos, nacionales y subnacionales, para generar un mayor diálogo y propuestas de reformas que ayudarían a reencauzar y, gradualmente, cambiar el lamentable estado de la descentralización en el país.

Este documento busca contribuir a este necesario debate con un diagnóstico integral del proceso de la descentralización en el Perú en las últimas dos décadas. El análisis se centra particularmente en los gobiernos regionales,² que fueron el principal foco de la reforma de 2002, dada su inconclusa implementación durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) y su suspensión durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000). El documento revisa los avances y retrocesos a través de las tres dimensiones (administrativa, política y fiscal) tradicionalmente analizadas por la literatura especializada (Montero y Samuels, 2004; Falleti, 2010). Estas tres dimensiones se examinan por separado para, posteriormente, integrar estos hallazgos en un marco general que revisa las interacciones y sus consecuencias para la democracia y el desarrollo socioeconómico de los territorios.

El diagnóstico general es negativo. El actual proceso de descentralización, iniciado por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y enfocado particularmente en los departamentos, no trajo muchos resultados tangibles y, más allá de algunos aspectos formales, no logró profundizar la democracia en el país, sufriendo mucha inercia y falta de liderazgo político en las últimas dos décadas. Se trató posiblemente de la única gran reforma de estado después del retorno a la democracia, pero que, al mismo tiempo, no fue acompañada por otras reformas importantes como la político-electoral, la fiscal, la judicial o la de administración pública y servicio civil, y cuya ausencia condicionó los resultados esperados del proceso de descentralización. Por tanto, el proceso descentralizador post-2000 constituye una oportunidad perdida para el desarrollo del país y el fortalecimiento del estado peruano. La revisión de la situación en cada una de las tres dimensiones muestra serias deficiencias. Dentro de ellas se identifican los siguientes principales problemas.

¹ Ver también el informe de los 100 días de gestión del presidente Castillo (2021).

² Los gobiernos regionales se crearon sobre la estructura de los departamentos del país, sin que se hayan conformado las regiones mismas.

Primero, en la dimensión administrativa existe una excesiva fragmentación de las unidades subnacionales, con gobiernos con débiles capacidades estatales y competencias superpuestas entre niveles y sin capacidad de articulación, marcada por deficientes servicios públicos y escándalos de corrupción. Segundo, la dimensión política se caracteriza por una baja capacidad de representar y canalizar las demandas ciudadanas, organizaciones políticas precarias, personalistas y con vínculos particularistas con la ciudadanía, en un contexto afectado por reiteradas reformas electorales que no contribuyeron a mejorar la representación política subnacional. Tercero, la dimensión fiscal está marcada por una limitada transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, la poca capacidad de generar ingresos propios y la inestabilidad presupuestaria, pese al creciente gasto propiciado particularmente por el favorable contexto económico internacional de los últimos años.

El documento propone que, en términos generales, no existen soluciones mágicas a corto plazo. El diagnóstico evidencia que el principal problema del proceso de descentralización es la falta de iniciativa política tanto de las élites nacionales como de las subnacionales. La ausencia de liderazgos políticos estables que impulsen este proceso de manera coordinada y coherente se debe a los limitados incentivos políticos para romper la inercia del proceso. El trabajo recoge una extensa literatura sobre los intereses políticos de élites nacionales, departamentales y locales que limitaron el proceso a pesar del favorable contexto económico y que utilizan la descentralización discursivamente cuando les conviene. Por un lado, los actores políticos nacionales desconfían del proceso de descentralización debido a las limitadas capacidades de los gobiernos subnacionales y los altos niveles de corrupción. Por otro lado, los actores políticos subnacionales se benefician de un sistema de débil fiscalización y el *statu quo* que no desafía los poderes locales. Este panorama se da en un contexto de ausencia de partidos políticos que pudieran articular las diferentes demandas territoriales, una desconexión entre los niveles del sistema político e intereses particularistas y cortoplacistas.

Por tanto, se requiere un liderazgo y estabilidad política, aprovechar los diagnósticos y aprendizajes acumulados y de una colaboración entre los liderazgos políticos de todos los niveles. Sin ese liderazgo, muy probablemente continuará la misma inercia del deficiente proceso, marcado por soluciones parciales, contradictorias y poco sistemáticas que no resolverán los problemas de fondo del proceso. Las recomendaciones y propuestas para cada dimensión de descentralización plantean, entre otros elementos detallados en la última parte del documento, lo siguiente.

Administrativamente, se requiere limitar la continua fragmentación del territorio, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales, reforzar la planificación, coordinación y articulación entre niveles de gobierno, y aclarar las competencias y responsabilidades de cada nivel. Políticamente, se precisa fortalecer las organizaciones políticas subnacionales y reconstruir sus vínculos con los partidos nacionales, mejorar la representación de las mujeres y las minorías, reforzar el rol (fiscalizador) de los cuerpos legislativos subnacionales, fortalecer los mecanismos locales de participación ciudadana y estabilizar el sistema electoral subnacional. Fiscalmente, se necesita buscar una mayor igualdad en la disponibilidad de recursos entre las unidades subnacionales, una mayor previsibilidad presupuestal y fortalecimiento de recaudación de ingresos propios, y un robustecimiento de mecanismos de control sobre el uso de los recursos sin asfixiar la capacidad de inversión de los gobiernos subnacionales.

Este documento de discusión se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se ofrece, por un lado, un recorrido histórico por el proceso que rescata los principales hitos desde la transición a la democracia a finales de la década de 1970 y que ayuda a contextualizar la situación actual y, por otro lado, el análisis de los principales avances, retrocesos y resultados en cada una de las tres dimensiones del proceso. En la segunda parte se plantea una serie de propuestas concretas de reformas para cada una de las tres dimensiones de la descentralización y algunas recomendaciones generales. El documento está basado en la revisión de la literatura secundaria y datos primarios, particularmente datos financieros del Ministerio de Economía y Finanzas y los resultados electorales de los comicios desde 2002.

La versión final de este documento, entregada en junio de 2022, se nutrió de los comentarios de colegas y especialistas en el tema de la descentralización convocados por CISEPA y la Fundación Hanns Seidel. Los autores agradecen los constructivos comentarios de Stephanie McNulty, Johnny Zas Friz Burga y Camila Gianella Malca a una versión preliminar del documento.

II.

DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

II.1. Antecedentes y trayectoria del proceso de descentralización

El proceso de descentralización (re)iniciado en 2002 es considerado la reforma política más importante del Perú del siglo XXI (Azpur et al., 2006; Toche y Paredes, 2006; Aragón y Cruzado, 2012; Pease y Romero, 2013; Neyra, 2017). Tras el retorno a la democracia luego del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), el ánimo de los actores políticos, los intelectuales y las organizaciones no gubernamentales impulsó una reforma de descentralización con la finalidad de desconcentrar el poder y retomar el proceso de descentralización iniciado en 1980. Los actores políticos nacionales, regionales y locales, con el apoyo de la cooperación internacional, promovieron esta reforma, percibida como necesaria y urgente en el marco de la transición a la democracia. Las expectativas en torno al proceso eran muy altas y entusiastas, dado que se esperaba una mayor participación política a nivel local, un acercamiento del Estado a las necesidades de la ciudadanía, mejoras en las condiciones de vida y reducción de las brechas de desigualdad territorial a través de un mejor uso de los recursos públicos y la reducción de la corrupción (López-Follegatti, 2002; Aragón y Cruzado, 2012). En el contexto del retorno a la democracia, los actores políticos nacionales plantearon y acordaron una serie de reformas y políticas de Estado que fueron plasmadas en el Acuerdo Nacional firmado en 2002. Sin embargo,

las más importantes, vinculadas al ámbito político-electoral, a la reforma del Estado y administración pública o al Poder Judicial y organismos de control y anticorrupción, no se lograron materializar o se dieron solo parcialmente (Zas Friz, 2014). Su ausencia terminó perjudicando los posibles resultados de la descentralización.³

Tras 20 años del proceso actual de descentralización, enfocado particularmente en los departamentos (hoy llamadas regiones), su evaluación es negativa y el proceso en sí resulta cuestionado y sin un claro norte. A pesar de los avances, las críticas y los cuestionamientos al diseño e implementación del proceso han llevado a calificarlo como «incompleto» o «trunco». En suma, se trata, de acuerdo con la perspectiva predominante en la literatura especializada, de un proceso que no ha cumplido con los objetivos propuestos (Barco et al., 2021; Muñoz, 2020; Aragón y Cruzado, 2012; Neyra, 2017; Remy, 2005a, 2005b). La ausencia de otras reformas de Estado convirtió la descentralización en un proceso solitario que no fue acompañado por el fortalecimiento del Estado, la consolidación de las organizaciones partidarias y mejoras en el sistema de justicia y fiscalización.

El proceso de descentralización post-2000 ha tenido varios antecedentes e hitos a lo largo del siglo XX. Se realizaron varios intentos de reformas o políticas para desconcentrar el poder del Estado y del gobierno nacional. Si bien estos intentos tuvieron diferentes ímpetus y objetivos, no lograron implementarse de manera efectiva o fueron interrumpidos por gobiernos autoritarios que revirtieron los avances realizados con el objetivo de recentralizar el poder (Córdova, 1994; Vergara, 2015).⁴ Antes de la década de 1960 se propusieron diversos modos de regionalizar el país pero sin «llegarse a instalar los organismos de gobierno regional con autonomía administrativa y económica» (Córdova, 1994, p. 39). Inclusive, cuando llegaron a crearse instituciones como las Corporaciones de Reconstrucción y Desarrollo o las Juntas de Rehabilitación y Desarrollo, estas no tuvieron impacto debido a sus limitaciones económicas y de capacidades gerenciales.

³ Los autores agradecen a Johnny Zas Friz y Stephanie McNulty el énfasis en este punto.

⁴ Los primeros intentos descentralistas respondieron a los intereses de los políticos locales de mantener su poder político frente al incremento del poder de Lima (Vergara, 2015). Posteriormente, en 1980, el ánimo descentralizador de la época tuvo como objetivo desconcertar el poder político de Lima hacia las regiones (Vergara, 2019).

Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) se retomó el impulso descentralizador a través de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) y el restablecimiento de las elecciones para alcaldes a nivel provincial y distrital.⁵ Este proceso sufrió un fuerte revés durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), debido a que las CORDES fueron reemplazadas por el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) y las elecciones locales fueron suspendidas. En consecuencia, se (re)centralizó el poder hacia el gobierno nacional (Aguirre y Drinot, 2018; Vergara, 2015). Tras este episodio, el proceso de descentralización no entró de manera importante en el debate político hasta la elección de la Asamblea Constituyente de 1978 y el retorno a la democracia, cuando se buscó relanzarlo (Pease y Romero, 2013; Dulanto, 2017).

El proceso iniciado en la década de 1980 durante los gobiernos democráticos de Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García (1985-1990) es el antecedente directo del actual proceso de descentralización. La Constitución de 1979 reconoció a las municipalidades locales como «instituciones políticas centrales de un nuevo modelo de organización política descentralizada con recursos y facultades que reconocían su autonomía política, económica y administrativa» (Aragón y Cruzado, 2012, pp. 196-197). En 1980 se volvieron a celebrar las elecciones municipales provinciales y distritales mediante sufragio universal. Además, en 1981 se restablecieron las CORDES para estimular la participación ciudadana en la programación y ejecución de la inversión pública (Córdova, 1994; Webb, 2006). En 1984 se aprobó el Plan Nacional de Regionalización y la Ley Orgánica de Municipalidades; en 1985, la reforma tributaria que creó los impuestos locales, y en 1987 se promulgó la Ley de Bases de Regionalización y se planteó la división del Perú en 12 regiones (Dulanto, 2017). En 1987, se crearon los gobiernos regionales y se constituyeron las Asambleas Regionales y Consejos Regionales (Ley N.º 24650), cuyas autoridades fueron electas en 1989 y 1990.⁶ Más aún, durante la década de 1980 se iniciaron

⁵ Anteriormente se habían convocado durante el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) en 1922, pero fueron anuladas y no volvieron a convocarse hasta el gobierno de Belaunde Terry (Basadre, 2005).

⁶ Los órganos del gobierno regional eran la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia del Consejo. La Asamblea Regional tenía como miembros a los elegidos por sufragio directo, los alcaldes provinciales de la región y los representantes delegados. La Asamblea Regional era el «órgano legislativo y de dirección política de la región», mientras que el Consejo Regional y la Presidencia Regional eran los «órganos ejecutivos» encargados de los asuntos administrativos (Bensa, 2002).

experiencias participativas de gestión local como la de la provincia de Ilo en Moquegua y el distrito de Villa El Salvador en Lima (Remy, 2005a, 2005b; Rojas, 2006).

Aunque el ánimo descentralista estaba cargado de optimismo, este proceso adoleció de severos problemas de diseño e implementación, dado que se mantuvieron restricciones en la autonomía administrativa y presupuestal de los gobiernos subnacionales. Así mismo, las capacidades burocráticas de estos eran incipientes, y el conflicto armado interno incrementó la crisis política y económica del país (Pease y Romero, 2013; Vergara, 2019). A fines de la década de 1980 se perdió el impulso descentralista y se sufrió un gran retroceso tras el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992 (Vergara, 2019). Durante su gobierno se centralizó nuevamente el poder político, administrativo y fiscal con la eliminación de las Asambleas Regionales y Consejos Regionales cuyos representantes habían sido elegidos dos años antes. Estos fueron sustituidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia y permitieron, nuevamente, monopolizar el poder y la representación en el Ejecutivo (Aragón y Cruzado, 2012; Vergara, 2015). Además, se incrementó el poder político del gobierno nacional en el Ejecutivo y se retrocedió en el proceso de regionalización iniciado en la década anterior, con el objetivo de reducir el poder de los políticos regionales. De esta manera, si bien se continuó con la estrategia de municipalización, esta tenía el objetivo de generar un vínculo directo con el Ejecutivo, omitiendo y reduciendo sustancialmente la representación política departamental que pudiera ser el contrapeso al gobierno autoritario (Dickovick, 2007). Así, los gobiernos locales mantuvieron e incluso incrementaron sus funciones administrativas. Al mismo tiempo, el régimen fujimorista debilitó «intencionalmente» a los gobiernos provinciales, dado que en este nivel de gobierno se organizó parte de la oposición al gobierno autoritario (Muñoz et al., 2016; Tanaka, 2002). Por tanto, en este período se agudizó el desbalance de poder a favor del gobierno central *vis-à-vis* los gobiernos subnacionales (Aragón y Cruzado, 2012; Vergara, 2015).

Tras el retorno a la democracia a inicios del siglo XXI, el reto de descentralizar el poder político adquirió una mayor importancia, dado que diversos actores políticos (principalmente los partidos políticos oponentes al régimen fujimorista) y sociales (ONG y academia) demandaban el relanzamiento de este proceso de manera inmediata (López-Follegatti, 2002; Eaton, 2017). Se generó una gran expectativa hacia los gobiernos subnacionales bajo la premisa

de que las autoridades regionales y locales conocerían mejor las demandas de la ciudadanía, dada su cercanía en el territorio y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno subnacional. De esta manera, en julio del 2002 se promulgó la Ley N.º 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), la cual definió los objetivos, contenidos, principios, funciones y competencias de los gobiernos regionales y municipales. Este proceso se planificó en cuatro etapas de manera secuencial (Eaton, 2017).⁷

La primera etapa suponía la descentralización política mediante la creación de los gobiernos regionales temporalmente con base departamental, la convocatoria a elecciones subnacionales en los departamentos, provincias y distritos y, en principio, la posterior creación de (macro-)regiones⁸ a partir de la fusión voluntaria de los gobiernos regionales (departamentales) aprobada a través de un referéndum. La segunda etapa implicaba la descentralización fiscal, a realizarse en dos fases. En la primera se iban a transferir los recursos para que los nuevos gobiernos pudieran cumplir con las competencias administrativas asignadas temporalmente. En la segunda se iba a dar la coparticipación fiscal a través de las (macro-)regiones. La tercera etapa tenía que ver con la culminación de la descentralización administrativa a los gobiernos regionales y locales en todos los sectores menos en educación y salud. La transferencia de competencias en estos dos últimos sectores se esperaba realizar en la cuarta etapa. De esta manera, el proceso de descentralización comenzó con altas expectativas a nivel político, económico y social bajo la premisa de una transferencia secuencial.

En el gobierno de Toledo se iniciaron las primeras reformas y la creación del marco normativo que sentó las bases del actual proceso en marcha. En 2002, se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) y la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N.º 28056). En 2003 y en 2004 se decretaron las disposiciones para la descentralización fiscal (Decreto Legislativo N.º 955). Además, en 2002 se creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como una institución adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) pero independiente y descentralizada, cuyo objetivo era dirigir la fase inicial de la descentralización como entidad rectora del proceso.

⁷ Ver las medidas transitorias de la Ley de Bases de la Descentralización.

⁸ Originalmente, una región iba a ser conformada por dos y más departamentos. Sin embargo, en el uso cotidiano los departamentos se pasaron a llamar regiones y al conjunto de dos y más departamentos se les fue denominando macrorregiones.

Sin embargo, ya durante los primeros años del nuevo milenio surgieron las dificultades que enfrentaba el proceso. Las reformas no consideraron la fragmentación social, la debilidad de los partidos políticos a nivel subnacional y la poca institucionalidad estatal a lo largo del territorio, particularmente en las áreas rurales (Tanaka, 2002; Uchuypoma, 2013). Además, la premura descentralista llevó a iniciativas legales improvisadas y a una apresurada convocatoria a elecciones de gobiernos regionales sobre la base de los departamentos existentes con fines estrictamente partidistas (Tanaka, 2002). En 2005, el proceso sufrió el primer choque importante debido a que el referéndum convocado para la creación de las cinco (macro-)regiones a través de la fusión de 16 departamentos culminó en una votación negativa (Conterno et al., 2006; Ballón, 2005). Esto frustró la creación de unidades político-territoriales mayores y estancó el proceso de regionalización debido a la falta de actores que impulsaran la regionalización y sus impactos negativos, por ejemplo, para la coparticipación fiscal (Muñoz, 2005). El malestar con las autoridades locales se mostraba también con un número importante de protestas por sus deficientes desempeños y la poca voluntad para implementar los mecanismos de participación ciudadana (Ballón, 2007). De esta manera, la disipación de los consensos iniciales, la falta de actores regionales que impulsaran el proceso y los débiles avances en políticas públicas locales dieron lugar a los primeros llamados a reformar o «relanzar» el proceso de descentralización desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil (Azpur, 2006; Azpur et al., 2006).

El segundo gobierno de Alan García (2006-2011) se inició con un discurso descentralista, recordando que en su primer gobierno en la década de 1980 se realizó el anterior proceso y que realizaría un «shock descentralista», como indicó en su mensaje a la nación. Si bien se aceleró con la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales y se desarrollaron proyectos piloto a nivel municipal para las competencias de salud y educación (Ballón, 2007), este impulso descentralizador estuvo lejos de tener una coherencia y articulación programática o el acompañamiento del nivel nacional. Al contrario, prontamente se implementaron varias medidas que hicieron retroceder el proceso en otros ámbitos, mostrando tendencias recentralizadoras (Eaton, 2017). Por ejemplo, en 2007 se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y en su lugar creó la Secretaría de Descentralización (SD) como un órgano de línea dependiente de la PCM cuyas funciones se centraban en la coordinación con los gobiernos regionales y en dar continuidad al proceso de trans-

ferencia de competencias administrativas.⁹ Este cambio fue importante dado que, aun con sus limitaciones para dirigir el proceso de descentralización,¹⁰ el CND era un espacio institucional de diálogo y de concertación con cierto nivel de autonomía en su toma de decisiones (Ballón, 2007; Molina, 2016). En particular, la gestión de la SD surgió con el objetivo de fortalecer a la PCM (USAID, 2013), a la vez que se instaló una lógica de «negociaciones bilaterales con las autoridades regionales con el fin de evitar que estas se comporten en bloque» (Ballón, 2007, p. 10). Así mismo, en respuesta a la misma desactivación del CND en 2007, los gobernadores regionales crearon ese año la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) para que fuera un espacio de concertación de los intereses de los gobiernos regionales en aras de presentar un frente común en su coordinación con el gobierno nacional.

En relación con la descentralización fiscal, se incrementó el control desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) respecto de las transferencias a los gobiernos subnacionales a través de la creación de los programas especiales para los gobiernos locales en 2008 (Aragón y Cruzado, 2012).¹¹ La continua confrontación con los gobiernos subnacionales por parte del gobierno nacional redujo su legitimidad al mostrarlos como unidades política y administrativamente ineficientes. Tras los primeros 10 años del proceso, aumentó el escepticismo sobre él debido a los múltiples casos de corrupción de autoridades locales, los bajos niveles de ejecución presupuestal y el descontento general con las autoridades que derivaron en revocatorias de los cargos (USAID, 2013; Muñoz, 2014a, 2014b).

Al inicio del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se buscó relanzar el proceso principalmente mediante una propuesta para la creación de seis (macro-)regiones, un mayor acercamiento a los gobiernos subnacionales a través de la ANGR y un nuevo Plan Nacional de Descentralización y Regionalización

⁹ Decreto Supremo N.º 007-2007-PCM.

¹⁰ Diversos informes mencionan la falta de liderazgo que tenía la SD, así como sus limitaciones para disponer de recursos materiales y humanos para el proceso de toma de decisión (Ballón, 2007; Contraloría de la República, 2014; Molina, 2016).

¹¹ En su propuesta de presupuesto público nacional 2007, el MEF buscó reducir los porcentajes del canon de 50 % a 40 %, aunque las protestas de las autoridades hicieron retroceder la medida. En 2008, el MEF redujo sustancialmente los montos del FONCOMUN a los gobiernos locales en el presupuesto público. Tras las protestas de las autoridades, se crearon los programas especiales para la transferencia de recursos pero a discreción del MEF, el cual no estaba necesariamente obligado a realizar las transferencias (Aragón y Cruzado, 2012).

(2012-2016).¹² En este plan, presentado por la PCM, se plantea que «la gran transformación del país, requiere de regiones y municipalidades articuladas en una visión de país, hay que avanzar hacia territorios integrados geo-económicamente, a través de políticas articuladas» (PCM, 2012, p. 6).

Sin embargo, los siguientes años se caracterizaron más por una continuidad que por importantes avances, dado que no se realizaron reformas sustantivas en materia fiscal y administrativa (Eaton, 2017). Al contrario: las críticas en torno a la limitada autonomía fiscal, las desigualdades territoriales, la confusa delimitación de funciones administrativas, las bajas capacidades estatales y la limitada articulación territorial siguieron siendo parte del proceso de descentralización. En especial, a pesar del discurso inicial, se mostraron las debilidades de conducción del proceso por parte de la SD, dado que la Secretaría perdió relevancia en el propio Poder Ejecutivo. Por ejemplo, sus propuestas para impulsar el Plan Nacional de Descentralización, de actualización del Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) y del informe de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF) no fueron asumidas por el Poder Ejecutivo (Congreso de la República, 2019). Además, varios actores políticos subnacionales trataron de acercar las demandas regionales al ámbito nacional, aunque sin mucho éxito (Eaton, 2017).¹³ Así, quedó en evidencia la limitada relevancia política de la institución encargada de dirigir y liderar el proceso de descentralización (Dulanto, 2017) y se continuó con una dirección de la descentralización enfocada principalmente en una coordinación administrativa mediante una lógica tecnocrática dirigida desde el MEF. De esa manera, durante el gobierno de Humala el proceso de descentralización siguió caracterizándose como «frustrado» o «incompleto» (Revesz, 2013; Molina, 2016), y al culminar su mandato nuevamente se demandaba su relanzamiento (Congreso de la República, 2016).

En los siguientes gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020) y Francisco Sagasti (2020-2021), a pesar de las

¹² Ver el discurso del primer ministro Salomón Lerner frente al Congreso realizado el 25 de agosto de 2011.

¹³ César Villanueva, entonces gobernador reelecto de Amazonas (2007-2013), despertó expectativas para incorporar las demandas de las regiones tras ser nombrado primer ministro (premier). Sin embargo, su paso por la PCM fue breve y no hubo cambios en la dinámica de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. De igual manera, la ANGR tuvo un mayor acercamiento al gobierno nacional, aunque sin mayor impacto.

grandes limitaciones del proceso, el debate en torno a la descentralización fue perdiendo aún más relevancia frente a la inestabilidad política en el país y la posterior llegada de la pandemia de la COVID-19. En 2016, el impulso para atender los problemas del proceso provino de un conjunto de documentos de diagnóstico y recomendaciones elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la situación de la gobernanza en el país y, en específico, de la evaluación del proceso de descentralización en su dimensión administrativa y fiscal (OCDE, 2016a, 2016b, 2016c). Este es un hito importante, dado que la respuesta del Poder Ejecutivo y Legislativo, al menos de manera declarativa, hacía referencia a los informes de la OCDE. En 2017, se creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT) como una nueva institución encargada del proceso de descentralización y otros temas relacionados como la demarcación territorial y los conflictos sociales (Dulanto, 2017).¹⁴ De esta manera, la SD pasó a ser parte de una de las tres secretarías que existen en el VGT hasta la actualidad. Desde esta oficina, el centro de atención hacia los gobiernos subnacionales se concentró principalmente en reformas administrativas y mejoras en la gestión pública local al incorporar, por ejemplo, el enfoque territorial y buscar una mejor coordinación a través de mesas de trabajo (PCM, 2021b). Sin embargo, el VGT no ha ejercido un liderazgo en la conducción del proceso; al contrario, las limitaciones se acrecentaron con el tiempo y dieron como resultado una dirección débil política y administrativamente (Congreso de la República, 2019; Dulanto, 2017). Las capacidades del VGT para coordinar con los gobiernos subnacionales son limitadas y su relevancia política en la PCM es reducida. Aún más grave, la inestabilidad política profundizó su situación problemática dado que, hasta 2020, se designaron cinco viceministros en tres años (Ganoza y Augusto, 2021). De esta manera, las reformas no alteraron de manera sustancial la dinámica establecida en los gobiernos anteriores y no han resuelto los problemas de la descentralización (Ganoza y Augusto, 2021).

En resumen, los antecedentes históricos y recientes del proceso de descentralización muestran las grandes dificultades para promover de manera sostenida este proceso en el país. Este ha sido históricamente inestable, dependiente en gran parte de la voluntad de los actores nacionales y las respectivas respuestas de los actores subnacionales. La trayectoria del proceso iniciado en

¹⁴ Ver Decreto Supremo N.º 126-2021-PCM.

2002 ha replicado varias de las falencias de los anteriores. Al mismo tiempo, dos procesos, uno exógeno y otro endógeno, marcan buena parte de él. Por un lado, el *boom* de las materias primas y los altos precios internacionales de los metales (2002-2014) y sus efectos económicos, políticos y sociales lo distorsionaron de manera importante (Muñoz, 2020; Neyra, 2017). El incremento de proyectos extractivos y mayores ingresos por rentas extractivas en los gobiernos subnacionales aumentó el número de conflictos sociales a lo largo del territorio (Dargent et al., 2017), desincentivó una descentralización fiscal real y generó una serie de incentivos para una mayor fragmentación administrativa y política del país (Arce, 2015; Muñoz, 2020). Por otro lado, el período analizado se caracterizó por la continuidad del modelo económico neoliberal, el fuerte peso político del MEF y las lógicas tecnocráticas en la gestión pública del gobierno nacional (Vergara y Encinas, 2016). Estos factores fueron importantes en el énfasis del proceso de descentralización en su dimensión administrativa antes que las dimensiones política o fiscal, más aún ante la debilidad de las entidades encargadas de dirigir el proceso, como el CND, la SD y el VGT (Eaton, 2017).

Finalmente, en los últimos años se inició una dinámica de deterioro del funcionamiento del sistema político peruano ante el fin del *boom* de las materias primas, la pérdida del peso político de la tecnocracia y una fuerte inestabilidad política que amenaza la continuidad democrática (Paredes y Encinas, 2020; Dargent y Rousseau, 2021). En este complejo escenario, los análisis y balances del proceso de descentralización deben recoger esta dinámica, reconociendo la fragilidad del proceso descentralizador.

II.2. Dimensiones de análisis

Los análisis de la descentralización en el Perú han involucrado múltiples dimensiones relacionadas con cuestiones administrativas, políticas, económicas, territoriales y sociales, debido a los variados impactos que este proceso reformista ha generado. Los estudios existentes coinciden en las diversas limitaciones del proceso descentralizador de las últimas dos décadas en el país. La mayoría de ellos se centra en los ‘cuellos de botella’ administrativos o aborda el proceso desde una perspectiva normativa y la problemática de políticas públicas.¹⁵

¹⁵ Ver Contraloría General de la República (2014), Molina (2016), Neyra (2017), Glave y Ba-

En paralelo, otros estudios han examinado algunos aspectos poco analizados de la descentralización. Estos tienen que ver con la desigual distribución del capital humano en el territorio (Barrantes et al., 2012), la deficiente articulación de proyectos políticos por parte de las élites regionales (Muñoz et al., 2016), los desordenados procesos de urbanización, el débil encadenamiento económico-productivo entre las grandes ciudades y las ciudades intermedias (*clusters* urbanos y económicos) (Banco Mundial, 2016; Vergara, 2019), la poca planificación y ordenamiento territorial (Campana, 2018; Ballón et al., 2015) o la excesiva concentración de la producción económica en algunos departamentos (Gallo et al., 2013; Seminario, 2019; Gonzales de Olarte, 2021a, 2021b).

En este documento se entiende el proceso de descentralización como un conjunto de reformas que buscan transferir funciones, recursos y poder desde un nivel superior (nacional) a los niveles subnacionales (Falleti, 2010). En ese sentido, el análisis aborda tres dimensiones clave de la descentralización: administrativa, política y fiscal (Falleti, 2010; Montero y Samuels, 2004). Las definiciones de cada una de ellas se presentan en la tabla II.1 El estudio de las tres dimensiones se inserta en una perspectiva política más general del proceso de descentralización, que pone énfasis en las relaciones entre gobierno nacional, gobiernos subnacionales, actores políticos, la ciudadanía y el funcionamiento del Estado.¹⁶

llón (2021), los informes anuales de la Presidencia del Consejo de Ministros y los informes de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.

¹⁶ Ver Cotler et al. (2009), Quiñón (2017), Muñoz et al. (2016) y Muñoz (2020), para una perspectiva similar que analiza las interacciones entre estos actores en algunas de las regiones del país.

Tabla II.1: Dimensiones del proceso de descentralización analizadas y sus definiciones

Dimensión	Definición
Descentralización administrativa	Conjunto de políticas que transfieren a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda. La descentralización administrativa puede implicar la delegación de autoridad decisoria en estas áreas. Si los recursos fiscales son transferidos para mantener estos servicios, la descentralización administrativa está fundada; de otra manera, no tendría fundamento.
Descentralización fiscal	Conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden aplicarse a través del aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales.
Descentralización política	Conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir o reactivar espacios de representación subnacional. Las medidas de este tipo están destinadas a delegar autoridad política o posibilidades electorales a actores subnacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Falleti (2010, pp. 34-39).

II.2.1. Dimensión administrativa

La descentralización administrativa muestra resultados ambiguos. Si bien se ha transferido la vasta mayoría de las competencias y funciones administrativas a los gobiernos subnacionales, su cumplimiento real y la implementación de las políticas públicas han enfrentado muchas limitaciones. A pesar de ser considerada el mayor avance del proceso debido a que se han transferido el

94 % de las competencias y funciones administrativas (PCM, 2021b),¹⁷ esta dimensión tiene bases estructurales frágiles. Además, la satisfacción con los servicios que brinda el nivel local es una de los más bajas en América Latina y ha venido decayendo en los últimos años.¹⁸ El funcionamiento del Estado en los gobiernos regionales y municipales muestra importantes deficiencias en parte por las limitadas capacidades estatales. Durante la pandemia de la Covid-19, estos problemas previos han sido más evidentes y en varios ámbitos se sintetizaron en deficientes gestiones y coordinaciones entre los niveles regionales, provinciales y locales.

El proceso de descentralización impuesto desde el gobierno nacional en el contexto de la democratización se plasmó en un diseño institucional y normativo confuso e inadecuado (Neyra, 2017; Barco et al., 2021; Glave y Ballón, 2021). El diseño no tomó en consideración las características y la falta de preparación de los gobiernos subnacionales para encargarse de las nuevas funciones. En particular, las débiles capacidades estatales y los limitados recursos fiscales han complicado la implementación de las competencias transferidas. A su vez, los problemas del diseño han generado deficiente coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental, limitando la articulación territorial y la planificación del desarrollo. Particularmente, los débiles gobiernos regionales no terminan de actuar como articuladores de los gobiernos locales en los respectivos departamentos y eslabones cruciales para la coordinación con el gobierno nacional (Molina, 2019).

Este problema administrativo y de competencias se agrava por la continua fragmentación y constante creación de nuevas municipalidades ante la búsqueda de autonomía política y recursos fiscales (Muñoz, 2005, 2008). Por un lado, entre 2003 y 2021 se crearon 44 municipalidades distritales y dos municipalidades provinciales (tabla II.2). Ello refleja la creación de 46 nuevos distritos y dos provincias a lo largo de ese período.¹⁹ Así mismo,

¹⁷ Sin embargo, esta cifra se refiere a los gobiernos regionales dado que la transferencia de competencias a los gobiernos locales ha sido limitada según Raúl Molina (2021), ex viceministro de Gobernanza Territorial.

¹⁸ En 2017, la satisfacción con los servicios locales era de 44,3 %, por debajo del promedio latinoamericano y de países como Colombia (50,5 %), Guatemala (52,3 %) o Argentina (55,1 %) (LAPOP, 2018, p. 111).

¹⁹ No todos los distritos tienen su propia municipalidad distrital, dado que los distritos capitales de las provincias son gobernados por las municipalidades provinciales y, por ende, no tiene un cuarto nivel de gobierno. Además, entre los años 2020 y 2021 se crearon 13 distritos en los

aumentó exponencialmente el número de municipalidades de centro poblado (Ayala et al., 2021; Muñoz, 2020), al crearse más de 900 de ellas en las últimas dos décadas.²⁰ A su vez, las constantes leyes declarativas aprobadas por el Congreso de la República presionan por la creación de una mayor cantidad de distritos (El Comercio, 2021).²¹ Ello incrementa el número de unidades administrativas donde se deben cumplir las funciones estatales de manera autónoma.

Por otro lado, entre 2004 y 2019 se registraron al menos 30 conflictos sociales por demarcación territorial, lo que muestra las confusiones al momento de creación de distritos o la búsqueda de incorporar nuevos territorios que administrar o de los cuales obtener beneficios presupuestales o administrativos,²² particularmente los centros poblados y los distritos. La fragmentación también se evidencia en el ámbito demográfico, dado que en solo el 6 % de municipalidades viven más de 50 mil personas, concentrándose en estos distritos más del 60 % de la población. En contraste, al menos mil distritos cuentan con una población por debajo de 5 las mil personas (usualmente dispersas en pequeños centros poblados, caseríos o comunidades) (Aguilar, 2021, p. 10; Ayala et al., 2021).

Tabla II.2: Número de unidades administrativas subnacionales por tipo (2003-2021)

Unidad/Año	2003	2005	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2021
Gobiernos regionales ¹	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Municipalidades provinciales	194	194	195	195	195	195	195	195	196	196	196	196	196

departamentos de Ayacucho (5), Cusco (3), Huancavelica (2), San Martín (1) y Ucayali (2), cuyos alcaldes distritales serán elegidos en las elecciones municipales de 2022 (INEI, 2021).

²⁰ Ver Ayala et al. (2021) para un estudio detallado sobre este fenómeno.

²¹ Entre 2016 y 2021, el Congreso de la República propuso la creación de 186 distritos (El Comercio, 2021).

²² Datos obtenidos de los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo. La opaca demarcación territorial ocurre también en Lima, donde solo tres de los 43 distritos tienen límites definidos en 2019 (El Comercio, 2019).

DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Unidad/Año	2003	2005	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2021
Municipalidades distritales	1634	1635	1639	1639	1639	1643	1643	1643	1646	1655	1676	1678	1678
Municipalidades de centro poblado	1864	1980	2045	2127	2117	2302	2302	2337	2437	2534	2611	2658	2792

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Municipales y de Centros Poblados (2003-2021).

* Incluye los gobiernos regionales de los 24 departamentos del país y de la Provincia Constitucional de Callao.²³

En respuesta a la fragmentación territorial y de manera casi paralela, se llevó a cabo la creación de siete mancomunidades regionales y 206 mancomunidades municipales inscritas (PCM, 2021b) como instancias que posibiliten a futuro la regionalización e implementación de políticas con enfoque territorial. Esta pareciera ser una buena iniciativa para contrarrestar la fragmentación política. Sin embargo, el balance general de este proceso se rige por sus deficientes resultados para una integración efectiva de las unidades subnacionales y deficiente articulación administrativa (Neyra, 2017; Herz, 2019). Por un lado, esta nueva instancia de coordinación política entre autoridades regionales o municipales adolece de falta de conocimiento del enfoque territorial, dificultando así la generación de proyectos integrales. Por otro lado, el gobierno nacional no ha generado directrices claras para la aprobación de estas instancias, a su vez que el asesoramiento a los funcionarios públicos para la generación de proyectos de inversión con enfoque territorial aún es un pendiente.

²³ Así mismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial que equipara sus competencias (excepcionalmente) con las de un gobierno regional, aunque tiene jurisdicción solo sobre el territorio de la Provincia de Lima. Ver más detalle aquí: <http://www.transparencia.munlima.gob.pe/programa-gobierno-regional-de-lima-metropolitana>

II.2.1.1. Superposición de funciones y competencias entre niveles de gobierno

El deficiente diseño institucional de la descentralización ha generado confusiones y superposición de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno y sectores del Estado (tabla II.3) (PCM, 2021b, 2020a, 2020b, 2019; Congreso de la República, 2019; Contraloría General de la República, 2014). El marco normativo tampoco ha asignado responsabilidades específicas respecto del cumplimiento de las mismas. Este problema se originó en el apresurado proceso de transferencia de funciones y competencias al comienzo de la década de 2000 (Molina, 2016; Awapara y Dargent, 2014). Este escenario se torna aún más problemático por el carácter transitorio y provisional de las competencias compartidas que nunca fue revisado y, por la inercia del proceso, estas competencias se volvieron en la práctica permanentes. En consecuencia, esto refuerza la confusión entre los niveles de gobierno en la responsabilidad por las políticas públicas y una deficiente implementación en el territorio.

Tabla II.3: Superposición de responsabilidades por nivel de gobierno

Ámbitos	Nacional	Regional	Local
Relaciones exteriores	X		
Defensa Nacional, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas	X		
Justicia	X		
Orden interno y Policía Nacional	X		
Moneda, banca y seguros	X		
Comercio internacional y aranceles	X		
Tributación	X		
Educación	X	X	X
Salud	X	X	X
Áreas Naturales Protegidas	X	X	X

Ámbitos	Nacional	Regional	Local
Medio ambiente	X	X	X
Actividades económicas y productivas (agro, industrias, minería, etc.)	X	X	X (turismo)
Transportes, viabilidad	X	X	X
Energía y minas	X	X	
Ordenamiento territorial		X	X
Programas sociales			
Competitividad y promoción del empleo productivo		X	X
Mantenimiento urbano			X
Gestión de residuos sólidos			X
Saneamiento y agua potable			X
Regulación del transporte colectivo			X

Fuente: Tomado de Barco et al. (2021, p. 8) y Ley de Bases de la Descentralización (2002).

La deficiente claridad en la jerarquización entre los niveles regionales, provinciales y distritales constituye otro aspecto problemático del diseño institucional. El marco normativo no provee elementos vinculantes que garanticen una coordinación entre niveles de gobierno ni asigna competencias claras al respecto. A modo de ejemplo, los gobiernos regionales no cuentan con las facultades normativas para articular las funciones de las municipalidades de su jurisdicción. A su vez, el diseño institucional no estipula una clara jerarquía entre las municipalidades provinciales y las distritales. En teoría, estas son parte de un mismo nivel de administración, aunque sus ámbitos de intervención se suponen diferentes. Esta situación genera una falta de vínculos efectivos entre los niveles de gobierno y de coherencia funcional entre ellos.

Por último, el diseño institucional no toma en cuenta la heterogeneidad territorial del país y ofrece poca capacidad de adaptación a las particularidades de las respectivas zonas geográficas, áreas urbanas y rurales y su gobernanza local. En ese sentido, las municipalidades son vistas normativamente de manera

homogénea y se exige a las municipalidades rurales y urbanas cumplir similares funciones pese a sus diferencias estructurales (Muñoz, 2020).

Los problemas en el sector salud ilustran esta problemática. Diversos estudios muestran que el proceso de descentralización ha distorsionado las competencias en este sector, afectando la propia gobernanza y rectoría del Ministerio de Salud (Gianella et al., 2020). Las competencias no estaban claramente definidas antes de la pandemia, y los múltiples sistemas de salud no tenían responsabilidades claras, por ejemplo, para la compra de implementos de bioseguridad. Ello generó problemas de responsabilidades administrativas importantes que limitaron la respuesta del Estado para la contención del coronavirus (Gianella et al., 2021). Al mismo tiempo, incluso en Lima, donde el sector de la salud no está descentralizado, los resultados de la pandemia fueron también muy negativos, lo que sugiere importantes problemas más estructurales.²⁴

II.2.1.2. Débiles capacidades estatales de gobiernos subnacionales

Los gobiernos regionales y municipales se caracterizan, en términos generales, por sus bajos niveles de capacidad estatal²⁵ y una importante variación territorial (PNUD, 2019; Dargent et al., 2017b).²⁶ Estos gobiernos subnacionales tienden a carecer de un cuerpo burocrático estable, especializado y con adecuada trayectoria profesional para el diseño e implementación de las políticas públicas.²⁷ La ausencia de una burocracia profesional impide poner en marcha las políticas públicas y funciones transferidas de manera eficiente y coherente. A su vez, una burocracia con bajos niveles de capacidad y autonomía es permeable a la corrupción en escenarios altamente politizados o discrecionales como los espacios regionales peruanos (Bersch et al., 2017). En concreto, una burocracia poco profesionalizada dificulta la revisión de la viabilidad de los proyectos de inversión y reducción de los espacios para el clientelismo político.

²⁴ Los autores agradecen a Camila Gianella el énfasis en esta idea.

²⁵ Para efectos de este trabajo, se entiende por capacidad estatal una burocracia profesional con recursos humanos y económicos adecuados y coherencia en la implementación del Estado de derecho (Centeno et al., 2017).

²⁶ En el reciente informe sobre el Índice de Densidad del Estado (ver más abajo), el PNUD (2019) muestra que se replican los mismos patrones de desigualdad de provisión de servicios estatales entre 2007 y 2017.

²⁷ Algunas excepciones son el gobierno regional de San Martín (Augusto et al., 2017) y el gobierno regional de Moquegua (Quiñón, 2017).

Las regiones peruanas adolecen de una dispar dotación de capital humano (Barrantes et al., 2012). En este contexto, la falta de una carrera de servicio civil a nivel subnacional y la alta rotación del personal tras cada elección limitan las posibilidades de construir y consolidar un equipo técnico que brinde continuidad a las políticas públicas y proyectos de más largo plazo (Molina, 2019; Pepinsky et al., 2017). Más aún, la ocupación de altos cargos públicos dista de criterios meritocráticos, dado que no se establecen claramente los perfiles profesionales.²⁸ Estos puestos son designados por la autoridad política como cargos de confianza (criterios subjetivos), siendo posible que se designe a un alto funcionario público sin una trayectoria profesional probada que vaya más allá de un vínculo de cercanía con la autoridad subnacional.²⁹ Esta situación es evidente en el sector salud y afectó la gestión de las medidas contra la pandemia. Los jefes de las direcciones regionales de salud son designados por los gobernadores regionales, «no necesariamente son contratados por sus competencias profesionales» (Gianella et al., 2020, p. 14).

Del mismo modo, las modalidades de contratación flexibles y los bajos salarios tampoco generan incentivos para la permanencia en el sector público subnacional (Palomino et al., 2013).³⁰ Estos elementos dificultan la acumulación de conocimiento sobre las políticas públicas subnacionales y rompen con la continuidad y la calidad de la gestión, situación aún más precaria en los ámbitos rurales (Fort et al., 2018; Espinoza y Fort, 2019).

Los datos a nivel municipal ilustran estos problemas. Tras casi dos décadas desde el inicio del proceso de descentralización actual, el 90 % de las municipalidades continúa demandando algún tipo de asistencia técnica en labores admi-

²⁸ La Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) abarca a los gobiernos subnacionales, pero con avances limitados. A enero de 2022, solo 82 municipalidades provinciales y 149 municipalidades distritales han iniciado el proceso de tránsito (SERVIR, 2022).

²⁹ En términos prácticos, esto significa que las personas que ocupan estos cargos no son necesariamente expertas en el área de especialización de su cargo. En un operativo de la Contraloría General de la República en 2019, se encontró que el 87 % de gobiernos regionales y locales designaron funcionarios públicos en cargos de confianza que no cumplían o acreditaban el perfil requerido.

³⁰ Al 31 de marzo del 2020, el 91 % de funcionarios de las municipalidades eran contratados, siendo la locación de servicios el tipo de contratación más común (32,8 %); esto es, no estaban en planilla (INEI, 2020). En 2008, al menos el 80 % de altos funcionarios en gobiernos regionales y locales dejaban sus puestos tras el recambio de la autoridad política, situación que en la actualidad continúa ocurriendo (El Comercio, 2019).

nistrativas, mientras que al menos un 30 % de municipios distritales rurales no están en capacidad de formular la documentación requerida para proyectos de infraestructura (Díaz, 2018). Sin capacidades para diseñar proyectos de inversión, para realizar el seguimiento y posterior evaluación, las políticas públicas asignadas a los gobiernos subnacionales se llevarán a cabo con muchas dificultades, más aún dada la continua aparición de nuevos distritos.

Por último, estos problemas se dan en un contexto de deficiente infraestructura estatal. Las instituciones públicas —y, en general, los servicios públicos— en las regiones operan en oficinas mal implementadas, con falta de equipamiento básico para el cumplimiento de tareas y funciones asignadas.³¹ Como consecuencia, los funcionarios públicos rotativos y poco capacitados, expuestos a la arbitrariedad de la autoridad política (y, en algunos contextos, a presiones de actores no estatales informales o ilegales), sin incentivos para una carrera de servicio civil y sin una infraestructura adecuada, enfrentan muchas dificultades para cumplir con las nuevas tareas asignadas por el proceso de la descentralización (Dargent, 2012).

Nuevamente, el sector salud brinda importantes lecciones sobre estos problemas. Mientras que la cobertura de salud se incrementó notablemente en la última década, esta no fue acompañada con mayor infraestructura, recursos humanos, material médico, entre otros elementos clave para una adecuada atención sanitaria. Las brechas entre las regiones han sido bastante grandes, por ejemplo, en el número de camas UCI por cada 100 mil habitantes. Ponce de León (2021) muestra claramente que solo tres regiones (Apurímac, Callao y Lima Provincias) contaban con más de dos camas UCI por cada 100 mil habitantes antes del inicio de la pandemia. Inclusive, a un año de iniciada la pandemia, regiones como Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Loreto y Puno aún tenían menos de tres camas UCI por cada 100 mil habitantes.

³¹ Por ejemplo, en el proceso de formalización de la minería artesanal se incrementó el número de inscripciones que los gobiernos regionales debían procesar, pero sin destinarse mayor presupuesto o transferencias. Como muestra Medina (2021) para la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos de Madre de Dios, el número de funcionarios era insuficiente (40 para toda la región) y se constató su bajo nivel de especialización. Además, la logística era problemática, dado que apenas cuentan con dos camionetas para realizar las visitas de inspección.

II.2.1.3. Deficiente coordinación, articulación y planificación intergubernamental

El Estado peruano manifiesta serios problemas de planificación, coordinación y articulación institucional en las entidades gubernamentales nacionales y subnacionales (SGP-PCM, 2013). La ausencia de una entidad estatal con capacidad de dirigir el proceso de descentralización de manera efectiva profundiza esta desarticulación a nivel intergubernamental e intersectorial (Ganoza y Augusto, 2021; OCDE, 2016a, 2016b). Las diferentes oficinas encargadas de conducir el proceso han ido variando constantemente sin tener una lógica clara de intervención ni la relevancia política necesaria. La desactivación del CND, los cambios de la SD dentro de la PCM y la escasa continuidad del Viceministerio de Gobernanza Territorial grafican estas limitaciones para dirigir un proceso complejo.

Más aún, la lógica de planificación institucional a nivel subnacional replica la dinámica de planificación instalada en el gobierno central: se prioriza una planificación presupuestal antes que una planificación estratégica multinivel e integrada. En términos concretos, ello significa que los gobiernos subnacionales se concentran en la viabilidad de los proyectos de inversión y ejecución presupuestal antes que en la generación de planes de desarrollo articulados en el territorio a mediano y largo plazo.³²

En el marco de la descentralización, esta problemática institucional se refleja en la deficiente coordinación y articulación: i) entre las autoridades desconcentradas del gobierno nacional y los burócratas de los gobiernos subnacionales; ii) entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales; y, iii) entre los propios gobiernos subnacionales (Contraloría General de la República, 2014; PCM, 2021b; OCDE, 2016a, 2016b).

Por un lado, la coordinación entre el gobierno nacional a través de sus ministerios y las unidades desconcentradas de gobierno (por ejemplo, las direcciones regionales o gerencias municipales) replica los mismos problemas de funcionamiento del Estado central, el cual opera con una lógica estrictamente

³² Al igual que en el Estado central, a nivel subnacional el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) no coordina adecuadamente con los gobiernos subnacionales a pesar de las reformas en el marco de la modernización del Estado. Al contrario, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es la principal institución articuladora de las políticas públicas a partir de la gestión presupuestal.

sectorial.³³ Los ministerios no solo no coordinan entre sí, sino que replican esta falencia en su relación con los gobiernos locales, generando mayor disgregación y desarticulación en el territorio ante la planificación y coordinación integral previa.³⁴

En este sentido, el sector salud es uno de los más problemáticos. Los niveles de coordinación son muy limitados considerando que hasta la fecha el sistema de salud se encuentra muy fragmentado a nivel central y aún más en los sistemas regionales (Gianella et al., 2020). En esa línea, Jaramillo y López (2021) proponen un ejemplo claro de esta problemática. Los autores sostienen que al inicio de la pandemia existía una «enorme discrepancia entre las cifras publicadas por los gobiernos regionales y por los sistemas del Minsa» (Jaramillo y López, 2021, p. 68).

Por otro lado, la coordinación y relaciones entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno es bastante limitada y se centra principalmente en la generación de compromisos que posteriormente no se implementan de manera efectiva ni se traducen en políticas públicas articuladas. Por ejemplo, el GORE-Ejecutivo —un espacio de diálogo bilateral entre los ministros y los gobernadores regionales— y los MUNI-Ejecutivo —un espacio similar para la coordinación entre gobierno municipales provinciales, distritales y representantes de los ministerios— sintetizan la dinámica de relación compartimentada entre los sectores con los gobiernos subnacionales, dado que en estos espacios se establecen compromisos, pero sin acuerdos vinculantes y pocos niveles de ejecución. Del mismo modo, la planificación institucional dista de una articulación multinivel e implementación efectiva más allá del cumplimiento normativo. Por ejemplo, los planes de desarrollo regionales virtualmente se encuentran articulados a los planes de desarrollo nacionales siguiendo las directrices del CEPLAN. Sin embargo, en la práctica, la ejecución de obras públicas dista de esta articulación.³⁵

³³ Diversas investigaciones encuentran que el estado central tiene serios problemas de coordinación entre los ministerios, sin diseñar e implementar políticas públicas de manera integral y coherente (SGP-PCM, 2013). Si bien existen esfuerzos de programas multisectoriales, estos aún son limitados.

³⁴ Para un ejemplo de la deficiente coordinación vertical en el sector educativo, ver Cuenca et al. (2016) y, en el sector minero, Damonte (2018).

³⁵ En la práctica, los funcionarios públicos conocen la metodología indicada por CEPLAN para la elaboración de planes de desarrollo, pero esta institución no cuenta con las facultades para exigir su cumplimiento efectivo.

Finalmente, los problemas de coordinación, articulación y planificación se replican entre los propios gobiernos subnacionales. Los planes de desarrollo regional y local, planes de desarrollo concertado y planificación institucional son elaborados de manera desarticulada dados los problemas de fragmentación territorial, diseño institucional y capacidad estatal.³⁶ Los incentivos para la coordinación y colaboración entre distritos de una misma provincia o entre provincias son muy estrechos y dependen en gran medida de la voluntad de las autoridades locales. Además, en estos espacios se prioriza la ejecución presupuestal de proyectos de inversión de corto plazo o impacto limitado en el desarrollo territorial antes que el planeamiento estratégico integrado y a largo plazo. En concreto, carecemos de políticas o estrategias de desarrollo regional.

II.2.1.4. Balance

La dimensión administrativa de la descentralización muestra serias deficiencias. La fragmentada presencia del Estado en el territorio se encuentra aparejada al deficiente cumplimiento de las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales y a las limitadas capacidades de provisión de servicios públicos básicos por parte del Estado en el territorio. El rol de los gobiernos subnacionales es muchas veces limitado, y estos gobiernos frecuentemente no son considerados como parte del Estado.

Este contexto institucional es propicio para otros fenómenos que complejizan aún más el funcionamiento del Estado y perpetúan y profundizan estas limitaciones. Por un lado, la falta de normas claras y capacidad estatal abre la puerta para la informalidad burocrática y la corrupción.³⁷ La burocracia local busca suplir la falta de capacidades y/o conocimiento técnico con prácticas informales para cumplir con las tareas administrativas encargadas desde el gobierno central o para atender las presiones políticas de los propios gobernantes subnacionales con fines electorales (Gálvez, 2017).³⁸ A su vez, se amplía el espacio

³⁶ Una problemática usual es que los planes de desarrollo distritales no se encuentran articulados con los planes de desarrollo provinciales. Estos a su vez no están articulados a los planes de desarrollo regionales.

³⁷ Ciertamente, la corrupción a nivel subnacional existía antes del proceso de descentralización; sin embargo, las reformas abrieron un nuevo espacio político-administrativo con disponibilidad de recursos propios que replicó y profundizó las prácticas locales de funcionamiento estatal.

³⁸ Por ejemplo, Gálvez (2017) identifica la relación entre funcionarios públicos locales, con-

para la corrupción tanto de las autoridades electas como de los propios funcionarios que buscan beneficiarse de las fallas del diseño institucional, inclusive, en relación con altos funcionarios del gobierno central.³⁹ Como consecuencia de esta situación, la gestión pública y la planificación institucional de los gobiernos subnacionales se encuentran desarticuladas de la planificación nacional y tiende a primar una lógica de inversiones locales, sin mucho impacto ni articulación intergubernamental.

Por otro lado, el funcionamiento del Estado a nivel subnacional fomenta la discrecionalidad de los alcaldes y gobernadores regionales en el ejercicio de sus funciones. Dados los débiles contrapesos de los cuerpos legislativos subnacionales y el proceso de toma de decisión en el cargo ejecutivo, sumados a la débil capacidad estatal y poco control efectivo por parte del gobierno central (y sus instituciones, como la Contraloría General de la República), las autoridades ejecutivas subnacionales gozan de bastante discrecionalidad y pueden *elegir* qué políticas públicas y cuándo implementarlas y aplicar las normativas locales de acuerdo con lógicas político-electorales y clientelares (Holland, 2017).

La inercia en el funcionamiento del Estado a nivel subnacional y nacional ha sido muy problemática para la gestión sanitaria durante la pandemia. Remy (2020) resalta que, antes que una respuesta integral y coordinada en el sector salud, la transferencia del presupuesto por parte del gobierno nacional directamente a las unidades ejecutoras dificultó seriamente la adquisición de equipamiento médico. La autora cuestiona estas transferencias:

como si cada hospital regional pudiera salir a buscar al mercado mundial sus ventiladores o sus pruebas. ¿Para qué transferir a cientos de unidades ejecutoras y perder el beneficio de las adquisiciones a escala, la capacidad de negociación de gobierno y de control en un solo lugar y la visión estratégica del avance territorial del virus? Por inercia. (Remy, 2020, s.p.).

sultores locales y los «perfileros». En específico, los consultores que elaboraron los perfiles de proyectos de inversión son a su vez los mismos funcionarios públicos que aprobarán los perfiles en los gobiernos locales y los enviarán para su aprobación al MEF. Además, la alta rotación en la burocracia reduce la capacidad de fiscalización de la labor de los funcionarios.

³⁹ Diversos trabajos enfatizan en la relación entre corrupción y gobiernos subnacionales (Contraloría General de la República, 2014; Vega et al., 2018; Shack et al., 2020). Por ejemplo, Shack et al. (2020) señalan que alrededor del 16,6 % del presupuesto público ejecutado en los gobiernos subnacionales se habría perdido en 2019 por corrupción e inconducta funcional.

Posteriormente, el proceso de compra de vacunas ha sido problemático, en parte, por los pedidos de los gobernadores regionales para que puedan negociar directamente con las empresas farmacéuticas y adquirir las vacunas por su cuenta. Nuevamente, la descoordinación y fragmentación de la estrategia en el nivel subnacional quedó en evidencia. Además, los casos de corrupción también fueron evidentes en la compra de material médico, en la distribución de canastas de emergencia y en la administración discrecional de las vacunas.⁴⁰

En síntesis, el deficiente funcionamiento del Estado nacional y subnacional se refleja en una serie de falencias diseño e implementación de políticas que limitan el cumplimiento de las funciones de las unidades de gobierno subnacional para la provisión de servicios públicos.

II.2.2. Dimensión política

La descentralización política no logró enmendar los problemas de representación y gobernabilidad, como esperaba el gobierno de Toledo (Tanaka, 2009). Si bien la creación de un nivel intermedio de gobierno (con autoridades elegidas por voto popular), la incorporación de movimientos regionales en la Ley de Organizaciones Políticas⁴¹ y la promoción de mecanismos de participación ciudadana en las instancias subnacionales (como los consejos de coordinación o presupuestos participativos) abrieron formalmente el sistema político, la competencia electoral y la toma de decisiones gubernamentales mantuvieron altos niveles de informalidad y particularismo (Muñoz, 2018a). Por tanto, el funcionamiento de la política subnacional se caracteriza más por la disputa entre personalidades por el control del presupuesto público de los gobiernos subnacionales (arcas enriquecidas tras el *boom* fiscal) que por el surgimiento de proyectos de desarrollo dirigidos por líderes con arraigo territorial, capaces de intermediar los intereses de la ciudadanía (como sugería implícitamente la Ley de Bases de la Descentralización, 2002⁴²).

El sistema de partidos a nivel subnacional se encuentra compuesto por «vehículos personalistas» (Muñoz, 2014a, p. 3), incapaces de cumplir la promesa de «acercar a la población a sus autoridades» (Tanaka, 2009, p. 106). Las

⁴⁰ Ver, entre otros, los informes y notas de prensa de la Contraloría (2021b, 2021c) y de Proética (2021).

⁴¹ Ver la Ley N.º 28094 (Ley de Organizaciones Políticas, 2003).

⁴² Ver la Ley N.º 27783 (Ley de Bases de Descentralización, 2002).

organizaciones políticas sirven como etiquetas o marcas electorales que los políticos independientes utilizan para participar en elecciones (Zavaleta, 2014a; Muñoz, 2020). El éxito de los candidatos subnacionales no depende entonces de proyectos colectivos formados en organizaciones sólidas y duraderas, capaces de convocar amplias bases militantes a través del territorio. Al contrario, priman las alianzas temporales entre políticos dispuestos a sumar sus reputaciones y recursos financieros para orquestar campañas atractivas, sin lazos con la población que trasciendan el momento electoral (Zavaleta, 2014a). Los movimientos regionales fueron la opción más eficaz para esta forma de hacer política, aunque los partidos nacionales poco a poco se adaptaron a estas estrategias (Zavaleta, 2014b). En este escenario, resultan electos políticos poco representativos: desconectados de la ciudadanía y desarticulados entre sí.

Una vez en el gobierno, el personalismo de las campañas electorales se replica en el ejercicio de los cargos. Se gobierna junto a pequeños círculos de allegados y con base en proyectos que reflejan intereses inmediatos (Muñoz, 2018c). Las agendas de gobierno se tornan discrecionales y con poca articulación entre las élites políticas locales y regionales. El diseño institucional de los gobiernos subnacionales permite (y refuerza) este personalismo, pues concentra el poder en las figuras ejecutivas, limitando el rol fiscalizador de los entes legislativos y reduciendo la influencia de los mecanismos de participación ciudadana (CAN- RP, 2019). Además, los organismos de control nacional tampoco cuentan con capacidades suficientes para supervisar la conducción de estos gobiernos (Vega et al., 2018). Por ende, se instalan gobiernos que funcionan como «pequeños feudos» (Muñoz, en Arriarán, 2014), con poca capacidad de concertar con otras fuerzas políticas y sin priorizar necesariamente las demandas ciudadanas. Se diluye, así, la promesa de un sistema político mejor gobernado a nivel subnacional y más conectado a la política nacional por sus nuevos intermediarios regionales (Tanaka, 2009; Remy, 2010b; Muñoz, 2018a).

Las reformas impulsadas desde el gobierno central para «corregir» los problemas del sistema electoral o el diseño de los gobiernos subnacionales han fallado en sus diagnósticos y expectativas (Muñoz, 2018a). Medidas como la segunda vuelta electoral regional o la eliminación de la reelección de autoridades ejecutivas subnacionales terminaron por complejizar los problemas ya existentes. En concreto, reforzaron las normas informales y prácticas particularistas de los actores políticos subnacionales.

Por tanto, la descentralización política resultó en un sistema de partidos caracterizado por una desconexión entre el nivel nacional y los subnacionales,

una competencia partidaria inestable y poco representativa y gobiernos con liderazgos personalistas y particularistas. Tanto los políticos subnacionales como los nacionales parecen tener pocos incentivos para cambiar esta situación en el corto plazo, y las reformas institucionales-electorales implementadas no han mejorado la situación.

II.2.2.1. Sistema de partidos y representación política

El sistema político a nivel subnacional se caracteriza por la debilidad de sus organizaciones políticas y mecanismos de representación. Se trata de un sistema regido en gran medida por reglas informales, en detrimento de las formales. En este escenario, los actores políticos encuentran incentivos para recurrir a prácticas particularistas y discrecionales en la organización de los partidos, la selección de candidaturas y las campañas electorales. Estas prácticas provienen de un legado político-organizativo anterior al proceso de descentralización iniciado en el gobierno de Alejandro Toledo (Muñoz, 2020). Si bien están también presentes en la política nacional, la aplicación de normas informales se exagera en el ámbito subnacional al contar con menores niveles de control y atención de los medios de comunicación (Došek, 2019a). Además, la informalidad del sistema político subnacional ha demostrado resiliencia hacia sucesivas reformas destinadas a corregir sus efectos (negativos) en la estabilidad política.⁴³

Tomando en cuenta lo anterior, es posible identificar cuatro fenómenos generales que caracterizan el actual funcionamiento del sistema político en los niveles subnacionales. Estos fenómenos tienen que ver con la precariedad organizativa y frágil enraizamiento de los partidos nacionales y movimientos regionales, los altos niveles de fragmentación y volatilidad de la competencia política y la poca inclusión de minorías y poblaciones discriminadas en las listas o fórmulas candidatas (por ende, en la representación política).

En primer lugar, el sistema de partidos a nivel subnacional se caracteriza por la presencia de partidos políticos nacionales y movimientos regionales⁴⁴ con débiles estructuras organizativas y limitada presencia en el territorio (Tanaka y Guibert, 2011; Muñoz, 2020; Incio y Gil, 2016). Se trata de agrupaciones con

⁴³ Se revisan las principales reformas al régimen electoral subnacional y sus efectos en la siguiente sección.

⁴⁴ Tras la aprobación de la Ley N.º 30688 en 2017, las organizaciones políticas locales se encuentran prohibidas de inscribir candidaturas para las elecciones regionales y municipales.

liderazgos personalistas, activadas de manera intermitente por sus dirigentes o «dueños» en función de intereses particulares y cálculos electorales (CANRP, 2019). Estas «franquicias» (Tanaka, 2005) o «coaliciones de independientes» (Zavaleta, 2014a) tienen pocas veces la misma presencia y éxito en los tres niveles subnacionales de gobierno (Muñoz y García, 2011). El poco interés en fortalecer y articular orgánicamente sus bases militantes locales debilita su capacidad de movilización. Por tanto, los partidos políticos y movimientos regionales son en su mayoría vehículos de candidaturas sin mucha capacidad de representación.

La baja institucionalidad de las organizaciones políticas las obliga a recurrir a prácticas informales y tecnologías alternativas para ganar elecciones (Muñoz, 2020). Las listas de candidaturas se construyen a través de procesos de selección altamente discrecionales, centrados en las estrategias y redes de las cúpulas partidarias (Seifert, 2020).⁴⁵ La reputación personal y la capacidad financiera para invertir en las campañas tienden a ser las características más valoradas para seleccionar a las personas interesadas en candidatearse (Zavaleta, 2014a). La «política por invitación» y el reclutamiento de políticos novatos e improvisados, pero con recursos, suelen primar sobre la pertenencia partidaria (Remy, 2010a; Seifert, 2020). Entre estos recursos, o «sustitutos partidarios» (Zavaleta, 2014a), resaltan las carreras en medios de comunicación, propiedad de empresas privadas y conexiones con operadores políticos locales.

En segundo lugar, la debilidad de las organizaciones políticas subnacionales repercute en la estabilidad del sistema político. Por un lado, la fragmentación de la oferta electoral regional en términos de número efectivo de partidos (NEP) se ha incrementado de elección a elección desde 2006 (gráfico II.1).⁴⁶ Ello deriva principalmente de la atomización de los proyectos políticos y la creciente ambición de las élites locales por controlar el tesoro público regional a raíz del *boom* fiscal (Remy, 2010a; Muñoz, 2020). Además, la introducción de la segunda vuelta electoral en los comicios regionales⁴⁷ ofreció incentivos adicio-

⁴⁵ Aunque las organizaciones políticas aplican algún mecanismo de democracia interna para cumplir los requisitos legales de inscripción de candidatos/as (convención de delegados, elecciones abiertas y elecciones cerradas), en la práctica suelen ser procesos elitistas y excluyentes (Ayala y Fuentes, 2020).

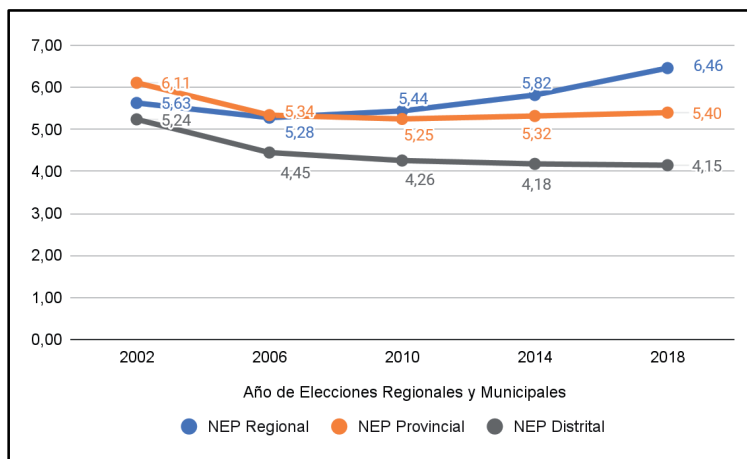
⁴⁶ En términos absolutos, comicios con 10-15 candidaturas no son excepcionales.

⁴⁷ La segunda vuelta electoral regional se activa cuando ninguna de las agrupaciones que disputan la gobernación logra el 30 % de los votos válidos requeridos para ganar en primera vuelta. Ante la ausencia de una fórmula ganadora definitiva en la región, los partidos que alcanzaron el primer y segundo lugar en la primera vuelta vuelven a competir por encabezar el ejecutivo.

nales para una mayor fragmentación (Torres y Castro, 2012). Mientras que en 2010 el balotaje se requirió en 10 de las 25 disputas regionales (Remy, 2010b), en 2018 los casos aumentaron a 15 (JNE, 2018).

Por otro lado, la fragmentación promedio de la competencia electoral a nivel local parece ser menor que en las regiones (gráfico II.1). Si bien el número efectivo de partidos en las provincias muestra un ligero incremento entre 2010 y 2018, continúa por debajo de la cifra regional. Este contraste se acentúa en los distritos. Mientras las estadísticas a nivel regional y provincial indican un aumento de la fragmentación, a nivel distrital sucede lo contrario. El número efectivo de partidos en los distritos tiene una tendencia hacia la baja desde 2006. Esta diferencia probablemente se deba a que las élites políticas subnacionales perciben con menor importancia los cargos locales frente a los regionales (en función de los recursos fiscales administrados).

Gráfico II.1: Fragmentación electoral promedio a nivel subnacional (NEP), 2002-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP, 2019, pp. 410-411).⁴⁸

El balotaje regional fue aprobado en 2009 mediante la Ley N.º 29470 y se aplicó por primera vez en las ERM 2010. Para mayor información sobre sus consecuencias, ver sección II.2.2.4: Reformas del marco institucional de este documento.

⁴⁸ Los autores agradecen a Cristhian Jaramillo por los datos originales.

La presencia de las organizaciones políticas en los comicios subnacionales se caracteriza también por altos niveles de volatilidad. Los partidos políticos y los movimientos regionales suelen tener dificultades para mantener candidaturas de una elección a otra. Es más frecuente que «aparezcan y desaparezcan» entre comicios (Seifert, 2016), incluso en los casos donde ganan gobernaciones o alcaldías (Aragón et al., 2018). Entre 2002 y 2014, dos tercios de las agrupaciones en las elecciones regionales fueron «nuevas», esto es, no participaron en las elecciones inmediatamente anteriores (Seifert, 2016). Esta dinámica reduce notablemente las posibilidades de establecer vínculos duraderos entre las organizaciones políticas y la ciudadanía.

Sin embargo, la volatilidad partidaria no está vinculada a la renovación de la clase política en las regiones. Muchas veces la competencia se compone de la misma oferta de candidaturas con diferentes agrupaciones a través del tiempo: autoridades ejecutivas subnacionales que renuncian para postular a otros cargos de elección popular, excongresistas de la región que aspiran a la gobernación o exfuncionarios que pasan por diversas dependencias municipales y regionales (Ballón, 2018). Así mismo, el transfuguismo⁴⁹ es una de las estrategias que los políticos aplican para sobrevivir a la inestabilidad de las agrupaciones subnacionales, reduciendo los incentivos para generar carreras políticas dentro de los aparatos partidarios (Zavaleta, 2014b; Muñoz, 2020).

En tercer lugar, diversos autores y autoras han demostrado que los movimientos regionales y partidos nacionales se encuentran débilmente enraizados en los diferentes niveles de gobierno (Tanaka y Guibert, 2011; Seifert, 2014; Incio y Gil, 2016). El éxito electoral de las agrupaciones políticas en la competencia regional difícilmente se reproduce en la competencia por las alcaldías provinciales y distritales. Los resultados en las ERM 2018 dan cuenta de ello. En promedio, las organizaciones políticas que ganaron las gobernaciones regionales tuvieron éxito solo en un tercio de sus alcaldías provinciales y en un quinto de las alcaldías distritales.⁵⁰ A su vez, existe una importante heterogeneidad

⁴⁹ Se denomina «transfuguismo» cuando un/a político/a cambia frecuentemente la organización política por la cual postula con el fin de maximizar sus oportunidades electorales (Zavaleta, 2014b). Esta práctica informal, usada tanto a nivel nacional como subnacional, es también llamada «saltimbanqui» (Muñoz, 2020).

⁵⁰ En las ERM 2018, el promedio de alcaldías provinciales y alcaldías distritales alcanzadas por las organizaciones políticas que ganan las gobernaciones regionales fue 29,9 % y 26,3 %, respectivamente.

entre los departamentos. Mientras que en algunos casos las agrupaciones que ganaron el ejecutivo regional no lograron obtener ninguna alcaldía provincial (0 %) (Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Tumbes), en otros consiguieron encabezar más del 50 % de ellas (Amazonas, Callao, Ica y Puno).

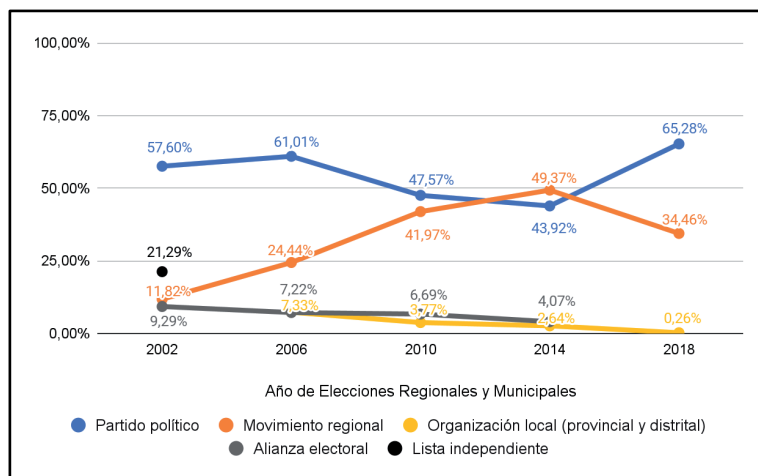
Una situación similar ocurre en los distritos. Mientras que en algunas regiones las organizaciones ganadoras de la gobernación no tuvieron éxito en más del 5 % de las alcaldías distritales (Tacna y Cusco), en otras las agrupaciones lograron imponerse en más de la mitad (Callao y Ucayali). Esta variación en los resultados no se explica por el tipo de organización política. Tanto los partidos nacionales como los movimientos regionales ganadores muestran variados niveles de éxito en las alcaldías locales. No obstante, en la mayoría de los casos dicho nivel tiende a ser bastante bajo, especialmente en los distritos.⁵¹

Si bien los partidos nacionales y los movimientos regionales comparten características en su capacidad organizativa, guardan diferencias en torno a su participación y desempeño electoral. En 2014, tras un proceso de «auge» (Seifert, 2014),⁵² los movimientos regionales presentaron el mayor porcentaje de candidaturas inscritas (gráfico II.2) y autoridades electas, muy por encima de los partidos nacionales (gráfico II.3). Sin embargo, esta tendencia se revirtió parcialmente. En 2018, los partidos nacionales volvieron a ser predominantes en las candidaturas subnacionales y aumentaron significativamente su capacidad para ganar elecciones. El fenómeno debe interpretarse con reserva. Por un lado, el aumento de candidaturas presentadas por las agrupaciones nacionales no deriva necesariamente de su consolidación organizativa, ni del fortalecimiento de sus cuadros políticos. Por ejemplo, de los 10 partidos nacionales que ganaron el cargo ejecutivo regional, solo cuatro presentaron candidatos formalmente afiliados a la organización. Además, el porcentaje promedio de votos obtenidos en primera vuelta por los partidos nacionales que lograron ganar la elección regional (26 %) se encuentra aún por debajo del porcentaje promedio obtenido por los movimientos regionales (28 %).

⁵¹ En las ERM 2018 se observó que, en 15 de las 25 regiones, las organizaciones políticas que lograron encabezar la gobernación no tuvieron éxito en más del 30 % de las alcaldías provinciales. Así mismo, en 16 de las 25 regiones, las organizaciones políticas que ganaron la gobernación no tuvieron éxito en más del 30 % de las alcaldías distritales.

⁵² Para mayor información sobre el desempeño electoral de los movimientos regionales en las elecciones subnacionales, consultar De Gramont (2010), Tanaka y Guibert (2011), Seifert (2014) y Zavaleta (2014a).

Gráfico II.2: Candidaturas subnacionales por tipo de organización política, 2002-2018

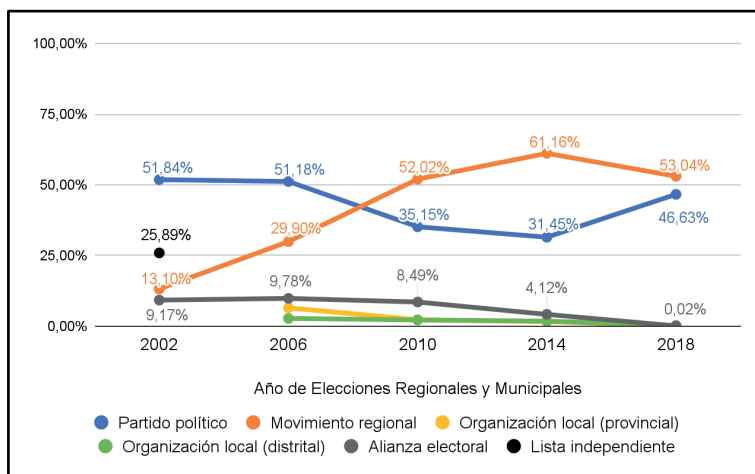


Fuente: Elaboración propia a partir de Ayala y Fuentes (2020, p. 28).⁵³
 Nota: a pesar de que en noviembre de 2017 la Ley N.º 30688 eliminó la inscripción de las organizaciones locales, algunas de estas lograron postular, ya que adquirieron el *kit* electoral previamente a su promulgación (Ayala y Fuentes, 2020).

Por otro lado, el creciente éxito de los partidos nacionales no permite prever necesariamente la «nacionalización» de la política subnacional ni garantiza una mejor coordinación entre los niveles de gobierno. Aunque contar con autoridades provenientes del mismo partido podría ayudar a la construcción de agendas y proyectos comunes entre regiones, en la práctica los políticos suelen distanciarse de las organizaciones que los llevan al poder, pudiendo incluso encontrar incentivos para fundar sus propias agrupaciones (Muñoz, 2014a; Aragón et al., 2018). A la luz de estas consideraciones, el «resurgimiento» de los partidos nacionales no parece avalar lecturas entusiastas.

⁵³ Los autores agradecen a Henry Ayala por los datos originales.

Gráfico II.3: Autoridades subnacionales por tipo de organización política, 2002-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Infogob (JNE).

En cuarto lugar, la política subnacional se mantiene más bien renuente a la inclusión de minorías y poblaciones tradicionalmente discriminadas. En las últimas dos décadas, la implementación de medidas de acción afirmativa en las leyes electorales (las denominadas ‘cuotas electorales’ —género, nativa/indígena y joven—)⁵⁴ buscaron revertir esta situación. Si bien la obligatoriedad de su aplicación al interior de los partidos aumentó la presencia numérica de mujeres, indígenas y jóvenes en candidaturas y cuerpos legislativos, aún permanecen un conjunto de barreras y prácticas que condicionan o limitan su acceso a la competencia política subnacional, así como su acceso a cargos de representación o puestos de poder (especialmente de carácter ejecutivo). Estos desafíos están relacionados con la debilidad del diseño de las cuotas (Paredes, 2015; Cueva et al.,

⁵⁴ La cuota de género (25 %) en las listas municipales se promulgó en 1997. En 2002, esta cuota aumenta (a 30 %) para las listas regionales y municipales (provinciales y distritales). Por otro lado, la cuota nativa o indígena (15 %) se aplica en las listas regionales y provinciales (no distritales) desde 2006, aunque fue promulgada en 2002. Finalmente, la cuota joven (20 %) en listas municipales (provinciales y distritales) se promulgó en 2006, ampliándose a las listas regionales en 2009.

2019), la poca voluntad de las organizaciones políticas para superar el porcentaje mínimo obligatorio establecido (Villar, 2016), el posicionamiento de dichas poblaciones en los últimos tercios de las listas (Jaramillo y Valenzuela, 2019), la combinación de cuotas en una misma candidatura (Paredes y Došek, 2020) y la instrumentalización política de sus identidades (Ayala y Fuentes, 2020).

Las principales barreras que condicionan la participación política de las mujeres reflejan el rol predominante de las élites tradicionales masculinas y caudillos locales, también llamados «redes de viejos amigos» (Bareiro y Soto, 2015; Caminotti y Freidenberg, 2019; Elías, 2021). Estas redes suelen controlar los procesos de conformación de listas en las agrupaciones, interpretando la ley de cuotas de forma mínima y priorizando perfiles masculinos cercanos a su entorno para los cargos con más poder (Llanos y Tello, 2012; Muñoz y Guibert, 2014; Cueva et al., 2019).⁵⁵ Así mismo, las brechas de género en la autonomía económica, el salario, el empleo adecuado y la distribución del tiempo entre el trabajo doméstico y productivo condicionan la capacidad de las mujeres de financiar y dedicar tiempo a sus campañas electorales o eventuales cargos (Masolo, 2006; Villar, 2016).

La violencia política contra las mujeres (o acoso político) también obstaculiza su participación en la vida partidaria, la competencia electoral y el gobierno. Según la encuesta a candidatas elaborada por el Jurado Nacional de Elecciones en 2018, el 24 % de mujeres (en su mayoría candidatas a cargos ejecutivos subnacionales) declaró haber sido blanco de acciones, conductas u omisiones destinadas a deslegitimar su presencia en la esfera pública o anular el ejercicio de sus derechos políticos (Cueva, 2020). Se trata de burlas, difamaciones, prácticas informales para la restricción de su participación política, amenazas, violencia física, entre otras (Cueva, 2020). Estas situaciones también ocurren cuando las mujeres ejercen cargos políticos (Córdova y Ruiz Bravo, 2011; Cantuarias, 2020).⁵⁶

⁵⁵ Entre 2002 y 2018, menos del 10 % de candidaturas a cargos ejecutivos subnacionales (gobernador/a, alcalde/sa provincial y alcalde/sa distrital) estuvo conformado por mujeres. Así mismo, en ningún período de gobierno el porcentaje de mujeres autoridades ejecutivas regionales o locales superó el 5 % (Elías, 2021). Estas cifras colocan al Perú entre los últimos países de América Latina con respecto a la representación política de mujeres en el ámbito subnacional.

⁵⁶ Existen esfuerzos de coordinación nacional, regional y local entre mujeres autoridades con el fin de concertar agendas comunes hacia la equidad de género, fortalecer las capacidades de las mujeres en la política y seguir los casos de acoso político. Es el caso de la Red Nacional de

La representación de la población indígena⁵⁷ está también condicionada por una serie de limitantes. Contrariamente al caso de las mujeres, las cuotas son un instrumento inadecuado frente a escaños reservados existentes en otros países de la región, para promover la participación política de estas poblaciones (Paredes y Došek, 2020). A su vez, el diseño de la cuota es débil y conlleva dificultades para identificar a las y los beneficiarios (Paredes, 2015; Jaramillo y Valenzuela, 2019). Esto se refleja en los problemas en el registro de comunidades nativas e indígenas, en la poca claridad de criterios para la determinación de provincias o regiones donde se aplicaría la cuota (por tanto, abierta a cambios de elección a elección según el criterio del JNE)⁵⁸ (Jaramillo y Valenzuela, 2019) y en los retos para el autorreconocimiento indígena⁵⁹ (Espinoza, 2012; Paredes, 2015). Un último obstáculo está relacionado con el desarrollo de las campañas electorales. Los y las representantes de los pueblos indígenas tienen dificultades para desplazarse a través del territorio, ya que «la mayoría de sus comunidades o centros poblados se encuentran en zonas rurales y periféricas» (Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 130). Esto los y las obliga a diseñar campañas que implican movilización vía transporte terrestre y fluvial, aumentando considerablemente los costos y el tiempo (Jaramillo y Valenzuela, 2019).

En los últimos años, las discusiones en torno a las brechas de participación y representación política han abordado la situación de poblaciones y minorías que tradicionalmente no fueron incluidas en las acciones afirmativas institucionales como la población afrodescendiente⁶⁰ (Jurado Nacional de Elecciones, 2021a) y la población LGTBIQ+ (PUCP y Jurado Nacional de Elec-

Mujeres Autoridades (RENAMA) y las diferentes redes o asociaciones de mujeres autoridades a nivel regional y local.

⁵⁷ Según el Censo Nacional realizado en 2017, el 25,8 % de los peruanos y peruanas se autoidentifica como parte de la población indígena y originaria (Ministerio de Cultura, 2019).

⁵⁸ Cabe resaltar que el JNE ha ampliado progresivamente el número de regiones y provincias donde se aplica la cuota indígena (especialmente tras la creación de la Base de datos de Pueblos Indígenas en 2011) (Paredes y Došek, 2020). Por ejemplo, el número de provincias donde se aplica esta cuota pasó de 30 en 2010 a 131 en 2018 (67 % del total de provincias existentes en dicho año) (Paredes y Došek, 2020).

⁵⁹ Los desafíos para el autorreconocimiento indígena, más frecuente en las zonas andinas, están relacionados al fuerte arraigo de la identidad «mestiza» o «campesina» o el temor a la discriminación (Espinoza, 2012; Rousseau y Morales, 2018; Jaramillo y Valenzuela, 2019).

⁶⁰ De acuerdo con el Censo Nacional realizado en 2017, el 3,6 % de peruanos y peruanas se identifica parte de la población afroperuana o afrodescendiente (Ministerio de Cultura, 2019).

ciones; 2017; Jurado Nacional de Elecciones, 2021a). Existen pocos estudios sobre las barreras que enfrentan en la política subnacional y ciertamente no se ha implementado ninguna reforma electoral que favorezca su mayor participación política.

II.2.2.2. Los retos para la gobernabilidad

La gobernabilidad en los gobiernos subnacionales enfrenta serios desafíos. El diseño institucional de los gobiernos promueve lógicas presidencialistas, centralizando el poder en los cuerpos ejecutivos (gobernadores y alcaldes) y dejando pocas competencias reales para las y los consejeros y regidores. Esta relación se refuerza por las mayorías automáticas en los concejos municipales que obtienen los partidos ganadores de las elecciones, independientemente de sus resultados electorales. En efecto, la oposición se queda con limitado margen de control o rendición de cuentas efectivos. Así mismo, el espacio para la articulación de un proyecto de desarrollo de largo plazo a nivel regional y local es reducido y refuerza la inestabilidad de las políticas públicas. Este escenario, junto con la prohibición de la reelección, repercute en los escasos esfuerzos de las élites políticas para coordinar y canalizar demandas ciudadanas, refuerza políticas cortoplacistas y proyectos personalistas, dificultando así que los gobiernos regionales se conviertan en interlocutores sólidos del gobierno central y articuladores del desarrollo dentro de las regiones.

En primer lugar, los gobiernos subnacionales se caracterizan por sus altos niveles de personalismo y discrecionalidad con la que actúan sus gobernantes (Muñoz, 2018c). Quienes ocupan los cargos ejecutivos regionales y locales suelen gobernar junto a un pequeño círculo de allegados (amistades íntimas o familiares), desvinculándose rápidamente de las organizaciones o alianzas políticas que los llevaron al poder (Muñoz, 2014a, 2018c). Las agendas de gobierno muchas veces no reflejan propuestas programáticas claras, sino que se construyen sobre la base de horizontes temporales cortos, respondiendo a cálculos políticos inmediatos y al estilo de liderazgo de los políticos (Muñoz, 2010; Quispe Mamani, 2016). En este sentido, las agrupaciones políticas difícilmente pueden controlar a sus autoridades, lo que pone en cuestión la rendición de cuentas y dificulta la capacidad de responder a las demandas de la ciudadanía (Muñoz, 2014a, 2018c).

Esta concentración del poder en las instancias ejecutivas se acentúa por la debilidad de los mecanismos de control y fiscalización en el sistema político.

Los gobiernos subnacionales se diseñaron bajo lógicas «presidencialistas», por las que los cuerpos legislativos tienen poco poder real para contrapesar o balancear las gestiones de los gobernadores o alcaldes (Muñoz, 2014a; Quispe Mamani, 2016; Vega et al., 2018). Por ejemplo, a nivel local, los regidores deben ser previamente autorizados y atendidos por los concejos municipales para iniciar proyectos de fiscalización.⁶¹ Tomando en cuenta que los alcaldes son elegidos con mayoría automática en el concejo, el bloque oficialista tiene facultades suficientes para bloquear los intentos de supervisión de otras fuerzas políticas (Muñoz, 2014a; CANRP, 2019). Así mismo, tanto a nivel local como regional, las leyes orgánicas no precisan plazos legales para la atención de los pedidos de información sobre las gestiones regionales y municipales (Muñoz, 2014a). Esto limita la labor fiscalizadora de las y los consejeros regionales y regidores municipales (la rendición de cuentas horizontal), así como el derecho al acceso a la información pública desde la ciudadanía (la rendición de cuentas vertical).

Este escenario abrió oportunidades para la inserción de intereses particulares en los gobiernos subnacionales, desencadenando situaciones de abuso de autoridad, liderazgos caudillistas y redes de corrupción a nivel local y regional (El Comercio, 2014a; Arévalo, 2015; Vega et al., 2018; Melgar, 2017; Shack et al., 2020). Sin embargo, estas dinámicas no se produjeron solo por la debilidad de la rendición de cuentas al interior de los gobiernos subnacionales. El limitado control de los organismos nacionales (Muñoz, 2018a; Vega et al., 2018) y las redes de corrupción que «vienen desde arriba» (Muñoz et al., 2016, p. 118) agudizaron la situación. Por un lado, la Contraloría General de la República (CGR) y sus unidades descentralizadas han tenido poca autonomía económica, escasez de personal y procesos lentos para la investigación o atención de denuncias (Proética, 2009; Vega et al., 2018).⁶² Incluso, en ciertos casos las autoridades subnacionales logran establecer conexiones importantes con funcionarios de los organismos de control nacional para blindar prácticas delictivas, como ocurrió con César Álvarez, exgobernador regional de Áncash (Arévalo y Sosa, 2016).

⁶¹ Según la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972, artículo 9, N.º 22), una de las atribuciones del concejo municipal es autorizar y atender los pedidos de información de los/as regidores/as para efectos de fiscalización.

⁶² Desde 2021, la CGR aplica un nuevo Plan Nacional de Control, formulado bajo un «enfoque territorial» con el fin de fortalecer sus servicios desconcertados (Gerencias Regionales de Control, GRC y Órganos de Control Institucional, OCI) y realizar intervenciones focalizadas (a través de Megaoperativos de Control Regional) (CGR, 2021a). Esto se encuentra en el marco de reforma integral de la Contraloría iniciado en 2018 (CGR, 2021b).

Por otro lado, con frecuencia «las negociaciones o arreglos de corrupción (...) se deciden desde el nivel nacional de gobierno (los ministerios) y los proyectos amarrados llegan a los gobiernos regionales y municipales como financiamiento adicional» (Muñoz et al., 2016, p. 118). Dado que son contratos en curso, las autoridades o funcionarios a nivel subnacional no tienen la capacidad de revertirlos (Muñoz et al., 2016).

En segundo lugar, las constantes tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel subnacional producen dificultades en la toma de decisiones gubernamentales y la representación. Por un lado, los gobernadores ejercen el cargo sin mayoría en los Consejos Regionales, generando gestiones divididas con poco espacio para la concertación (dado el alto número de organizaciones que componen el legislativo regional)⁶³ (CANRP, 2019). Además, en ciertos casos los alcaldes provinciales compiten con los consejeros regionales por generar mejores relaciones con la población a la que representan (a fin de fortalecer sus bolsones electorales), y así se genera confusión sobre las funciones que ejerce cada autoridad (Muñoz, 2008).

Por otro lado, los gobiernos subnacionales no solo tienen problemas para construir e implementar proyectos políticos colectivos en sus propios territorios. También les cuesta coordinar y concretar agendas intergubernamentales entre ellos. En ese sentido, predomina una «predisposición a la autonomía local y al aislamiento» (Muñoz, 2014b, p. 8), donde cada unidad subnacional puede ejecutar su presupuesto sin coordinar con otros gobiernos del mismo nivel ni rendir cuentas ante entidades de nivel nacional (Muñoz, 2014b). Esa atomización debilita la capacidad de los actores subnacionales de unir fuerzas para influir o contrapesar «desde abajo» las decisiones del gobierno nacional (Vergara, 2015; Molina, 2021).

Pese a esta inherente debilidad y falta de articulación interregional, existen algunos esfuerzos de coordinación entre los gobiernos del mismo nivel. Por un lado están las asociaciones y redes nacionales de autoridades subnacionales: la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR, creada en 2007), la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (AMPE, creada en 1981) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE, creada en 1999⁶⁴). Pese a sus limitaciones (asociadas a problemas para el financiamiento

⁶³ En los últimos tres períodos (2011-2022), más del 60 % de los gobernadores regionales electos contaron con menos de la mitad de los miembros del Consejo Regional (CANRP, 2019).

⁶⁴ Las fechas de la creación de las asociaciones y redes de autoridades subnacionales que aparecen en el texto provienen de Ames et al. (2015).

de sus actividades), estas organizaciones han logrado mantenerse en el tiempo y aportar un conjunto de balances y propuestas para mejorar el proceso de descentralización (Muñoz, 2014b; Molina, 2016). Así mismo, suelen ser parte de los procesos de coordinación e interlocución entre los niveles de gobierno (Glave y Ballón, 2021).⁶⁵

Por otro lado están los mecanismos de coordinación como el GORE-Ejecutivo y MUNI-Ejecutivo. A diferencia de las asociaciones gremiales, estos son encuentros organizados por el gobierno central, específicamente por la Secretaría de Descentralización. En concreto, tanto el GORE Ejecutivo como el MUNI Ejecutivo son instancias técnico-políticas de diálogo y concertación entre los/as ministro/as de Estado y las autoridades ejecutivas de los gobiernos regionales y locales. Su fin es construir, alinear y gestionar agendas de desarrollo territorial (PCM, 2020b). Pese a sus limitaciones, estos mecanismos de coordinación han «permitido priorizar las intervenciones públicas en los territorios y generar agendas territoriales en cada departamento del país» (Glave y Ballón, 2021, p. 17).

II.2.2.3. Los mecanismos de participación ciudadana

El proceso de transición a la democracia en 2000 se dio en medio de expectativas y esperanzas de instaurar un sistema político más abierto y «participacionista» (Tanaka, 2005), capaz de mitigar el legado autoritario y centralista del gobierno de Alberto Fujimori (Remy, 2011). En este contexto, la reforma descentralizadora de Toledo buscó involucrar activamente a la sociedad civil en el gobierno y la rendición de cuentas, promoviendo mecanismos de participación y democracia directa a nivel subnacional (Tanaka, 2007). A dos décadas de su implementación, su funcionamiento muestra deficiencias. El diseño estandarizado de los mecanismos, la aplicación discrecional o manipulada desde las autoridades y las desigualdades en el acceso a los espacios de deliberación ejemplifican las causas de su debilidad (Zas Friz, 2010; Remy, 2011; Molina, 2016; McNulty y Guerra García, 2019).

⁶⁵ Cabe resaltar que los/as representantes de la ANGR, AMPE, REMURPE y RENAMA tienen participación en el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), presidido por la PCM. Aunque el CCI ha sido ampliamente cuestionado por su funcionamiento deficiente (Molina, 2016; PCM, 2020a), la aprobación del Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental en 2021 muestra cierto interés de los actores nacionales por volver a impulsar este espacio (PCM, 2021a, 2021c).

Por un lado, los Consejos de Coordinación Regional y Local⁶⁶ (CCR y CCL) y los Presupuestos Participativos (PP) —mecanismos de participación creados en 2003— no han logrado encauzar el protagonismo de la ciudadanía en los asuntos del gobierno subnacional ni concretar acuerdos vinculantes para el desarrollo de sus localidades (Tanaka, 2009; Zas Friz, 2010; Remy, 2011; McNulty y Guerra García, 2019). En el caso de los Consejos de Coordinación, el diseño institucional alienta la sobrerrepresentación de las autoridades subnacionales⁶⁷ en los espacios de deliberación (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011). Ello desvirtúa las agendas a tratar en los Consejos, ya que se priorizan las negociaciones de proyectos de inversión entre gobernadores y alcaldes, limitando el tiempo para la discusión de las iniciativas ciudadanas (Remy, 2011).

Además, las organizaciones sociales interesadas en participar en los CCR deben estar inscritas formalmente en un registro administrado por los gobiernos regionales y municipales, el cual exige la acreditación de personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada. Ello excluye a aquellas organizaciones sociales que, pese a tener representatividad en el territorio, adolecen de limitaciones para cumplir con los requisitos, en especial la adquisición de personalidad jurídica ante registros públicos (Zas Friz, 2010; Remy, 2011). Finalmente, la legitimidad de estos Consejos ha sido negativamente afectada por la poca voluntad de las autoridades para asistir a las reuniones o cumplir con los acuerdos pactados (Remy, 2011). La ausencia de herramientas legales para exigir el acatamiento a los compromisos concertados ha agravado esta situación (Remy, 2011).

En el caso de los Presupuestos Participativos, estos tampoco son espacios donde se privilegia la participación ciudadana. La evidencia muestra que «la mayor parte del poder de decisión recae en el equipo técnico gubernamental» (McNulty, 2019, p. 27). Estos actores evaden las propuestas de las organizacio-

⁶⁶ Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL Provincial y Distrital) son órganos de consulta y coordinación entre autoridades ejecutivas al interior de las regiones, provincias y distritos con el fin de concertar Planes de Desarrollo Regional Concertado y el Presupuesto Participativo Regional Anual (en el caso de los CCR por departamento), y Planes de Desarrollo Municipal y el Presupuesto Participativo Municipal Anual (en el caso de los CCR por provincia y departamento). Estos sesionan dos veces al año y la participación de las autoridades ejecutivas subnacionales es obligatoria por ley.

⁶⁷ Tanto los CCR como los CCL están compuestos por autoridades ejecutivas subnacionales en un 60 % (alcaldes provinciales en el caso de los CCR, alcaldes y regidores municipales en el caso del CCL), mientras que las organizaciones sociales figuran en el 40 % restante.

nes de la sociedad civil, argumentando que el MEF y sus estándares de financiamiento condicionarían la viabilidad de los proyectos. Con ese pretexto, buscan redireccionar el proceso de deliberación hacia los planes que el gobierno desea ejecutar (McNulty y Guerra García, 2019). Al igual que los Consejos de Coordinación, las autoridades subnacionales no tienen la obligación de cumplir con los proyectos priorizados en los PP (Remy, 2011; McNulty, 2019). Por tanto, el éxito o no de los PP recae en gran medida en la voluntad y discrecionalidad de las autoridades subnacionales (Glave y Ballón, 2021).

Por otro lado, la Consulta Popular de Revocatoria (CPR)⁶⁸ tampoco ha cumplido del todo su objetivo como herramienta de control ciudadano sobre los políticos de turno. En muchos casos, las revocatorias de mandato se activaron bajo intereses particulares de las élites políticas locales (Alva, 2019; Holland y Incio, 2019). En ese sentido, fueron frecuentemente utilizadas como «armas políticas» en situaciones en las que la oposición encontró incentivos para continuar la disputa por el poder político y económico local durante el mandato de gobierno (Welp, 2016; Alva, 2019).

Tras un «mar de revocatorias» entre 1997 y 2013⁶⁹ (Tuesta, 2014), en 2015 se realizaron modificaciones legales para aumentar los requisitos necesarios para su activación (Ley N.º 30315). En concreto, se anuló la posibilidad de convocar nuevas elecciones en caso de que la revocatoria prosperara, se obligó a rendir cuentas de ingresos y egresos tanto a los promotores como a las autoridades sometidas a revocación, y se anuló la posibilidad de convocar la consulta durante los primeros dos años del mandato. Estas nuevas disposiciones lograron reducir el número de procesos de revocatoria considerablemente (Jurado Nacional de Elecciones, 2021b).⁷⁰ Pese a ello, el uso «político-perverso» de estas parece permanecer en algunas circunstancias (Alva, 2019), como en casos en los que los porcentajes del primer y segundo lugar por el cargo municipal se distan-

⁶⁸ Este mecanismo de democracia directa se ha utilizado en el Perú desde 1993, particularmente en pequeñas circunscripciones del ámbito local (Remy, 2011). Cabe resaltar que el Perú es el país que más realiza Consultas Populares de Revocatoria a autoridades subnacionales en el mundo (Tuesta, 2014; Welp, 2016).

⁶⁹ Entre dichos años, 5303 autoridades municipales fueron sometidas a consultas populares de revocatoria (Tuesta, 2014).

⁷⁰ Según el JNE (2021), el número de autoridades municipales sometidas a revocatoria de mandato pasó de 1898 en el período 2011-2014 a 89 en el período 2015-2018. Así mismo, el número de autoridades efectivamente revocadas entre 2011-2014 fue 682, mientras que entre 2015-2018 fue de solo 54 (Jurado Nacional de Elecciones, 2021b).

cieron muy cortamente y en casos en los que las victorias municipales fueron de mujeres (Holland y Incio, 2019). De esta manera, aunque las revocatorias sean formalmente un derecho político y un mecanismo de control de la ciudadanía, en muchas situaciones son instrumentalizadas para canalizar y extender las disputas entre contendores políticos (Tuesta, 2014).

En síntesis, la debilidad del diseño institucional y la discrecionalidad con la que operan las autoridades subnacionales a la hora de implementar mecanismos de participación y democracia directa generan serias limitaciones para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos de gobierno. La promesa descentralista de acercar el Estado a la población (Tanaka, 2009; Glave y Ballón, 2021) se diluye en prácticas informales de las élites locales que intentan controlar el botín de las administraciones subnacionales. Esto debilita significativamente la ya frágil relación entre la población y el Estado y puede fomentar la desconfianza hacia los actores políticos y las instituciones representativas a nivel subnacional (Remy, 2011; Molina, 2016, McNulty y Guerra García, 2019).

II.2.2.4. Reformas del marco institucional

En la última década, el Congreso de la República ha debatido y aprobado una serie de reformas con la intención de resolver los problemas de representación y gobernabilidad en los gobiernos subnacionales (tabla II.4).⁷¹ Sin embargo, varias de estas medidas fueron discutidas de manera superficial por los partidos políticos en el Congreso, sin prever sus efectos en el comportamiento de los actores políticos y sus consecuencias en el funcionamiento del sistema político regional y local (Muñoz, 2014a). Tampoco se recogieron las percepciones de las organizaciones gremiales subnacionales, como la ANGR (Torres y Castro, 2012). Por tanto, fueron —en su mayoría— modificaciones planteadas desde el nivel nacional por partidos políticos con baja legitimidad y con escasa presencia en el ámbito subnacional para «ganarse la simpatía de la opinión pública y promover la imagen de que el Congreso está interesado en combatir la corrupción de presidentes regionales y alcaldes provinciales y distritales» (Aragón y Incio, 2014, p. 9).

⁷¹ A nivel nacional se registran también altos niveles reformismo político; de hecho, el Perú es uno de los tres países con mayor número de reformas electorales entre los países latinoamericanos (Freidenberg y Došek, 2016). Sin embargo, pese a las diferentes propuestas y reformas parciales, el Perú no ha logrado implementar una reforma integral (Tuesta, 2015; CANRP, 2019).

En consecuencia, sus resultados muchas veces distaron de los objetivos planteados y, en cambio, fortalecieron los incentivos para las prácticas informales en la competencia electoral y el ejercicio del poder. Entre estos se encuentran la provincialización de la elección de los/as consejeros/as regionales, la aprobación de la segunda vuelta electoral regional y la prohibición de la reelección de los/as gobernadores/as regionales, alcaldes/as provinciales y alcaldes/as distritales. La reforma que introdujo la segunda vuelta electoral para la elección de los gobernadores/as y la ley que prohibió su reelección ilustran esta disyuntiva entre expectativas y resultados.

Primero, el Congreso aprobó, mediante la Ley N.º 29470 de 2009, la introducción de una segunda vuelta («balotaje») para la elección del Ejecutivo regional. Se buscaba fortalecer la legitimidad de la fórmula ejecutiva ganadora y mejorar las condiciones para la estabilidad política regional (Congreso de la República, 2008). La introducción del umbral mínimo del 30 % de votos válidos para ganar la elección en primera vuelta pretendió generar incentivos para la formación de coaliciones o alianzas políticas sólidas. Sin embargo, sus efectos fueron opuestos: la fragmentación de la oferta partidaria regional creció significativamente en las ERM 2010 y 2014 (Torres y Castro, 2012; Torres y Díaz, 2019). Esto se debe, en gran medida, a la popularización de la «tinka electoral» (Remy, 2010a, s.p.), una estrategia implementada por los aspirantes a gobernador/a que se basa en la inversión de recursos suficientes para alcanzar el segundo lugar, ya que bastaría para disputar el balotaje y, eventualmente, ganar el cargo. Ciertamente, estas consecuencias en la representación política fueron advertidas con anticipación por los/as especialistas (Tanaka, 2009; Remy, 2010c). Así mismo, la ANGR emitió una declaración en contra de dichos cambios institucionales (Torres y Castro, 2012).

Segundo, el Congreso aprobó, mediante la Ley N.º 30305, en 2015, la no reelección inmediata de gobernadores regionales, vicegobernadores regionales y alcaldes municipales. El objetivo de esta modificación fue reducir la corrupción en el ámbito subnacional a través de la renovación de sus autoridades ejecutivas (El Comercio, 2014b; Bazo, 2015). En el diagnóstico de los políticos nacionales, la reelección abría puertas al uso indebido de bienes y fondos públicos en campañas electorales, permitía el enquistamiento de funcionarios poco eficientes pero vinculados al partido de gobierno y favorecía la permanencia de caudillos afines a prácticas autoritarias y clientelistas (Congreso de la República, 2014a).

Sin embargo, pese al compromiso de los legisladores con la reforma (Congreso de la República, 2014b), los diagnósticos eran cuestionables y las esperadas

soluciones a los problemas identificados no se materializaron. Respecto al diagnóstico, las tasas de reelección de autoridades ejecutivas subnacionales entre 2006 y 2014 eran muy bajas (Aragón e Incio, 2014). En efecto, el político incumbente tenía menores chances de ser reelegido que otros aspirantes en la contienda electoral (Córdova e Incio, 2013). Así mismo, no existe evidencia comparada que afirme que la corrupción en los gobiernos subnacionales se debe a la reelección de autoridades (Aragón y Cruz, 2018). Los casos de corrupción subnacional identificados en América Latina ocurren en contextos con reelección y sin ella (Muñoz, 2018b). Además, en el Perú la corrupción atraviesa los cuatro niveles de gobierno que componen el sistema político (Quiroz, 2019). Por tanto, la prohibición de la reelección inmediata se basó, en gran medida, en los supuestos (erróneos) que reformadores nacionales tenían sobre el funcionamiento de la política subnacional (Meléndez, 2014; Muñoz, 2014a; Došek, 2019b).

Ello tuvo consecuencias en las dinámicas de representación y gobernabilidad en las regiones y municipios. Por un lado, la ciudadanía perdió la capacidad de ejercer el llamado «voto retrospectivo», anulando la posibilidad de premiar (o castigar) en las urnas a las autoridades con buenas o malas gestiones (Aragón y Cruz, 2018). Ello libera a los gobernadores y alcaldes de una primera forma de rendición de cuentas (de tipo vertical), pudiendo generar aún más incentivos para cometer actos de corrupción (Došek, 2019a). En la misma línea, la no reelección refuerza las lógicas cortoplacistas de las autoridades subnacionales. Los políticos optan por concentrar sus agendas en proyectos con beneficios visibles e inmediatos para la población (como las obras pequeñas), así como por promover propuestas populistas (Muñoz, 2018c). Esta reducción de los horizontes temporales de las autoridades no mitiga la corrupción. Paradójicamente, «el presidente regional o alcalde corrupto seguirá siéndolo, la diferencia es que lo serán por un período menor» (Abad, 2015, s.p.).

Por otro lado, la no reelección ocasionó que los políticos regionales y municipales busquen diferentes estrategias para mantenerse en el poder, directa o indirectamente, y adaptarse al nuevo escenario. Una de ellas fue presentarse como candidatos a otros cargos de representación, incluso en otros niveles de gobierno (Aragón et al., 2018). Otra estrategia implicó delegar la candidatura a familiares o miembros de su círculo más cercano (Aragón y Cruz, 2018; Muñoz, 2018b). La lógica detrás de esta delegación es «heredar» la popularidad o el récord gubernamental de las autoridades salientes, así como utilizar el apellido como una «etiqueta» relativamente atractiva para la competencia (Muñoz, 2018c).

En los últimos años, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo nacional han vuelto a poner en el debate público la pertinencia (o no) de la segunda vuelta electoral regional⁷² y la prohibición de la reelección inmediata para autoridades subnacionales.⁷³ Sin embargo, las reiteradas crisis políticas atravesadas por el gobierno central y los desafíos actuales en torno a la COVID-19 postergaron su discusión.

Es preciso resaltar que están por verse los efectos de un conjunto de reformas aprobadas entre 2019 y 2021 que afectan al régimen electoral subnacional (tabla II.4). Por un lado, en relación con las campañas políticas, se publicó la Ley N.º 30905 en 2019, la cual prohíbe la propaganda electoral en medios radiales y televisivos a través del financiamiento privado. Por otro lado, en relación con los procesos de selección de candidaturas al interior de las organizaciones políticas, se aprobaron dos reformas importantes. En 2019, la Ley N.º 30998 promulgó la obligatoriedad de elecciones primarias para la selección de candidatos/as a gobernador/a regional, alcalde/sa provincial y alcalde/sa distrital. Si bien la ley iba a estrenarse en las ERM 2022, el Congreso de la República logró postergar su aplicación (La República, 2021b).

En la misma línea, en 2020, la Ley N.º 31030 promulgó la obligatoriedad de la paridad de género en las candidaturas para las fórmulas ejecutivas regionales (gobernador/a y vicegobernador/a regional), las listas al Consejo Regional y las listas a las regidurías provinciales y distritales. Este acto fue seguido por la promulgación de la ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política (Ley N.º 31155), aplicándose también al ámbito subnacional. Finalmente, en un intento por asegurar que las autoridades ejecutivas regionales y locales cuenten con trayectorias políticas partidarias, el Legislativo prohibió la invitación de candidatos/as a candidaturas por la gobernatura regional, vicegobernatura regional, alcaldía provincial y alcaldía distrital (Ley N.º 31357).

⁷² En 2019, el expresidente de la República Martín Vizcarra anunció en un Mensaje a la Nación que la eliminación de la segunda vuelta electoral regional entraría en un paquete de reformas políticas impulsadas por su gobierno. Para mayor información, consultar Andina (2019).

⁷³ A finales de 2020, la Comisión de Descentralización del Congreso aprobó habilitar una reelección inmediata para los alcaldes y gobernadores regionales, quedando pendiente la discusión y decisión final en el Pleno. Para mayor información, consultar Rojas (2020).

**Tabla II.4: Reformas del régimen electoral a nivel subnacional
(2002-2021)**

Año de publicación de Ley ERM o año de aplicación	N.º de ley y título	Artículos	Modificaciones aprobadas
2006 ERM 2006	Ley N.º 28869: Ley que promueve la participación de la Juventud en las Listas de Regidores Provinciales y Municipales.	Art. 1	Introducción de la cuota de ciudadanos y ciudadanas jóvenes para la inscripción de las listas candidatas a los concejos municipales provinciales y distritales.
2009 ERM 2010	Ley N.º 29470: Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales.	Art. 12	Introducción de la cuota de ciudadanos y ciudadanas jóvenes para la inscripción de las listas candidatas a los consejos regionales.
2009 ERM 2010	Ley N.º 29470: Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales.	Art. 5	Segunda vuelta electoral regional (balotaje).
		Art. 8	Elección de los/as consejeros/as regionales por provincia (separación de la fórmula gobernador/a y vicegobernador/a regional).
2015 ERM 2018	Ley N.º 30305: Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.	Artículo único (Art. 191)	Prohibición de reelección de gobernadores/as regionales.
		Artículo único (Art. 194)	Prohibición de reelección de alcaldes/as distritales y alcalde/as provinciales.
2017 ERM 2018	Ley N.º 30688: Ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de organizaciones políticas, y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente.	Art. 2 (Art. 9)	Las organizaciones locales ya no pueden participar en las elecciones regionales y municipales.

DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Año de publicación de Ley ERM o año de aplicación	N.º de ley y título	Artículos	Modificaciones aprobadas
2019 Aplicación postergada	Ley N.º 30998: Ley por la que se modifica la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.	Art. 1 (Art. 23)	Las candidaturas de gobernadores/as regionales, alcaldes/as provinciales y alcalde/as distritales están sujetas a elecciones primarias.
2019 ERM 2022	Ley N.º 30905: Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de las organizaciones políticas.	Artículo único (Art. 35)	Difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto (franja electoral).
2020 ERM 2022	Ley N.º 31030: Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.	Art. 2 (Art. 12)	Paridad de género en la fórmula ejecutiva regional.
		Art. 2 (Art. 12)	Paridad en la lista de candidatos/as titulares y accesitarios/as para el Consejo Regional.
		Art. 3 (Art. 10)	Paridad en la lista de candidatos/as titulares para regidores/as provinciales y distritales.
2021 ERM 2022	Ley N.º 31155: Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.	Art. 2	Ámbito de aplicación regional y local: candidatas, representantes popularmente electas, funcionarias, autoridades de comunidades campesinas, indígenas, comunales, originarias y afrodescendientes y, finalmente, militantes de organizaciones políticas.
		Art. 5	Acciones institucionales desde los gobiernos regionales y gobiernos locales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política.

Año de publicación de Ley ERM o año de aplicación	N.º de ley y título	Artículos	Modificaciones aprobadas
2021 ERM 2022	Ley N.º 31357: Ley que modifica la Ley N.º 26859, Ley orgánica de Elecciones, y la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las elecciones regionales y municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19.	Art. 3 (N.º 4)	Prohibición de candidatos/as invitados/as a los cargos ejecutivos subnacionales. Los/as candidatos/as a gobernadores/as regionales, vicegobernadores/as y alcaldes/as deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario Oficial El Peruano*.

Nota: no se incluyen las ampliaciones de la cobertura territorial de la cuota de comunidades nativas y pueblos originarios, ni la cuota de género promulgada en 1997 (ver notas a pie 52 y 55).

II.2.2.5. Balance

El proceso descentralizador abrió formalmente el sistema político tras la creación de un nivel intermedio de gobierno, la introducción de movimientos regionales y la promoción de mecanismos de participación ciudadana en las regiones y las localidades. Esta apertura, según la élite política nacional en 2002, era una oportunidad para solucionar de manera progresiva las falencias existentes en la representación y gobernabilidad a nivel subnacional (Tanaka, 2009). Tras dos décadas de su implementación, es posible constatar que el objetivo de «acercar el Estado a la gente» (Glave y Ballón, 2021) y lograr gobiernos subnacionales sólidos, capaces de coordinar con el gobierno nacional (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), es aún una tarea pendiente.

En primer lugar, los actores políticos subnacionales no cuentan con incentivos suficientes para fortalecer la estabilidad y representatividad del sistema de partidos. Por un lado, los políticos han aprendido que pueden ganar elecciones con organizaciones débiles. Prefieren recurrir a estrategias alternativas para financiar sus campañas en vez de invertir recursos para construir estructuras partidarias duraderas (Zavaleta, 2014a). Incluso, pueden encontrar beneficios en su debilidad. Postular con partidos débiles libera a los políticos de cumplir con propuestas programáticas y les permite evadir los espacios de decisión colectiva de conformación de las listas candidatas y elaboración de planes de gobierno.

Además, aunque los altos niveles de fragmentación exacerban considerablemente la competencia, suelen reducir los porcentajes mínimos requeridos para ganar elecciones, particularmente a nivel regional (Remy, 2010a). Por tanto, mantener la fragilidad del sistema de partidos y sus organizaciones permite a los políticos que sus intereses particulares prevalezcan y sus posibilidades de éxito electoral aumenten.

Por otro lado, los políticos han institucionalizado prácticas informales para evadir el impacto de los mecanismos de acción afirmativa. Los actores renuncian a los intentos por pluralizar las listas de candidaturas y cargos de representación, ya que alterarían significativamente la composición de las élites locales a las que pertenecen (predominantemente masculinas, urbanas y tradicionales). La debilidad del diseño institucional de las cuotas electorales y la poca (pero creciente) atención de la opinión pública en su cumplimiento contribuyen a la discrecionalidad con las que fueron aplicadas (Jaramillo y Valenzuela, 2019). De esta manera, mejorar la representación implicaría renunciar a una serie de privilegios que los políticos no parecen estar dispuestos a dejar.

En segundo lugar, las autoridades subnacionales cuentan con pocos incentivos para construir proyectos colectivos y participativos con beneficios a largo plazo (Muñoz, 2018c). El diseño institucional de los gobiernos subnacionales otorga gran poder a las instancias ejecutivas, reforzando el personalismo y particularismo con el que actúan los aspirantes en campaña (Muñoz, 2014a). El resultado es previsible: gobernantes acompañados de un pequeño círculo de allegados que administran atractivos presupuestos regionales o locales en función de sus intereses inmediatos y agendas cortoplacistas (Muñoz et al., 2016). Las instancias legislativas y mecanismos de participación ciudadana difícilmente logran balancear este poder. Los órganos de control nacional tampoco tienen capacidades suficientes para fiscalizarlos. En ese sentido, los marcos institucionales inaugurados por la descentralización incentivaron que las autoridades ejecutivas actúen bajo lógicas «presidencialistas» (Muñoz, en Arriarán, 2014, s.p.), sin la obligación de coordinar con otras fuerzas políticas y sin aprovechar su principal atributo, la cercanía a la población (Molina, 2019).

En tercer lugar, las autoridades subnacionales tienen pocos incentivos para integrarse y coordinar proyectos duraderos entre unidades del mismo nivel de gobierno. La descentralización fue entendida como un proceso de atomización del territorio, en el que cada región, provincia o distrito elige autoridades capa-

ces de ejecutar su propio presupuesto sin la obligación de concertar proyectos o hacer converger objetivos entre ellos (Muñoz, 2014b). Las organizaciones políticas tampoco lograron cumplir su rol articulador. Su débil enraizamiento entre niveles del sistema político y su presencia variada e intermitente en los departamentos contribuye a esta descoordinación. En el caso de los movimientos regionales, el marco institucional solo permite su participación en una región. Esto limita también la formación de fuerzas políticas interregionales capaces de articular agendas entre ellas.

Finalmente, así como los políticos subnacionales parecen tener poco interés en generar cambios sustantivos en la dinámica política de sus regiones y municipios, los actores políticos nacionales tampoco proponen alternativas adecuadas en la materia. Por un lado, las autoridades ejecutivas y legislativas nacionales han aplicado varios remedios equivocados, que han tenido consecuencias contraproducentes en el sistema político subnacional. Es el caso, por ejemplo, de la segunda vuelta electoral regional o la prohibición de la reelección inmediata. Ambas ponen en evidencia un limitado diagnóstico sobre la política subnacional y una instrumentalización de la ingeniería institucional para responder de manera poco acertada a demandas en la opinión pública (Aragón e Incio, 2014). Así mismo, los legisladores nacionales han buscado también retroceder en algunos avances importantes como es el caso, por ejemplo, de la postergación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la elección de candidatos a los cargos ejecutivos subnacionales (Ley N.º 30998), estando a la vista las elecciones subnacionales de 2022.

En suma, la descentralización política no condujo necesariamente a profundizar la democracia en general, ni a una democratización de los espacios políticos subnacionales o a una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas en los diferentes niveles de gobierno. Tal como sucede en el ámbito nacional, las autoridades e instituciones pasan por una seria crisis de representación y gobernabilidad. Los incentivos para cambiar esta situación parecen ser escasos, tanto desde las autoridades nacionales como subnacionales.

II.2.3. Dimensión fiscal

La dimensión fiscal del proceso de descentralización ha sido ampliamente reconocida tanto por la academia como por las autoridades subnacionales como

la más problemática en materia de autonomía, previsibilidad y transparencia de los gobiernos subnacionales.⁷⁴ Este ámbito de la descentralización ha sido caracterizado como incompleto, como el de menores avances de todo el proceso debido a que el gobierno nacional concentra gran parte de las competencias que influyen en la gestión presupuestal y de ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales (Aragón y Cruzado, 2012; OCDE, 2016a, 2016b; Neyra, 2017; Blanco et al., 2017).

Existen dos aspectos claves. Por un lado, el presupuesto público del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales se incrementó sustancialmente debido al crecimiento económico del país, basado principalmente en el *boom* de las materias primas, sin alterar la presión tributaria. Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, entre 2007 y 2019 el presupuesto público del gobierno nacional se incrementó en 189 %, el de los gobiernos regionales, en 193 %, y el de los gobiernos locales, en 284 %. En términos absolutos, ello significó que los gobiernos regionales, en total, aumentaron su presupuesto de 14,2 miles de millones a 39,5 miles de millones de soles en ese período (gráfico II.4). De igual manera, el total del presupuesto de los gobiernos locales aumentó de 11,1 miles de millones a 35,6 miles de millones soles. Esto ha llevado a que los gobiernos nacionales y subnacionales hayan tenido mayores recursos para el gasto público en las funciones administrativas transferidas, siendo este un avance importante en la disponibilidad de recursos fiscales (OCDE, 2016; Molina, 2016).

Por otro lado, la redistribución del presupuesto público por niveles de gobierno no ha mostrado cambios significativos tras un impulso inicial.⁷⁵ Entre 2007 y 2020, el gobierno nacional concentra el 60 %, en promedio, del presupuesto público total, mientras que los gobiernos regionales y locales representan cerca del 20 % cada uno (gráfico II.5). Ello significa que la transferencia de mayores funciones administrativas para la provisión de servicios públicos a los gobiernos subnacionales no fue acompañada de un cambio en la composición presupuestal entre los niveles de gobierno después de los cambios en los pri-

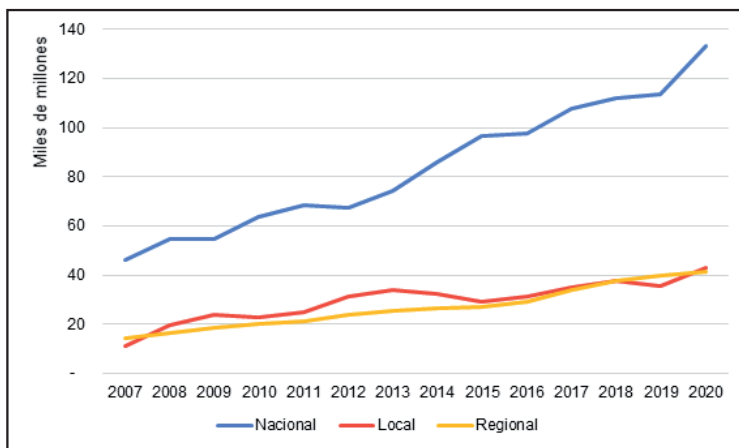
⁷⁴ Esta es una de las principales críticas de los gobernadores regionales y autoridades locales. En la IV Cumbre de Descentralización, realizada en junio 2021, los gobernadores regionales demandaron una «verdadera descentralización» e hicieron referencia a la práctica de «suplicar a los despachos de Lima» (RPP, 2021).

⁷⁵ Con los datos disponibles por aquel entonces, Aragón y Cruzado (2012, p. 206) muestran que la participación del gasto público de los gobiernos locales se incrementó de 12 % a 20,3 % entre 2004 y 2010. En términos proporcionales, el gasto público de los gobiernos locales pasó de 2,5 % del PBI en 2004 a 4 % en 2010.

meros años de la descentralización, aunque ahora cuenten, en términos absolutos, con mayores recursos fiscales que al inicio del proceso. Ciertamente, los arreglos institucionales en torno a la materia fiscal previa a la descentralización (como los impuestos municipales) no se han modificado sustancialmente desde su creación en 1993 (Aragón y Cruzado, 2012, p. 206). Por tanto, la asignación de presupuesto, el financiamiento público o la capacidad de generar ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales siguen siendo bastante limitados. Además, las responsabilidades administrativas de gasto entre niveles de gobierno no están claramente definidas, y así se genera mayor confusión en la ejecución presupuestal.

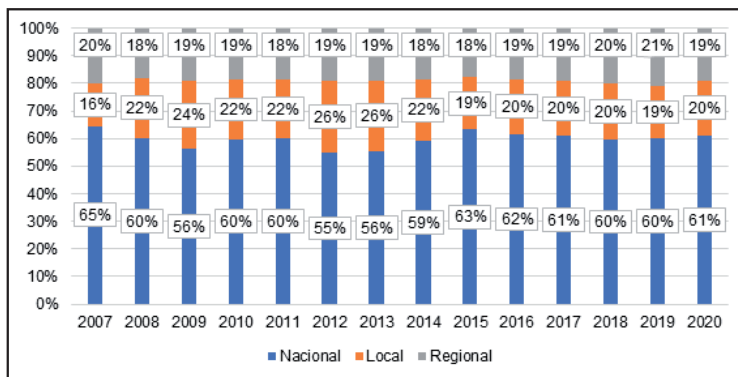
Por tanto, el proceso de descentralización muestra un alto grado de inercia en la dimensión fiscal. Las variaciones en los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales —antes que la implementación de una sostenida política integral de descentralización fiscal— se entienden principalmente por una descentralización «imprevista» de los ingresos fiscales (Blanco et al., 2017; Barco et al., 2021). Hasta el momento, el Estado peruano no ha logrado articular ni dirigir una política cuyo objetivo sería una significativa descentralización fiscal. La mayor disponibilidad de recursos en los gobiernos subnacionales se debe más bien a factores exógenos como el *boom* de las materias primas o la negociación de los actores gubernamentales que influyen de manera directa en los cambios presupuestales. En consecuencia, tras culminar este ciclo económico excepcional, las limitaciones iniciales del proceso de descentralización fiscal se volvieron más álgidos.

Gráfico II.4: Presupuesto público por nivel de gobierno, 2007-2020 (montos absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

Gráfico II.5: Presupuesto público por nivel de gobierno, 2007-2020 (porcentaje del presupuesto total)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

II.2.3.1. Dependencia de las transferencias fiscales y limitaciones para la recaudación propia de recursos

El financiamiento de los gobiernos regionales y locales depende en gran medida de las transferencias intergubernamentales, debido a las limitaciones para la generación de recursos propios (Blanco et al., 2017). En el caso de los gobiernos regionales, la dependencia es «casi absoluta», según la propia PCM (2021b, p. 9). Por su parte, en los gobiernos locales la dependencia es más heterogénea y menos drástica. Las transferencias constituían cerca del 50 % de sus ingresos totales (INEI, 2016), aunque en los últimos años esta cifra se redujo a poco más del 40 % (INEI, 2019). A nivel comparado, la situación del país contrasta con el promedio en América Latina, donde el financiamiento del gasto público subnacional por ingresos propios representa el 3,7 % del PBI, mientras que en el Perú solo alcanza el 0,4 % (Barco et al., 2021). Por tanto, el país sigue mostrando importantes limitaciones fiscales respecto de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales en perspectiva comparada, pese a avances significativos en la descentralización del gasto frente a algunos de sus pares latinoamericanos (Cibils y Ter-Minnasian, 2015; Carolini et al., 2019).⁷⁶

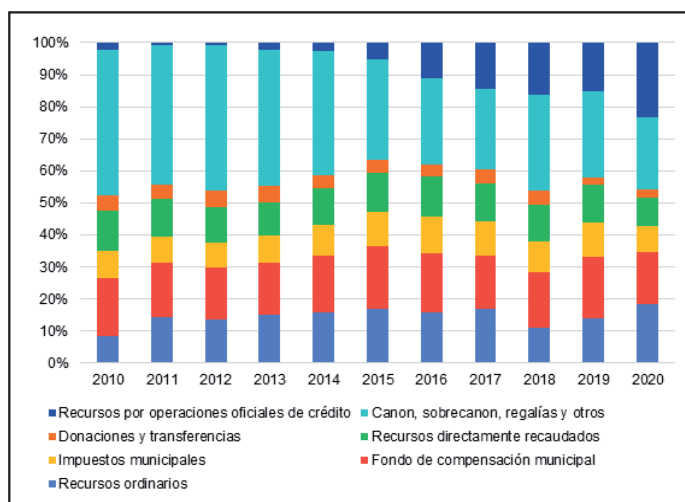
El sistema de recaudación de ingresos fiscales está centralizado en el gobierno nacional. Este recauda el 95 % de los ingresos, mientras que los gobiernos subnacionales solo el 5 % (Aragón y Cruzado, 2012; OCDE, 2016a, 2016b; Barco et al., 2021).⁷⁷ En particular para los gobiernos regionales, esta situación tiene su origen en la fallida creación de macrorregiones tras el referéndum de 2005 (PCM, 2021b). Al no constituirse las macrorregiones, no se creó un esquema de financiamiento público descentralizado para la coparticipación de los gobiernos de nivel intermedio en los ingresos nacionales como el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas, los principales impuestos del país. Así, los gobiernos regionales no cuentan con bases propias para recaudar impuestos. Por su parte, la principal fuente de recursos propios de los gobiernos locales son el impuesto predial y las tasas de financiamiento de negocios,

⁷⁶ En el Perú, el gasto público subnacional representa el 40 % del gasto público total en 2016, siendo superior a Ecuador (11 %), Chile (15 %) y Colombia (36 %) (Carolini et al., 2019, p. 19).

⁷⁷ Ello supone un problema adicional para la descentralización, dado que, en general, la capacidad de recaudación de impuestos en el Perú es una de las más bajas entre los países de ingresos medios: apenas el 16,6 % del PBI en 2019 (OCDE, 2021).

aunque ello signifique en realidad ingresos bastante modestos (gráfico II.6).⁷⁸ Esta situación genera una excesiva brecha fiscal vertical debido a la asimetría entre ingresos concentrados en el gobierno nacional y gasto descentralizado en las unidades subnacionales (Aragón y Cruzado, 2012; Cibils y Ter-Minnasian, 2015; OCDE, 2016b; Blanco et al., 2017, p. 7).⁷⁹ Además, resulta importante mencionar que, desde 2013, las operaciones de crédito por parte de los gobiernos locales se ha ido incrementando hasta llegar a 15,3 % en 2019 (gráfico II.6). Esta tendencia merece mayor atención e investigación, dado que ocurre en un período posterior al superciclo de materias primas y la reducción de transferencias por canon.

Gráfico II.6: Fuentes de ingreso de los gobiernos locales (2010-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

⁷⁸ El impuesto predial apenas superó el 0,2 % del PBI en 2016, siendo el Perú uno de los países de América Latina con menor recaudación. Colombia recauda cerca del 0,8 % (Barco et al., 2021).

⁷⁹ La brecha fiscal vertical se refiere a la diferencia entre los ingresos subnacionales y las responsabilidades de gasto. El Perú es uno de los países con mayor brecha fiscal vertical en comparación con los países de la OCDE (Blanco et al., 2017, p. 7).

Esta dependencia resulta problemática por al menos tres motivos. En primer lugar, la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales se encuentra bastante limitada por la dependencia de las transferencias, que se ha ido profundizando a través del tiempo⁸⁰ (Aragón y Cruzado, 2012; Blanco et al., 2017). Además, las transferencias desde los ministerios tienen finalidades específicas que terminan condicionando el destino del gasto y, por tanto, reduciendo la capacidad de decisión de los gobiernos regionales y locales. Del mismo modo, normativamente, los gobiernos regionales no pueden crear impuestos mientras que, si bien los gobiernos locales tienen facultades tributarias dentro de su jurisdicción,⁸¹ el costo logístico y político para mejorar su recaudación es muy alto (Barco et al., 2021).

En segundo lugar, el actual sistema de transferencias intergubernamentales resulta bastante impredecible, dado que está sujeto a la discrecionalidad del Estado central y la capacidad de negociación de los gobiernos subnacionales para demandar un mayor presupuesto (Grompone, 2016; Molina, 2016; PCM, 2021b; Barco et al., 2021). La diferencia entre el presupuesto inicial (PIA) y el presupuesto total a fin de año (PIM), el cual es modificado principalmente por demandas presupuestales adicionales hacia el gobierno nacional, muestra una variación significativa en los gobiernos subnacionales, en particular en los gobiernos locales (gráfico II.7).⁸² A nivel de gobiernos regionales, la variación entre el PIA y el PIM tuvo un máximo en 2012, cuando se modificó cerca del 60 % del presupuesto, aunque desde 2017 se observa una tendencia a una menor variación. En montos absolutos, la variación ha sido importante, por ejemplo, en 2016, cuando el presupuesto pasó de 19,3 miles de millones a 29,3 miles de millones de soles a fin de año (gráfico II.9). En relación con los gobiernos locales, la variación es más impredecible y no muestra una tendencia clara en los últimos años. Entre 2008 y 2021, en este nivel de gobierno el presupuesto varió al menos en 80 % (salvo 2019, con 78,8 %), y en seis ocasiones la variación superó el 100 %. En montos absolutos, esta variación es aún más clara. Por ejemplo, en 2012, el total del PIA de los gobiernos locales era de 15,7 miles de millones

⁸⁰ Las transferencias intergubernamentales per cápita en 2014 eran el triple que en 2004 (Blanco et al., 2017).

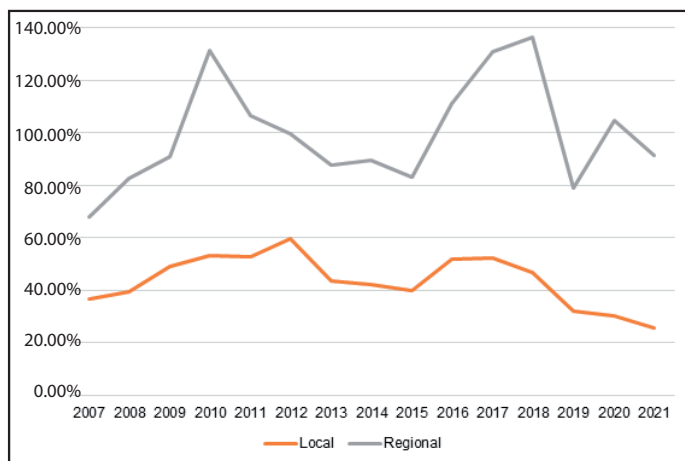
⁸¹ Decreto Legislativo N.º 776 (Ley de Tributación Municipal, 1994).

⁸² El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) es el presupuesto aprobado para cada institución al inicio de año, incluyendo los gobiernos subnacionales. Este presupuesto inicial se modifica durante el año debido a demandas adicionales, créditos suplementarios u otro tipo de transferencias, resultando en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

de soles; a fin de año, su PIM era de 31,5 miles de millones, esto es, casi el doble del presupuesto original (gráfico II.8).

Las significativas modificaciones de los presupuestos de los gobiernos subnacionales durante el año fiscal generan incertidumbre y condicionan la planificación presupuestaria a mediano plazo. Antes que definirse por criterios territoriales o de desempeño de la gestión del gobierno subnacional, las transferencias no cuentan con criterios claramente establecidos de manera anticipada y que generen previsibilidad sobre los recursos finales de los que se dispondrá, pues depende en última instancia de la decisión del gobierno nacional de transferir los recursos (Aragón y Cruzado, 2012; Molina, 2016). En particular, la transferencia de recursos ordinarios⁸³ por parte de los ministerios supone un porcentaje importante de las transferencias que deben ser negociadas entre los funcionarios públicos (Molina, 2016).

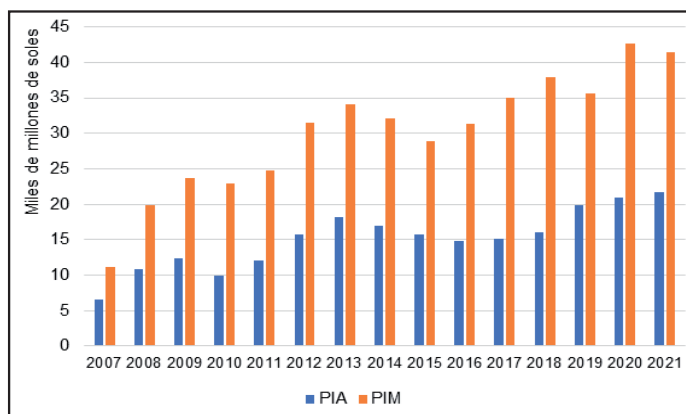
Gráfico II.7. Variación entre el PIM y el PIA por nivel de gobierno (2007-2021) (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable). Datos a noviembre de 2021.

⁸³ Los recursos ordinarios corresponden a los ingresos provenientes directamente de la recaudación tributaria nacional y otros conceptos. Estos recursos son transferidos a los gobiernos subnacionales y deben ser destinados obligatoriamente al pago de planillas para cumplir con las competencias asumidas.

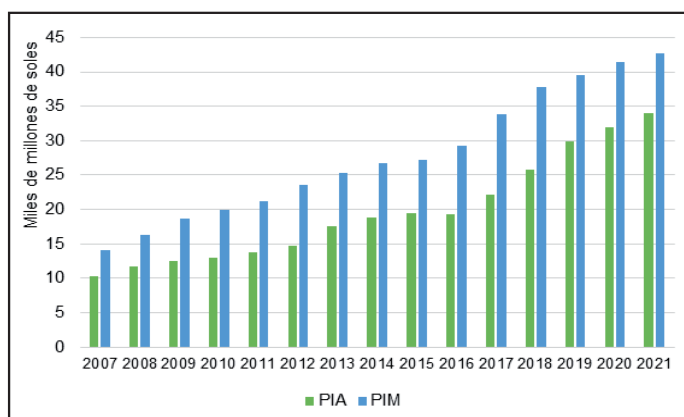
Gráfico II.8: Variación entre el PIM y el PIA a nivel local (2007-2021)
(montos absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

* Datos al 31 de noviembre de 2021.

Gráfico II.9: Variación entre el PIM y el PIA a nivel regional (2007-2021)
(montos absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

* Datos al 31 de noviembre de 2021.

En tercer lugar, la dinámica de transferencias fiscales durante el período de crecimiento económico en las últimas dos décadas generó incentivos para la inercia en relación con la limitada recaudación propia por parte de los gobiernos subnacionales y la resiliencia del sistema de normas en materia fiscal instalado antes de la descentralización.⁸⁴ El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) son mecanismos creados para compensar las brechas verticales entre ingresos y gastos. Sin embargo, debido a la magnitud de los montos transferidos y a la proporción que estos significan para el presupuesto público, ambos mecanismos han generado incentivos para no mejorar la recaudación y creación de ingresos propios (Neyra y Esteves, 2018; Blanco et al., 2017).

De igual manera, el sistema de transferencias fiscales existente no ha producido incentivos para promover un fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno y la creación de regiones. Por un lado, el FONCOMUN establece un vínculo presupuestal directo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, omitiendo en esta cadena de transferencia a los gobiernos regionales (Martínez-Vazquez, 2013). Por otro lado, las transferencias a los gobiernos regionales se continúan realizando por «criterios históricos o inerciales» antes que de inversión pública, eficiencia de gasto público o recaudación anterior (Barco et al., 2021). Durante la pandemia de la Covid-19, se intentó corregir estas brechas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, primó la inercia en la asignación presupuestal sin atender estos criterios territoriales (Remy, 2021). De esta forma, a pesar de las buenas intenciones de compensación de las desigualdades presupuestales, el actual sistema de transferencias generó mayores incentivos para la fragmentación territorial mediante la creación de municipalidades, dado que se podría disponer de recursos públicos mediante estas transferencias (Barco et al., 2021; OCDE, 2016a, 2016b).

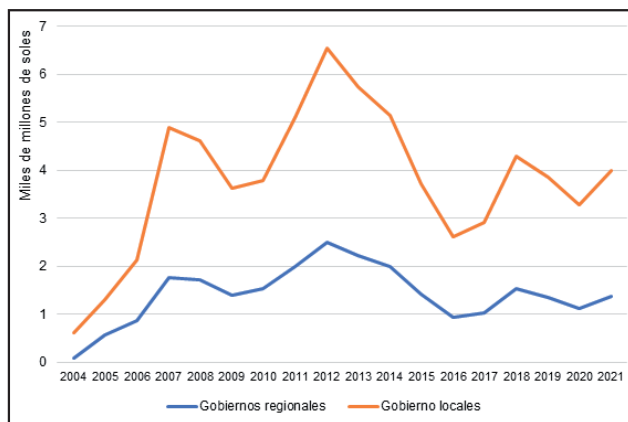
II.2.3.2. Disparidades regionales en materia fiscal: canon y el *boom* de materias primas

El sistema de transferencias por concepto de canon, sobrecanon y regalías implicó un mecanismo que distorsionó el proceso de descentralización fiscal, dado que favorece desproporcionadamente a aquellos gobiernos subnacionales que

⁸⁴ La recaudación propia en los gobiernos regionales proviene principalmente del pago de trámites administrativos, venta de bienes y servicios, entre otros. Los montos recaudados son limitados en comparación con las transferencias.

cuentan con recursos naturales en su territorio, independientemente de sus necesidades específicas (Rigolini y Loayza, 2016; OCDE, 2016a; Blanco et al., 2017; Neyra, 2017). Esto genera una mayor desigualdad de ingresos y transferencias fiscales entre regiones con recursos naturales y las que no disponen de ellos (Loayza y Rigolini, 2016; Orihuela y Gamarra-Echenique; 2019). Esta situación se acentuó aún más en el contexto del *boom* de las materias primas y el superciclo del precio de los metales entre 2002 y 2014. Durante este período, los gobiernos regionales y especialmente los gobiernos locales con recursos naturales incrementaron de manera importante sus ingresos públicos y concentraron gran parte de las rentas por industrias extractivas (Arce, 2015). Entre 2006 y 2012, el total de los gobiernos locales pasaron de recibir 2,12 miles de millones a 6,55 miles de millones de soles (gráfico II.10). Ello contrasta con la situación del 2004, cuando apenas recibían 0,61 miles de millones de soles en su conjunto. En el mismo período, los gobiernos regionales pasaron de recibir 0,86 mil a 2,49 miles de millones de soles. No obstante, en medio de este *boom*, en 2011, el 64,7 % de las transferencias por canon, sobrecanon y regalías se concentró en solo 10 % de todos los gobiernos locales (Blanco et al., 2017). Así, el *boom* de materias primas ha tenido un efecto positivo en promedio, dado que ha permitido incrementar los recursos disponibles para el gasto público subnacional y reducción de la pobreza; sin embargo, ha generado mayores desigualdades en aquellos gobiernos locales que no perciben esta transferencia (Loayza y Rigolini, 2016). Tras culminar este ciclo económico en 2014, los montos transferidos se redujeron sustancialmente, aunque continúan representando una cantidad importante de financiamiento del gasto público de los gobiernos regionales y locales.

Gráfico II.10: Transferencias por canon y sobrecanon por nivel de gobierno, (2004-2021)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

* Datos al 31 de noviembre de 2021.

El balance respecto de las transferencias provenientes de actividades extractivas resalta al menos cuatro aspectos urgentes a revisar (Barco et al., 2021; Blanco et al., 2017; OCDE, 2016b; Neyra, 2017). En primer lugar, el actual criterio para las transferencias por rentas extractivas reduce significativamente el esperado efecto igualador de las transferencias del FONCOR y el FONCOMUN. Si bien ambos mecanismos tienen muchas limitaciones en su diseño actual, su objetivo ha sido cerrar las brechas verticales y, de cierta manera, atender las brechas horizontales entre los gobiernos locales y regionales (Blanco et al., 2017).⁸⁵ No obstante, este objetivo se desvirtúa cuando los gobiernos subnacionales con industrias extractivas también reciben fondos FONCOR y FONCOMUN, aparte de los recursos extraordinarios vinculados al *boom* minero en forma de transferencias por canon, sobrecanon y regalías.

En segundo lugar, las transferencias provenientes de industrias extractivas incrementaron las brechas de gasto principalmente a nivel municipal sin

⁸⁵ Las brechas horizontales se refieren a la variación de los niveles de gasto e ingreso entre los gobiernos subnacionales del mismo nivel.

considerar las necesidades territoriales o sociales. Esto se puede ilustrar en dos aspectos. Por un lado, Blanco et al. (2017) identifican que no hay correlación entre el gasto per cápita de los gobiernos subnacionales y los niveles de pobreza. Por otro lado, las municipalidades provinciales con más ingresos gastan 80 % más per cápita que sus pares más pobres, y las municipalidades distritales más ricas gastan hasta 250 veces más que los distritos con menores ingresos (Blanco et al., 2017), de modo que aumentan las desigualdades horizontales entre los gobiernos del mismo nivel.

En tercer lugar, las transferencias por rentas extractivas son volátiles y vulnerables a los *shocks* internacionales y, por tanto, su variación responde a la situación internacional del precio de las materias primas, lo que genera una reducida predictibilidad de los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Además, las transferencias por canon tienen un efecto de *shock* presupuestal, puesto que pueden triplicar o cuadruplicar el presupuesto público de un gobierno local de manera sorpresiva, incrementándose la presión por gastar este presupuesto sin tener necesariamente las capacidades para traducirlo en obras de infraestructura eficientes (Arellano-Yanguas, 2011b; Quiñón, 2019). Desde 2012 se ha producido una importante reducción del canon minero, que ha traído como consecuencia serios problemas para el financiamiento público de los gobiernos regionales y locales (Molina, 2016; OCDE, 2016a, 2016b; Noel, 2019). En particular, esto llevó a la suspensión o postergación de proyectos de inversión y produjo ineficiencia en el gasto público (OCDE, 2016a).

Finalmente, el uso del gasto público de los recursos de canon evidenció importantes deficiencias, principalmente por la realización de obras de nulo impacto, además de severos actos de corrupción, problemas para la absorción de los recursos mediante la ejecución presupuestal y reducción de la recaudación propia (Arellano-Yanguas, 2011a, 2011b; Crabtree, 2014; McClintock y Ponce, 2014).⁸⁶

⁸⁶ Un caso dramático reciente es el distrito de Yarabamba, en Arequipa. Se trata de uno de los distritos que recibe la mayor cantidad de transferencias por canon, no obstante lo cual su ejecución presupuestal apenas alcanza el 22 %. Los servicios básicos como el agua potable son limitados; sin embargo, se construyó un estadio para 3000 personas, cuando el distrito cuenta con solo 1500 habitantes (La República, 2021c).

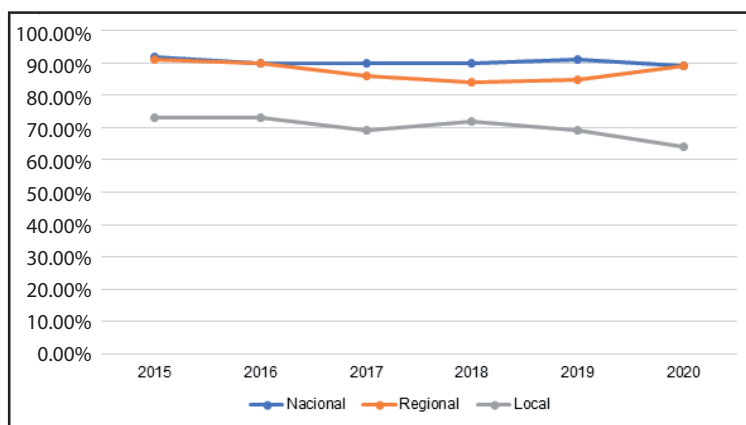
II.2.3.3. Calidad y eficiencia del gasto público descentralizado

La mayor participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público ha sido un avance importante para aumentar su disponibilidad de recursos fiscales. Esto contribuyó en cierto grado a la reducción de la pobreza mediante la provisión de servicios sociales locales, construcción de infraestructura y generación de empleo mediante la inversión pública, sobre todo en áreas rurales (Fort y Paredes, 2015). Sin embargo, estos avances no han reducido las brechas entre regiones en relación con la provisión de servicios públicos de calidad, de alto impacto y sostenidos a largo plazo (Blanco et al., 2017). Además, los avances en reducción de la pobreza por inversión pública suelen concentrarse en algunos sectores (principalmente, infraestructura de transporte y telecomunicaciones), y no atienden de manera integral áreas clave de servicios públicos como educación y salud. Por ello, las desigualdades regionales persisten en materia de desarrollo humano, siendo la divergente calidad y eficiencia del gasto público uno de los factores explicativos más importantes (PNUD, 2019; Barco et al., 2021).

En primer lugar, los niveles de ejecución presupuestal varían enormemente entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, dado que el nivel local ejecuta en promedio 20 puntos porcentuales menos que el nivel nacional (gráfico II.11) (PCM, 2021b). Además, esta brecha de ejecución se ha ampliado en los últimos años debido a que entre 2015 y 2020 la ejecución presupuestal de los gobiernos locales ha disminuido en nueve puntos porcentuales. Esta tendencia se dio particularmente en la inversión pública (PCM, 2021b). La situación es «paradójica», dado que el presupuesto público asignado a los gobiernos regionales y locales ha aumentado en los últimos años (PCM, 2021b). Esta misma disparidad en la ejecución presupuestal se encuentra a nivel horizontal entre los gobiernos regionales y locales, donde las brechas de ejecución presupuestal son bastante notorias⁸⁷ (Observatorio de la Descentralización, 2019; PCM, 2021b).

⁸⁷ Por ejemplo, el gobierno regional de Cusco ejecutó el 73 % de su presupuesto en inversiones durante el 2020, mientras que el gobierno regional de Ica no superó el 30 %.

Gráfico II.11: Nivel de ejecución presupuestal por nivel de gobierno, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable).

En segundo lugar, un mayor gasto público no necesariamente significa un gasto público de calidad o eficiente para la provisión de servicios (Dulanto, 2017). En particular, el gasto público subnacional se aleja de las funciones de gasto esperadas para estos niveles de gobierno, dado que el gasto de capital supera el gasto corriente (Barco et al., 2021).⁸⁸ En ese sentido, los gobiernos subnacionales se concentran principalmente en el gasto en infraestructura pública (obras de cemento) antes que en la provisión de bienes y servicios públicos (Boza, 2006). En parte, ello se entiende por los incentivos generados por el sistema de transferencias de canon que favorecen el uso de los recursos en gasto de capital en los gobiernos locales (Morales, 2009; Arellano-Yanguas, 2011a,

⁸⁸ El gasto corriente refiere a los gastos destinados por el Estado para su funcionamiento diario para la producción de bienes y prestación de servicios; por ejemplo, pagos de planillas, gestión operativa, seguridad social y otros gastos de la misma índole. El gasto de capital se refiere a los gastos realizados en adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos, esto es, aquellos gastos que incrementan el patrimonio del sector público, como obras de infraestructura.

2011b, cap. 7).⁸⁹ Esto se ha traducido en la fragmentación y atomización del gasto público a nivel local, sin que se logre articular inversión pública en obras de alto impacto y se terminen priorizando obras de corte muy local y desarticulado (Contraloría General de la República, 2015; Boza, 2006; Arellano-Yanguas, 2019; Arce, 2015).⁹⁰

Es importante resaltar que en varios casos la creación de infraestructura no ha ido acompañada de la formación y contratación de personal para la implementación de los servicios públicos requeridos, o los costos de su manutención exceden a los beneficios brindados por la infraestructura construida, convirtiéndose así en «elefantes blancos», esto es, grandes obras de infraestructura que no han sido culminadas o que no cumplen con las funciones establecidas (Bancalari, 2020).⁹¹ A su vez, se debe destacar que un número importante de las obras de infraestructura implementadas por los gobiernos subnacionales se encuentran paralizadas, sin reanudarse su ejecución debido a posibles actos de corrupción, deficiente diseño o ejecución de la obra (Contraloría General de la República, 2019).⁹² Estos proyectos de infraestructura inacabados tienen impacto negativo para los habitantes de las localidades, quienes no pueden disfrutar de servicios básicos de manera efectiva. Incluso, los proyectos de infraestructura no terminados en el sector de saneamiento pueden aumentar la mortalidad, debido a la falta de acceso a agua potable, enfermedades causadas por agua infectada y accidentes (Bancalari, 2020). Durante la pandemia, estos «elefantes blancos» cobraron una mayor visibilidad. Por ejemplo, varios hospitales regionales, como el Hospital Regional de Pucallpa, en el departamento de Ucayali, no habían terminado de construirse

⁸⁹ Por normativa, los recursos del canon, sobrecanon y regalía minera se destinan exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública (en su mayoría obras); mantenimiento de infraestructura básica (hasta el 20 %) y elaboración de perfiles (hasta el 5 %).

⁹⁰ Blanco et al. (2017) encontraron que, entre 2004 y 2014, el número de proyectos de inversión pasó de 2100 a más de 15 000. No obstante, los costos promedio por proyecto se redujeron a menos de un millón de soles en promedio. Del mismo modo, la Contraloría General de la República (2015) encontró que el 43 % de proyectos formulados por los gobiernos subnacionales no buscan el cierre de brechas en sectores estratégicos como transporte, educación, salud, agua y saneamiento.

⁹¹ Por ejemplo, hospitales inconclusos o mal equipados, obras de alcantarillado que no son utilizadas o enormes estadios de fútbol para distritos muy pequeños.

⁹² En 2018, el 43 % de las obras paralizadas pertenecen a construcciones bajo responsabilidad de un gobierno subnacional.

a pesar de que inicialmente su inauguración estaba prevista para 2019 (Contraloría General de la República, 2021d).

Para culminar, es importante resaltar que el sistema administrativo para el gasto público está determinado en gran medida por el gobierno central (el MEF en particular). Este cuenta con una serie de instrumentos de control sobre los gobiernos subnacionales. Estos instrumentos buscan implementar una lógica de eficiencia y técnica en el gasto público con el objetivo de garantizar la rentabilidad de los proyectos (Gálvez, 2017; Grompone, 2016; OCDE, 2016a, 2016b; Congreso de la República, 2018). Además, el MEF centraliza las competencias para las transferencias fiscales y, de esa manera, resta el poder de planeamiento estratégico a los gobiernos subnacionales, lo que también dificulta la ejecución de políticas y condiciona las decisiones presupuestales (Espinoza y Fort, 2017; OCDE, 2016a). Este mayor control por el MEF fue, en parte, una respuesta a la proliferación de proyectos de inversión fragmentados y de baja calidad, así como el temor a un desequilibrio de la estabilidad fiscal (Ardanaz et al., 2019; Eaton, 2017).⁹³

Los controles ejercidos para la planificación y ejecución presupuestal desde el gobierno nacional y el MEF se centraron en una revisión detallada de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos de inversión a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual fue creado en 2000 y descentralizado en 2007. Este sistema dispuso de manera obligatoria que todos los proyectos de inversión pública debían pasar por esta evaluación, siendo necesario que las unidades ejecutoras presenten estudios de inversión que demostraran ser: i) socialmente rentables, ii) sostenibles en el tiempo, y (iii) concordantes con los lineamientos de política establecidos por las autoridades competentes.⁹⁴ El SNIP fue seriamente criticado y considerado uno de los principales ‘cuellos de botella’ de la poca ejecución presupuestal debido a las dificultades para cumplir con los estándares técnicos y los engorrosos trámites burocráticos para poder alcanzar la viabilidad y aprobación del MEF. Luego de más de 15 años en los que fue el sistema de control más estable de evaluación de proyectos de inversión y

⁹³ Además, antes de la descentralización no se habían establecido estándares para los perfiles de los proyectos de inversión y abundaban los casos de corrupción, por lo que el gobierno nacional tenía una doble motivación para incrementar los controles.

⁹⁴ En realidad, se debía presentar la evaluación para las cuatro fases del ciclo de inversión: 1) la programación; 2) la preinversión, que comprende la elaboración del perfil y los estudios de prefactibilidad y factibilidad; 3) la inversión, en la cual se elabora el expediente técnico y se realiza la ejecución física; y, 4) la postinversión, en la que se realizan los procesos de control y evaluación *ex post* (Cooper, 2019).

tras múltiples cuestionamientos por los actores políticos nacionales y subnacionales, en 2017 este sistema fue sustituido por la plataforma *Invierte.pe.*, que, se esperaba, permitiría destrabar los proyectos de inversión pública y agilizar los trámites burocráticos. A pesar de este cambio, los niveles de ejecución presupuestal no han mejorado sustancialmente, entre otros motivos, debido al apresurado tránsito al nuevo sistema.

Algunos actores mencionan una recentralización en materia de diseño presupuestal, dado que los proyectos de inversión están anclados a la programación multianual, la cual es definida por los ministerios (Grupo Propuesta Ciudadana, 2019). Otro ámbito donde se señala que hubo una recentralización es a través de la implementación del enfoque de Presupuesto por Resultado (PpR), el cual incluye a los gobiernos subnacionales. El PpR es otro de los instrumentos que buscaban mejorar la eficiencia del gasto subnacional y su articulación con la planificación del gobierno nacional. La expansión del PpR y la ejecución de la metodología de los programas presupuestales estaría restringiendo la autonomía de los gobiernos subnacionales para diseñar sus políticas públicas en aras de mejorar la calidad del gasto público (Molina, 2016).

II.2.3.4. Balance

La descentralización fiscal aún no ha alcanzado los resultados esperados debido a restricciones políticas (fallida regionalización) y administrativas (limitada capacidad estatal y el control presupuestal del MEF) (Eaton, 2017). Por un lado, si bien la ampliación del gasto público en los gobiernos subnacionales ha sido un avance importante, el propio diseño del sistema fiscal limita la autonomía y previsibilidad presupuestal de los gobiernos regionales y locales. Además, la implementación de mecanismos de control para la ejecución presupuestal como el SNIP y el PpR muestra efectivamente el gran poder decisional del gobierno nacional a través del MEF. En este sentido, el actual sistema es considerado como un sistema desconcertado en vez de uno descentralizado, debido a la dependencia de las transferencias del gobierno nacional, el condicionamiento sobre la finalidad del gasto de los recursos y la restringida generación de ingresos propios (Barco et al., 2021; Glave y Ballón, 2021).

Por tanto, han sido el crecimiento económico y el *boom* de materias primas los principales «descentralizadores» de recursos públicos a los gobiernos subnacionales, antes que una voluntad política del gobierno nacional por una mejor redistribución de las competencias fiscales y presupuestales. Ello resulta

problemático dado que, tras el fin de este ciclo económico marcado por factores exógenos, las limitaciones de la dimensión fiscal son nuevamente evidentes luego del menor crecimiento económico de los últimos años, inclusive con mayores controles por parte del gobierno nacional para la gestión macroeconómica y una mayor demanda de créditos por parte de los gobiernos subnacionales ante la reducción de recursos por canon.

Por otro lado, el mayor gasto público subnacional no se ha traducido en una mejor eficiencia y calidad de servicios públicos descentralizados. Al contrario, el cierre de brechas en desarrollo humano sigue siendo limitado mientras persisten las desigualdades horizontales y territoriales entre gobiernos locales y regionales. Más aún, la confusa definición de las responsabilidades del gasto, las débiles capacidades estatales y la atomización de los proyectos de inversión generan una deficiente planificación, asignación y ejecución presupuestal en los gobiernos subnacionales. El indicador de eficiencia de gasto era el nivel de ejecución presupuestal antes que una medición de impactos en el desarrollo de los gobiernos locales o en el ciudadano. Se implementó una lógica de «inversión sin planificación», dado que la idea de eficiencia con base en la ejecución presupuestal ha desplazado a una serie de criterios para la priorización de proyectos con base en una planificación para el desarrollo (Espinoza y Fort, 2017). Así, el impacto social de diversos proyectos de inversión en infraestructura continúa siendo muy bajo o muestras apenas obras públicas inconclusas.

Durante la pandemia, el presupuesto a nivel nacional y subnacional se incrementó significativamente para hacer frente a las medidas de contención del virus, así como para que los gobiernos subnacionales presten ayuda social. Sobre ello, cabe precisar dos puntos. Por un lado, las tendencias generales no variaron. En los primeros meses de la pandemia, los gobiernos locales mantuvieron sus problemas de ejecución presupuestaria, mientras que los gobiernos regionales mejoraron sus niveles de gasto público, aunque, nuevamente, con mucha variación entre regiones. Por otro lado, la inversión pública marcó un récord histórico alcanzando los casi 40 miles de millones de soles en 2021 (MEF, 2022). Sin embargo, al revisar por niveles de gobierno se encuentran avances significativos en los gobiernos locales y regionales, pese a que también hubo 345 municipalidades que no superaron el 50 % de ejecución presupuestal. Un número importante de estos gobiernos locales se encontraba en zonas mineras (El Comercio, 2022). Por ello, si bien el 2021 supone un hito importante, es aún muy pronto para realizar evaluaciones positivas en esta dimensión, sobre todo considerando las limitaciones expresadas en la gestión de los gobiernos regionales y locales.

III.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA SUBNACIONAL EN EL PERÚ

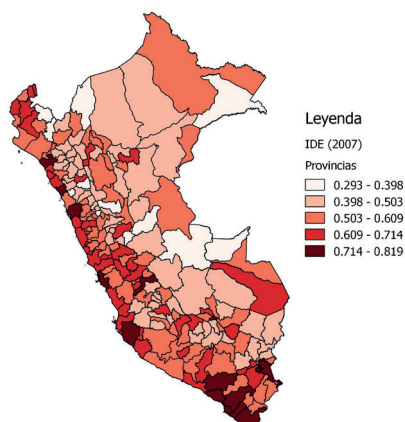
La revisión y el análisis de las investigaciones y la evidencia disponible sobre las tres dimensiones del proceso de descentralización en el Perú muestran serias deficiencias en cada una de ellas. En esta sección final se examinan estas tres dimensiones (y las interacciones entre ellas) de manera conjunta, con el fin de mostrar los resultados y evaluar la situación (actual) en los gobiernos y política subnacionales y algunas de sus consecuencias. Este panorama resulta preocupante tanto para la gobernabilidad política como para los avances en el desarrollo social y económico del país y sus territorios. Esta sección sugiere que la salida de esta situación crítica pasa por un liderazgo político que quiera asumir el proyecto descentralizador y revertir la actual inercia del proceso, aunque se muestra escéptica respecto de que esto efectivamente suceda.

El actual proceso de descentralización y el crecimiento económico post-2002 permitieron mejorar la presencia del Estado en el territorio (Dargent et al., 2017b). Sin embargo, esta permanece comparativamente baja y no necesariamente se traduce en una mejora en los indicadores de desarrollo socioeconómico (Arellano-Yanguas, 2019b). Los datos del Índice de Densidad del Estado (IDE)⁹⁵ propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el De-

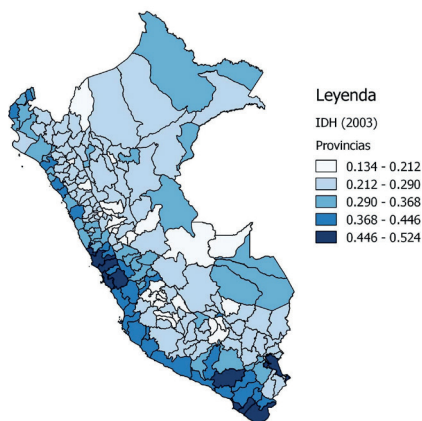
⁹⁵ El IDE mide cinco dimensiones relacionadas con la provisión de servicios básicos (salud,

sarrollo (PNUD, 2019) muestran un aumento en los mínimos de la densidad estatal en las provincias de 0,29 a 0,41 entre 2007 y 2017, y un gradual cierre de las brechas territoriales (mapas 1 y 3). Sin embargo, los mismos datos del PNUD (2019) también evidencian que los mínimos del Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁹⁶ aumentaron solo muy levemente (de 0,13 en 2003 a 0,22 en 2019) y, por el contrario, la brecha se abrió territorialmente aún más en el mismo período (el máximo creció 0,52 a 0,73) (mapas 2 y 4). Esta situación refleja un crecimiento económico sin traducción directa en desarrollo (Dargent et al., 2017b).

**Mapa 1: IDE por provincia
(2007)**



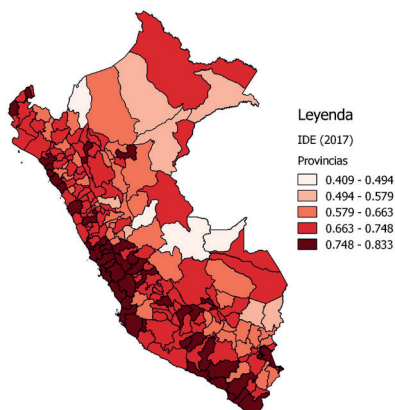
**Mapa 2: IDH por provincia
(2003)**



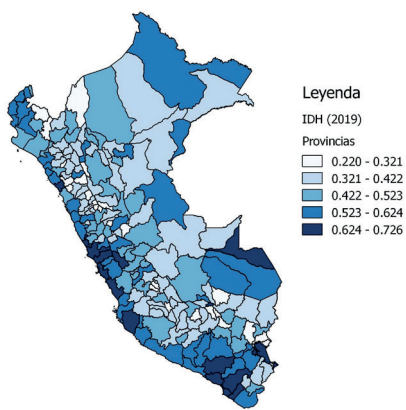
educación, saneamiento), conectividad e integración (electricidad) y ciudadanía (identidad). Sus valores van de 0 (menor densidad) a 1 (mayor densidad). Ver PNUD (2019) para mayores detalles sobre la medición del índice (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>).

⁹⁶ El IDH mide tres dimensiones de desarrollo humano: ingreso, salud y educación. Sus valores van de 0 (menor desarrollo) a 1 (mayor desarrollo). Para mayores detalles, ver: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

**Mapa 3: IDE por provincia
(2017)**



**Mapa 4: IDH por provincia
(2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019).

Estos resultados pueden obedecer a que el efecto de una mayor presencia estatal demore en reflejarse en resultados reales en el sistema político (Glave y Ballón, 2021), o a que el proceso de descentralización contribuyó a ampliar las ya existentes desigualdades territoriales. Sin embargo, los intereses electorales cortoplacistas, la debilidad de las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y la fragmentada sociedad civil complica que eso ocurra (Arellano-Yanguas, 2019). El Estado nacional debería garantizar y, conscientemente, buscar que estas brechas, comparativamente altas en la región (Otero-Bahamón, 2019; Giraudy y Pribble, 2019), se vayan cerrando por medio de políticas territorialmente redistributivas y sensibles a contextos locales (Otero-Bahamón, 2020; Molina, 2019).

La debilidad de la presencia estatal y su desigualdad tienen al menos tres consecuencias importantes. En primer lugar, la presencia de actores ilegales que desafían al Estado en el territorio creció a la par del *boom* de los *commodities* (Dargent et al., 2017b). Se fortalecieron diversas actividades informales e ilegales que en muchos casos retan a la autoridad estatal en partes del territorio nacional. Estas actividades tienen que ver con la fabricación de bienes falsos, contrabando, minería y tala ilegal, narcotráfico, y a ellas están vinculados fenó-

menos sociales como explotación laboral, extorsión, tráfico de animales silvestres, prostitución o tráfico de personas. Si bien el enfriamiento de la economía global y la crisis sanitaria de la COVID-19 pueden limitar las oportunidades para estas actividades, es improbable que las estructuras, actores y redes ilegales desaparezcan. Probablemente, estos actores y sus actividades se reorienten a otras o se introducirán en la política y el Estado, ante la inacción de los gobiernos en diferentes niveles. Por tanto, la creciente presencia estatal no necesariamente implicó una mayor estatalidad en términos de monopolio de coerción y autoridad en muchas localidades (Dargent et al., 2017b).

En segundo lugar, la debilidad de los gobiernos subnacionales, la volatilidad y el carácter personalista de los políticos locales y la debilidad de los partidos políticos nacionales dejan a la institucionalidad y a los políticos más expuestos a la influencia de actores ilegales. Esto puede conducir a todavía mayores niveles de corrupción y otros fenómenos como colusión o hasta captura de las estructuras estatales subnacionales. Los niveles de corrupción de las autoridades subnacionales son alarmantes, con un alto número de ellas con procesos judiciales abiertos (Ojo Público, 2019). Esta situación se refuerza por las pocas capacidades administrativas que sufren muchos de los gobiernos subnacionales, la fragilidad de la sociedad civil local y la debilidad de los organismos de control.

Así mismo, la sociedad peruana tiene alta tolerancia a la corrupción, a la vez que la identifica como uno de los principales problemas del país (Vásquez, 2015; Proética, 2019). No obstante, denunciar la corrupción es difícil, porque muchas veces las mismas personas que denuncian se convierten en blancos de persecución o chicana por parte de los políticos (Crabtree, 2014; Vásquez, 2015), y la falta de sanciones a las autoridades políticas contribuye a un ambiente de impunidad (Vega et al, 2018). La reforma de la Contraloría General de la República y los recientes megaoperativos implementados en las regiones en los últimos dos años como parte del nuevo enfoque territorial de la institución (Vega et al., 2018; CGR, 2021a) ayudarán a revelar la dimensión de las malas prácticas y probablemente darán lugar a nuevos procesos judiciales. Sin embargo, sus efectos preventivos son todavía difíciles de estimar y es poco probable que ayuden a resolver los problemas estructurales de los gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, el crecimiento económico derivado del *boom* fue acompañado de altos niveles de protestas sociales (Dargent et al., 2017b). En su mayoría, las movilizaciones fueron vinculadas a las relaciones entre las comunidades locales y las empresas mineras y las consecuencias medioambientales de los pro-

yectos, pero no siempre el Estado se ha ocupado de esta problemática. Además, las protestas generalmente reclamaban la «presencia del Estado», la cual se refería a representantes del gobierno nacional, evidenciando la debilidad y poca confianza en los gobiernos y estructuras del Estado a nivel subnacional. A su vez, la magnitud de las protestas sociales se vio disminuida en localidades donde los gobiernos subnacionales tuvieron mayores capacidades y fueron capaces de gestionar y proveer servicios básicos (McClintock y Ponce, 2014). Sin embargo, dada la debilidad de las capacidades administrativas locales, estas situaciones son más excepción que regla.

En este contexto, la desconexión política entre los niveles de gobierno solo agudiza los problemas, y los actores políticos tanto nacionales como subnacionales parecen carecer de incentivos para articular iniciativas conjuntas a favor de un proceso descentralizador más vigoroso. Por un lado, los partidos nacionales tienen poca presencia y poco interés en la política en el territorio y las gestiones subnacionales. En las provincias y regiones donde ocupan los cargos ejecutivos, los candidatos son muchas veces líderes con capital político individual más que cuadros partidarios con historia de militancia. Paradójicamente, son estos partidos los que deciden y proponen reformas sobre los gobiernos subnacionales y los aspectos de la descentralización, mientras que los movimientos regionales no tienen, por diseño institucional, representación en el Congreso nacional. Por tanto, los partidos nacionales, la mayoría con sus bases en Lima, tienen pocos incentivos para (pre)ocuparse por la descentralización y su fortalecimiento.

Por otro lado, las débiles élites subnacionales y los precarios movimientos regionales en general tienen relativamente poca voz en la política nacional y sufren de limitada capacidad para articular y hacer oír sus posiciones y propuestas, como muestra la situación de las asociaciones de gobernadores y alcaldes (Eaton, 2017). A su vez, las autoridades subnacionales abogan por una mayor autonomía en el gasto presupuestal y consideran los Presupuestos por Resultados como instrumentos que limitan los márgenes de decisión de sus gobiernos (Molina, 2016, p. 37). Sin embargo, no necesariamente piden fortalecer el rol fiscalizador de los consejeros/regidores, robustecer los mecanismos anticorrupción o la profesionalización de las capacidades administrativas y recursos humanos y el fortalecimiento del servicio civil. Más bien, en muchos casos reproducen prácticas clientelares, corrupción, nepotismo o patronazgo, debilitando la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Por tanto, los políticos subnacionales tampoco encuentran muchos incentivos para mejorar el diseño actual de la descentralización más allá de la autonomía fiscal.

Estas dinámicas se dan en un contexto en el que hay presiones para formar nuevos distritos por razones económicas y políticas (Ayala et al., 2021), fragmentando aún más la estructura administrativa del Perú, y los concomitantes intentos por integrar el país en (macro-)regiones y mancomunidades regionales y municipales. Todo esto complejiza y genera aún más desafíos a la ya tan precaria representación política en el territorio, debilita la capacidad de las organizaciones políticas de canalizar las demandas ciudadanas y disminuye la posibilidad de rendición de cuentas (*accountability*) de las y los políticos.

En este sentido, no sorprende que los diagnósticos generales sean bastante negativos (Ballón y Monge, 2018). Las respuestas de los sucesivos gobiernos tras el período de gobierno de Toledo fueron más bien erráticas y, en algunos casos, tomaron forma de prácticas recentralizadoras (Eaton, 2017, pp. 101, 184-185), pero no resolvieron los problemas de fondo. En la dimensión administrativa, no se aclaró la división de las competencias de los gobiernos subnacionales, el gobierno siguió con una lógica de desconcentración, débil coordinación e integración vertical y horizontal, y no fomentó el fortalecimiento de las insuficientes capacidades administrativas regionales y locales. En la dimensión política, se eliminó la posibilidad de reelección inmediata en los cargos ejecutivos y se suprimió la existencia de listas de candidaturas provinciales y locales. En el ámbito fiscal, la descentralización prácticamente nunca se dio (Eaton, 2017, p. 74) y, *de facto*, el acceso de los gobiernos subnacionales a muchos de los recursos fiscales se volvió cada vez más complejo y condicionado por el Ministerio de Economía y Finanzas (Grompone, 2016). No obstante, esta política restrictiva no parece haber mejorado la situación y resultados de la descentralización.

El proceso de descentralización necesita de un liderazgo político que enfrente el desafío de replantearlo. Las organizaciones políticas tienen que recuperar su protagonismo y evitar la utilización discursiva de la descentralización sin esfuerzos de fondo que cambien los problemas estructurales. Frente a la inercia e intentos de recentralización, el gobierno nacional debería apostar por una mayor descentralización que tome en cuenta las debilidades de los gobiernos subnacionales y busque fortalecerlos más que debilitarlos o enfrentarlos. Los diagnósticos existen, coincidiendo tanto en los ‘cuellos de botella’ del proceso actual como en las recomendaciones para mejorar la situación. Este documento buscó ofrecer nuevos insumos para la discusión y una serie de recomendaciones generales que se plantean en la siguiente sección. Sin embargo, sin un liderazgo nacional fuerte y un compromiso con los territorios, los débiles y fragmentados actores subnacionales no podrán articular las reformas. Los actores políticos

nacionales y subnacionales tienen que reconstituir los vínculos verticales y fortalecer su interés en el territorio. La democracia actual no funciona bien con un Estado débil, limitada presencia estatal en el territorio y escasas capacidades de proveer servicios básicos a su ciudadanía. Por tanto, los actores políticos necesitan romper con la histórica desigualdad territorial que impide un desarrollo más integral del país.

IV.

RECOMENDACIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNANZA SUBNACIONAL EN EL PERÚ

El documento ofrece una serie de propuestas y recomendaciones generales relacionadas con la conducción política del proceso y otras más específicas sobre cada una de sus tres dimensiones (administrativa, política, fiscal). Estas constituyen más bien un mínimo sobre el que parece haber consenso en la literatura especializada. Por tanto, pueden existir otras adicionales, pero sin estas posiblemente el proceso de descentralización no pueda avanzar y seguirá el camino de inercia y soluciones parciales.⁹⁷

1. La descentralización tiene que volver a la agenda política de los gobiernos de turno y convertirse en una de las principales políticas de Estado, dado que influye en la organización del Estado en los respectivos niveles del sistema político.

⁹⁷ Las propuestas y recomendaciones presentadas a continuación recogen algunas ya presentes en los análisis existentes, particularmente en Muñoz (2014a, 2014b), CANRP (2019), OCDE (2016a, 2016b, 2016c), Molina (2016), Blanco et al. (2017), Vega et al. (2018), PCM (2020a), Barco et al. (2021), Glave y Ballón (2021). Estos estudios ofrecen otras y más detalladas recomendaciones sobre cada punto.

2. El gobierno nacional tiene que tomar la iniciativa política y pública del proceso, dado que es él quien finalmente toma las decisiones legislativas sobre el proceso. Los gobiernos subnacionales tienen que fortalecer sus asociaciones y proponer una serie de prioridades, concretas y factibles, para encaminar el proceso y superar las deficiencias de la situación actual. El liderazgo nacional debe ir más allá de las consignas de «relanzar» el proceso o de entregar mayores recursos a los gobiernos subnacionales.
3. Los actores políticos tienen que buscar restablecer los vínculos y las relaciones entre los niveles del sistema político, de manera que estos dejen de funcionar como arenas separadas con intereses propios en cada una que ignoren las interacciones y las necesidades del sistema político en su conjunto.
4. El organismo estatal encargado de liderar, organizar y gestionar el proceso tiene que ser suficientemente estable y autónomo y no puede cambiar con cada gobierno de turno.
5. La sociedad civil y las élites subnacionales deben articular sus intereses y presionar por el fortalecimiento del proceso descentralizador, dado que sin la demanda ciudadana regional difícilmente tendrá éxito.

IV.1. Recomendaciones y propuestas para dimensión administrativa

La descentralización administrativa tiene por objetivo un mejor funcionamiento del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos adecuados a las demandas y necesidades territoriales. Así, se destacan las siguientes propuestas.

1. Definir claramente las funciones y competencias de todos los niveles de gobierno, con el fin de evitar la superposición y las confusiones acerca de las responsabilidades.
 - a. Delimitar responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno a partir de la definición de funciones propias y competencias compartidas.
 - b. Establecer una jerarquía clara entre los niveles de gobierno, principalmente de las municipalidades provinciales sobre las municipalidades distritales, y promover una articulación administrativa.
 - c. Adaptar las competencias y funciones administrativas de los gobiernos regionales y locales considerando la heterogeneidad territorial del país.

2. Fomentar la profesionalización de los funcionarios públicos en los gobiernos subnacionales
 - a. Impulsar la carrera de servicio civil, aumentando el presupuesto destinado a salarios y ofreciendo programas de capacitación y formación permanente.
 - b. Establecer perfiles profesionales basados en criterios meritocráticos para la designación de los funcionarios en los altos cargos administrativos, especialmente en los cargos de confianza.
 - c. Mejorar el sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los gobiernos regionales y locales, implementando políticas y prácticas de gobierno abierto.
3. Mejorar la coordinación y planificación estratégica entre niveles de gobierno desde un enfoque de desarrollo territorial y cierre de brechas (gobernanza multinivel).
 - a. Articular los planes de desarrollo institucional de los gobiernos regionales y locales con la planificación nacional.
 - b. Adoptar un enfoque de una planificación integral entre niveles de gobierno, superando las relaciones estrictamente bilaterales y sectoriales.
 - c. Garantizar el correcto funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
4. Fomentar la integración territorial y administrativa del país
 - a. Reducir la creación de nuevos distritos (y sus municipalidades) y centros poblados (y sus municipalidades).
 - b. Fortalecer el rol de las mancomunidades regionales y municipales para incentivar proyectos interregionales e intermunicipales.

IV.2. Recomendaciones y propuestas para dimensión política

La descentralización política tiene por objetivo mejorar la representación política, la gobernabilidad y los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales. Así, se destacan las siguientes propuestas:

1. Fortalecer un sistema de partidos y la representación política a nivel subnacional mediante cambios en el régimen electoral y el correcto funcionamiento de las leyes existentes.
 - a. Reducir los incentivos del sistema electoral para una mayor fragmentación de la oferta partidaria regional.

- b. Garantizar las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para las candidaturas de autoridades ejecutivas subnacionales, sin excepciones y postergaciones.
 - c. Implementar escaños reservados para los/as representantes indígenas, asegurando su acceso a los entes legislativos subnacionales designados.
 - d. Asegurar la aplicación de la paridad vertical, horizontal y transversal, así como la alternancia y secuencialidad de género en listas y fórmulas subnacionales. Aplicar adecuadamente las labores de prevención y sanción del acoso político y violencia en razón de género a través del territorio.
2. Reevaluar el marco institucional regional con el fin de resolver posibles problemas de gobernabilidad
 - a. Permitir la posibilidad de una (1) reelección inmediata (sin posibilidad de volver a presentarse) para evitar el cortoplacismo e inexperience de las autoridades regionales en el cargo y promover carreras ascendentes.
 - b. Reanudar la elección del Ejecutivo y Legislativo regional mediante lista única y evaluar la posibilidad de garantizar una mayoría «automática» reducida (por ejemplo, 40 %) en el Consejo Regional para mitigar las tensiones entre gobernadores/as y consejeros/as regionales.
 - c. Modificar el sistema de asignación de mayorías en los consejos municipales provinciales y distritales con el fin de atenuar el «alcaldismo» de las autoridades ejecutivas. Considerar una mayoría «automática» reducida (por ejemplo, 40 %) para la lista ganadora para promover la construcción de coaliciones y una mayor fiscalización por parte de la oposición.
 3. Mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales y el desempeño de los organismos nacionales de control desconcertados
 - a. Reforzar el rol fiscalizador de los consejos regionales y concejos locales hacia las autoridades ejecutivas subnacionales, proporcionándoles autonomía presupuestal para su labor.
 - b. Establecer plazos fijos en los cuales los/as gobernadores/as o alcaldes/as deben responder a las solicitudes de información por parte de los/as consejeros/as, regidores/as y la ciudadanía.
 - c. Eliminar la autorización previa que necesitan los/as regidores/as de los Concejos Municipales para realizar pedidos de información.

- d. Aumentar el presupuesto y personal capacitado de los órganos descentralizados de la Contraloría General de la República para mejorar el trabajo de supervisión y atención de las denuncias.
4. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana
- a. Reconsiderar los requisitos exigidos por la normativa vigente para el registro de las organizaciones sociales participantes en los CCR, CCL y PP, con el fin de garantizar su accesibilidad y representatividad.
 - b. Establecer que los acuerdos concertados en el PP sean de carácter vinculante para, así, reducir la discrecionalidad de las autoridades subnacionales.

IV.3. Recomendaciones y propuestas para dimensión fiscal

La descentralización fiscal tiene por objetivo la autonomía fiscal en los ingresos y el gasto público, la reducción de las desigualdades regionales, la mejora de la inversión pública y servicios públicos, y una mayor rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Así, se destacan las siguientes propuestas:

1. Reducir la brecha vertical entre las responsabilidades de gasto e ingresos propios de los gobiernos subnacionales.
 - a. Establecer un sistema de ingresos para los gobiernos regionales a través de la coparticipación de la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto general a las ventas o mediante la asignación de bases tributarias.
 - b. Incrementar la eficiencia de la recaudación tributaria de los impuestos municipales en los gobiernos locales.
2. Reducir las disparidades en la disponibilidad de recursos públicos entre los gobiernos subnacionales
 - a. Rediseñar el sistema de transferencia de recursos a los gobiernos regionales (FONCOR) y locales (FONCOMUN) a través de criterios de cierre de brecha fiscal.
 - b. Evaluar el sistema de transferencia de canon para una distribución equitativa entre gobiernos receptores y no-receptores.
3. Mejorar la predictibilidad y estabilidad de los presupuestos de los gobiernos subnacionales
 - a. Establecer de manera clara y anticipada los criterios de transferencia de recursos por parte del gobierno nacional y del MEF.

- b. Facilitar la participación de los gobiernos subnacionales en la fase de programación presupuestaria.
- 4. Mejorar la eficiencia del gasto público de los gobiernos subnacionales y reducir la atomización de los proyectos de inversión
 - a. Establecer un sistema de evaluación y priorización de proyectos de inversión pública de alto impacto según el nivel de gobierno y desde un criterio de cierre de brechas territoriales.
 - b. Promover una planificación del gasto multianual, una gestión por resultados y una evaluación de desempeño del gasto público.
- 5. Fortalecer la fiscalización y transparencia del gasto público de los gobiernos subnacionales
 - a. Implementar de manera eficiente un sistema de monitoreo del gasto público en los proyectos de inversión.
 - b. Diseñar mecanismos de seguimiento y socialización del gasto público de los gobiernos regionales dirigida para el fácil acceso a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, S. (2015, 20 de marzo). Descentralización sin reelección. Una reforma intrascendente. *Enfoque Derecho*. <https://www.enfoquederecho.com/2015/03/20/descentralizacion-y-no-reeleccion-una-reforma-constitucional-intrascendente/>
- Aguilar, D. (2021). ¿Juntos o separados hacia el desarrollo? Gobierno abierto y la construcción de capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú, 2011-2014. *Sobre México. Temas de Economía. Nueva Época*, 2(4), 1-55.
- Aguirre, C. y Drinot, P. (Eds.). (2018). *La revolución peculiar: repensando el gobierno militar de Velasco*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Alva, J. (2019). «Pueblo chico, infierno grande»: determinantes de la revocatoria de mandato a alcaldes distritales peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, (11), 31-57.
- Ames, R., Barnechea, Á. y Molina, R. (2015). *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro: diálogos en la PUCP*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Andina – Agencia Peruana de Noticias. (2019, 11 de abril). Vizcarra exhorta al Congreso aprobar con celeridad proyectos de reforma política. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-vizcarra-exhorta-al-congreso-aprobar-celeridad-proyectos-reforma-politica-748326.aspx>

- Andina – Agencia Peruana de Noticias. (2021, 12 de setiembre). Presidente Castillo: «Vamos a llevar a cabo la verdadera descentralización del país». *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-castillo-vamos-a-llevar-a-cabo-verdadera-descentralizacion-del-pais-861337.aspx>
- Aragón, J. y Cruz, M. (2018). El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones regionales y municipales del 2018. *Revista Argumentos*, 12(2), 27-36.
- Aragón, J. e Incio, J. L. (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. *Revista Argumentos*, 5(8).
- Aragón, J., Remy, M. I., Sosa, P. y Urrutia, A. (2018). ¿Qué lecciones nos dejan las elecciones regionales del 2018? Un balance desde las ciencias sociales. *Revista Argumentos*, 12(2), 5-12.
- Aragón, J. y Cruzado, E. (2012). Un balance del actual proceso peruano de descentralización desde lo avanzado en materia fiscal y participación ciudadana. En F. Pressacco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina* (pp. 187-219). RIL Editores.
- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Ardanaz, M., Briceño, B. y García Ferro, L. Á. (2019). *Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas del apoyo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)*. Documento para discusión DP-00719. BID.
- Arellano-Yanguas, J. (2011a). Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Arellano-Yanguas, J. (2011b). ¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Arellano-Yanguas, J. (2019). Extractive industries and regional development: Lessons from Peru on the limitations of revenue devolution to producing regions. *Regional y Federal Studies*, 29(2), 249-273. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1493461>
- Arévalo, R. (2015). ¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013). *Polítai: Revista de Ciencia Política*, 6(11), 111-125.
- Arévalo, R. y Sosa, P. (2016). ¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos (2006-2014). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 115-143.

- Arriarán, G. (2014, 14 de junio). Descentralización y atomización. *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2014/06/14/descentralizacion-y-atomizacion/gabrielarriaran/>
- Augusto, M. C., Dargent, E. y Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, (90), 99-125.
- Awapara, O. y Dargent, E. (2014). Huntington in Peru (or beware of reforms). En P. Drinot (Ed.), *Peru in theory* (pp. 101-124). Palgrave Macmillan.
- Ayala, H., Arriola Laura, G. y Cantuarias Ayo, P. (2021). *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, H. y Fuentes, A. (Eds.). (2020). *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Azpur, J. (2006). La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia. En E. Toche y M. Paredes (Eds.), *Perú Hoy: democracia inconclusa, transición y crecimiento* (pp. 149-176). DESCO.
- Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távora, G. (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ballón, E. (2005). Un resultado previsible y un gran desafío nacional: referéndum del 30 de octubre. *Revista Quehacer*, 156, 54-58.
- Ballón, E. (2007). La descentralización: lo que nos dejó Toledo, lo que nos espera con García. *Economía y Sociedad*, 63(abril), 7-12.
- Ballón, E. (2010). Calentando motores. *Revista Quehacer*, (178), 29-34.
- Ballón, E. (2018). Regiones y municipalidades 2018: ¿el desplome de la representación? En E. Toche M. (Comp.), *Perú Hoy: Movimientos sociales, actores y representación política* (pp. 51-67). DESCO.
- Ballón, E. y Monge, C. (2018). Relanzar la descentralización para recuperar la democracia. *Intercambio*, (43), 4-7.
- Ballón, E., Campana, Á. y Glave, M. (2015). Ordenamiento territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital. En I. Mendoza (Ed.), *Perú Hoy: Hacia otro desarrollo* (pp. 153-177). DESCO.

- Bancalari, A. (2020). *Can white elephants kill? Unintended consequences of infrastructure development in Peru* (N.º W20/32). IFS Working Paper.
- Banco Mundial. (2016). *Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer*. Banco Mundial.
- Barco, D., Chávez, P. y Olivás, K. (2021). *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. (Documento de Política Perú Debate). Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva: participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).
- Barrantes, R., Ricardo, C. y Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Universitaria.
- Bazo, A. (2015, 6 de marzo). Actuales autoridades regionales y locales no podrán reelegirse el 2018. *La Ley*. <https://laley.pe/art/2273/actuales-autoridades-regionales-y-municipales-no-podran-reelegirse-el-2018>
- Bensa, J. (2002). *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002*. (Documentos de Trabajo N.º 2). ONPE.
- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Blanco, F., Martínez-Vázquez, J. y Porras, J. (2017). *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*. Banco Mundial.
- Boza, B. (2006). *Canon minero: ¿caja chica o palanca para el desarrollo?* Ciudadanos al Día y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2019). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En F. Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 7-34). Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Autónoma de México.
- Campana, Á. (2018). Ordenamiento territorial: idas, venidas y simulacros de una política imprescindible. En E. Toche (ed.), *Movimientos sociales, actores y representación política* (pp. 69-87). DESCO.
- Cantuarias, P. (2020). ¿Todos por igual? Un análisis de las repercusiones del acoso político en el ejercicio de las funciones de regidoras en municipios locales en Puno

- y Lima (2015-2018), Perú. *Anuario Latinoamericano*, 8, 65-86. doi: 10.17951/al.2019.8.65-86
- Carolini, G. Y., Hess, S. L., Quezada, J. y Thomasz, E. O. (2019). *Panorama de la descentralización fiscal y la ruralidad en América Latina y el Caribe: limitaciones y oportunidades para resolver el desarrollo desigual*. [Documentos de Proyectos]. CEPAL.
- Castillo, Pedro. (2021). 100 días de gobierno. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2389743/Informe-100-dias-de-gobierno-presidente-Pedro-Castillo.pdf>
- Centeno, M., Kohli, A. y Yashar, D. (2017). *States in the developing world*. Cambridge University Press.
- Cibils, V. F. y Ter-Minassian, T. (2015). *Decentralizing revenue in Latin America: why and how*. Inter-American Development Bank, 155-198
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (CANRP). (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Congreso de la República del Perú. (2008, 18 de enero). *Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/363f14b02d204d0d-052573d4007e76e5/\\$FILE/00321DC06MAY180108.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/363f14b02d204d0d-052573d4007e76e5/$FILE/00321DC06MAY180108.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2014a, 28 de mayo). *Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e-205257ce600781f27/\\$FILE/00292DC04MAY280514.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e-205257ce600781f27/$FILE/00292DC04MAY280514.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2014b, 24 de octubre). Aprueban la no reelección inmediata de presidentes, vicepresidentes regionales y alcaldes. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/Cntitulares2/CF57966D4D8B-857705257D7C0008AACF/?OpenDocument>
- Congreso de la República. (2016). *Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso. Informe anual de evaluación. Período de sesiones 2015-2016*
- Congreso de la República. (2019). *Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual. Período de sesiones 2018-2019*.
- Conterno, E., Doig, S. y Blanco, F. (2006). *Proceso de descentralización 2005-abril 2006. Balance y Desafíos*. Programa Pro Descentralización-PRODES.

- Contraloría General de la República. (CGR). (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.
- Contraloría General de la República. (CGR). (2019, 28 de junio). *Nota de prensa: 451-2019-CG-GCOC: identifican más de 2,600 funcionarios que no cumplen con el perfil*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/497147-451-2019-cg-gcoc-identifican-mas-de-2-600-funcionarios-que-no-cumplen-con-perfil>
- Contraloría General de la República (CGR). (2021a). *La reforma del control gubernamental en el Perú. Balance al trienio de su implementación*. Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
- Contraloría General de la República (CGR). (2021b). *Informe Ejecutivo Semestral de Gestión Enero-Junio, 2021*. Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (CGR). (2021c, 12 de agosto). *Contraloría: estas son las regiones más afectadas por la corrupción en el 2020*. [Nota de prensa]. <https://elperuano.pe/noticia/126646-contraloria-estas-son-las-regiones-mas-afectadas-por-la-corrupcion-en-el-2020>
- Contraloría General de la República (CGR). (2021d, 1 de setiembre). *Contraloría alerta retrasos en obra del Hospital Regional de Pucallpa*. [Nota de Prensa N.º 943-2021-CG-GCOC]. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/514528-contraloria-alerta-retrasos-en-obra-del-hospital-regional-de-pucallpa>
- Cooper, C. (2019, 1 de enero). La inversión pública. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/inversion-publica-claudia-cooper-noticia-593019-noticia/>
- Córdova, B. e Incio, J. L. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), 415-436.
- Córdova, H. (1994). El proceso de regionalización en el Perú: ¿una solución para el desarrollo? *Espacio y Desarrollo*, 6, 31-51.
- Córdova, L. y Ruiz Bravo, P. (2010). *Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura, Perú*. Dirección Académica de Responsabilidad Social (DARS-PUCP).
- Cotler, J., Glave, M., Grompone, R. y Remy, M. I. (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Documento de trabajo N.º 154. Instituto de Estudios Peruanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Crabtree, J. (2014). Funding local government: Use (and abuse) of Peru's canon system. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 452-467.
- Cuenca, R., Carrillo, S. y Puémape, F. (2016). Mirando al Estado desde la intersectorialidad y la intergubernamentalidad: el caso de la Iniciativa Aprende Saludable. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 207-229.
- Cueva, C. (2020). Apuntes sobre el acoso político. Las mujeres y las elecciones subnacionales. En H. Ayala y A. Fuentes (eds.), *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018* (pp. 69-181). Jurado Nacional de Elecciones.
- Cueva, C., Freidenberg, F. y Uchuypoma, D. (2019). Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectorias y perfiles de las consejeras regionales (2002 y 2014). En F. Freidenberg et al. (eds.), *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 223-248). Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Autónoma de México.
- Damonte, G. H. (2018). Mining formalization at the margins of the State: Small-scale miners and state governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*, 49(5), 1314-1335.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú, una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M. y Ulfe, M. E. (2017a). *Resource booms and institutional pathways: The case of the extractive industry in Peru*. Palgrave Macmillan.
- Dargent, E., Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2017b). Greater State capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity Boom. *Politics and Society*, 45(1): 3-34.
- Dargent, E. y Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿el quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41(2), 377-400.
- Decreto Legislativo N.º 776 [DL N.º 776]. *Decreto Legislativo N.º 776 – Ley de Tributación Municipal*. 30 de diciembre de 1993 (Perú).
- Decreto Supremo N.º 126-2021-PCM [DS N.º 126-2021-PCM]. Decreto Supremo que aprueba la sección primera del reglamento de organización y funciones de la presidencia del Consejo de Ministros. 30 de junio de 2021 (Perú).
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Vigésimo Tercer Informe Anual*.
- De Gramont, D. (2010). ¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú. *Polítai*, 1(1), 56-72.

- Díaz, R. (2018). Demanda precaria por infraestructura descentralizada y desigualdad rural: desigualdades e inequidades en el mundo rural. En R. Fort, M. Varese y C. de los Ríos (eds.), *SEPLA XVII. Perú: El problema agrario en debate* (pp. 495-542).
- Dickovick, J. T. (2007). Municipalization as Central Government strategy: Central-Regional-Local politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius*, 37(1), 1-25.
- Došek, T. (2019a). *La persistencia de caudillos locales en América Latina*. (Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Došek, T. (2019b). Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada. *Revista Elecciones*, 18(19), 11-37.
- Dulanto Rishing, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. (Tesis de maestría, Universidad de Navarra).
- Eaton, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America. Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford University Press.
- El Comercio. (2014a, 13 de abril). Editorial: Los Padrinos. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-padrinos-309820-noticia/>
- El Comercio. (2014b, 28 de agosto). Debaten la no reelección de presidentes regionales y alcaldes. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/debaten-reeleccion-presidentes-regionales-alcaldes-357304-noticia/>
- El Comercio. (2019, 26 de mayo). Servir: «No podemos seguir con la alta rotación de funcionarios». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/servir-seguir-alta-rotacion-funcionarios-noticia-ecpm-638379>
- El Comercio. (2021, 19 de julio). El Congreso buscó crear 186 distritos en solo cinco años. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/agenda-declarativa-congreso-busco-crear-186-distritos-en-solo-cinco-anos-ec-data-noticia/>
- El Comercio. (2022, 1 de enero). Gobiernos locales en zonas mineras ejecutaron menos de la mitad de su presupuesto para obras. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/canon-minero-gobiernos-locales-en-zonas-mineras-ejecutaron-menos-de-la-mitad-de-su-presupuesto-para-obras-mineria-recursos-municipalidades-ec-data-noticia/>
- Espinoza, M. y Fort, R. (2019). *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión público en los barrios vulnerables de Lima*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Espinoza, O. (2012). El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En A. Del Águila y M. Suito (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Finot, I. (2011). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL.
- Fort, R., Varese, M. y De los Ríos, C. (eds.). (2018). *SEPIA XVII. Perú: el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Fort, R. y Paredes, H. (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. (Documento de investigación N.º 76). Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas-Zamora, R. Chanto, B. Muñoz-Pogossian y M. Vidaurri (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 25-92). Organización de los Estados Americanos.
- Gallo-Rivera, M. T., Garrido-Yserte, R., Gonzales de Olarte, E. y Del Pozo-Segura, M. J. (2013). The paradox of Peruvian growth: The evolution of territorial disparities and regional policy. En J. R. Cuadrado-Roura y P. Aroca (eds.), *Regional problems and policies in Latin America* (pp. 293-322). Springer.
- Gálvez, Á. (2017). Emprendedores del Estado: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los «perfileros» en los gobiernos locales. En A. Grompone y A. Gálvez (eds.), *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI* (pp. 19-96). Instituto de Estudios Peruanos.
- Ganoza, C. y Augusto, M. C. (2021). *Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*. (Documento de Política – Perú Debate). Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Gianella, C., Beteta, E., Cotlear, D., Dargent, E., Francke, P., Petrerá, M., Rojas, D., Rousseau, S. y Yon, C. (2020). *Fortalecer el sistema de salud público para la equidad en salud: una necesidad impostergerable*. (Documento de Trabajo). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas y Hanns-Seidel-Stiftung. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/174365/Fortalecer%20el%20sistema%20de%20salud-%20hiperv%20indice.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gianella, C., Gideon, J. y Romero, M. J. (2021). What does COVID-19 tell us about the Peruvian health system? *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, 42(1-2), 55-67. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1843009>

- Giraudy, A. y Pribble, J. (2019). Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: Lessons from subnational. *Regional y Federal Studies*, 29(2), 135-163.
- Glave, M. y Ballón, E. (2021). *Hacia una narrativa descentralizada. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Gonzales de Olarte, E. (2021a, 12 de agosto). ¿Zafarrancho transformador? ¿Es posible hacer cambios en un país atomizado? <http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion/2021/08/13/zafarrancho-transformador-en-el-peru/>
- Gonzales de Olarte, E. (2021b). Concentración de la actividad económica y de la población en el Perú, 1795-2018. En A. Beltrán, C. Sanborn y G. Yamada (eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral* (pp. 89-133). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Grindle, M. (2005). Decentralization and democracy in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 37(1), 191-192.
- Grompone, R. (2016). El Estado como institución afirmada y desbordada por la sociedad. En R. Grompone (ed.), *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 27-93). Instituto de Estudios Peruanos.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). *Balance de los mecanismos de participación ciudadana*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2019). *Presupuesto 2020: entre la inercia y la descentralización*. (Nota de Análisis e Información N.º 27). <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2019/10/NIA-27-2019-Presupuesto-2020.pdf>
- Herz Sáenz, C. (2019). La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo. *Ecuador Debate*, 108, 149-166.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.
- Holland, A. C. e Incio, J. L. (2019). Imperfect recall: the politics of subnational office removals. *Comparative Political Studies*, 52(5), 777-805. doi: 10.1177/0010414018797939
- Incio, J. L. y Gil, R. (2016). Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales: análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963–2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 115-136. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1688-499X2016000100003
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2005-2021). *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Perú: Estadísticas de Gestión Municipal 2011-2016*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2019*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2021*.
- Jaramillo, M. y López, K. (2021). *Políticas para combatir la pandemia del COVID-19* (Documento de Investigación, 112). Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Jaramillo, C. y Valenzuela, M. (2019). *Las cuotas electorales Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. ONPE.
- Jurado Nacional de Elecciones y Pontificia Universidad Católica del Perú. (2017). *Derecho a la participación política LGTBI*. Jurado Nacional de Elecciones y Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://promsex.org/publicaciones/derecho-a-la-participacion-politica-lgtbi-diptico/>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2018). *Segunda elección regional 2018. Reporte N.º 1. Serie ER2018. Datos generales y perfil de candidatos*. Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gov.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGgxRTDpwoK@qTLpu6KbULObGw59Iuc6%2B@0ElOxMA==Ex&tk=mE7N7AoHuIE=7A>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021a). *Participación política de las poblaciones en situación de vulnerabilidad*. Jurado Nacional de Elecciones. <https://observaigualdad.jne.gov.pe/participacionpolitica/Afroperuanos/Participaci%C3%B3n%20Afro.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021b). *¿Qué es la revocatoria y por qué se activa?* Jurado Nacional de Elecciones. https://drive.google.com/file/d/1Xlhx5Fjy5VN-bLfUQKtY_bVwkgb5WLq9s/view
- LAPOP. (2018). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*.
- La República (2021a, 14 de agosto). Castillo: «Reafirmo mi compromiso con los gobiernos regionales y locales para trabajar juntos». *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2021/08/14/pedro-castillo-reafirmo-mi-compromiso-con-los-gobiernos-regionales-y-locales-para-trabajar-juntos>
- La República. (2021b, 29 de octubre). Congreso aprueba la suspensión de elecciones primarias para comicios municipales y regionales 2022. *La República*. <https://la>

- republica.pe/politica/2021/10/28/congreso-aprueba-la-suspension-de-elecciones-primarias-para-las-elecciones-municipales-y-regionales-2022-onpe-jne/
- La República. (2021c, 7 de noviembre). Yarabamba es uno de los distritos más ricos del Perú, pero no tiene agua. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/11/07/yarabamba-es-uno-de-los-distritos-mas-ricos-de-arequipa-pero-no-tiene-agua-lrsd/>
- Ley N.º 27783. *Ley de Bases de la Descentralización*. 20 de julio de 2002.
- Ley N.º 30057. *Ley del Servicio Civil*. 3 de julio de 2013.
- Llanos, B. y Tello, P. (2012). ¿Igualdad para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011. IDEA Internacional.
- López-Follegatti, J. L. (2002). La descentralización en un país centralizado. *Quehacer*, 138, 105-114. DESCO.
- Martínez-Vázquez, J. (2013). *Fiscal decentralization in Peru: A perspective on recent developments and future challenges*. (Documento de Trabajo N.º 13-24). International Center for Public Policy. Georgia State University. <https://scholarworks.gsu.edu/icepp/45/>
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- McClintock, C. y Ponce, A. F. (2014). The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: Evidence from localized societal protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118-140.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, (11), 7-30.
- McNulty, S. y Guerra García, G. (2019). Politics and promises: exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform. *Public Organization Review*, 19(1), 45-64.
- Medina, E. (2021). *Informe rápido de evaluación de necesidades administrativas de la Dirección Regional de Energía y Minas – DREMEH para optimizar el proceso de formalización minera en Madre de Dios*. (Documento de Trabajo para el Proyecto Prevenir). USAID.
- Meléndez, C. (2014, 3 de mayo). La locura automática. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/locura=-automatica-carlos-melendez316096--noticia/?ref=ecr>

- Melgar, S. (2017). La Red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165.
- Ministerio de Cultura. (2019). *¿Cómo somos? Diversidad cultural y lingüística del Perú*. Ministerio de Cultura. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla%20informativa%20AILI%2023.05.19.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022, 1 de enero). *MEF: la inversión pública alcanzó la cifra histórica de S/39 103 millones*. [Nota de prensa]. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid101108=yyview=article&catid=100&id=7254&lang=es-ES
- Molina, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional.
- Molina, R. [Programa GFP Subnacional]. (2019, 2 de febrero). *Raúl Molina (Viceministro de Gobernanza Territorial)* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=I0LqlZBcnMM>
- Molina, R. [Gestión Pública y Control]. (2021, 2 de agosto). *Descentralización*. [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/GesPublyCont/videos/260477118874017/>
- Molina, R. (2021, 15 de agosto). *La descentralización no es enteramente culpable de no alcanzar sus objetivos*. La Ley. <https://laley.pe/art/11668/raul-molina-martinez-la-descentralizacion-no-es-enteramente-culpable-de-no-alcanzar-sus-objetivos>
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Morales, A. (2009). Análisis del uso del canon minero en inversiones de infraestructura urbana en Arequipa. *Economía y Sociedad*, 71, 63-73.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2008). *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2010). *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal*. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Muñoz, P. (2014a). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Documento de trabajo. Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización. Universidad del Pacífico.

- Muñoz, P. (2014b). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Documento de trabajo. Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización. Universidad del Pacífico.
- Muñoz, P. (2018a). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. En E. Toche M. (comp.), *Perú Hoy: Sin paradero final* (pp. 93-107). DESCO.
- Muñoz, P. (2018b, 16 de junio). Familias en contienda. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/familiares-contienda-paula-munoz-noticia-528280-noticia/?ref=ecr>
- Muñoz, P. (2018c, 14 de julio). Fragmentación con desarticulación. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/elecciones-2018-fragmentacion-desarticulacion-paula-munoz-noticia-535967-noticia/>
- Muñoz, P. (2020). Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales. En S. Vargas y M. Bravo (eds.), *Perú: el problema agrario en debate – SEPIA XVIII* (pp. 219-290). Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C. y Torres, J. (2016). Élités regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013). Universidad del Pacífico.
- Muñoz, P. y García, A. (2011). Balance de las elecciones regionales 2010. En O. Coronel y M. A. Rodríguez (eds.), *Perú debate: el nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010* (pp. 8-17). Fondo Editorial de la PUCP.
- Muñoz, P. y Guibert, Y. (2014). Mujeres en política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014. *Revista Argumentos*, 8(5), 41-52.
- Neyra, G. (2017). Descentralización y desarrollo. En J. Anderson et al. (eds.), *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021* (pp. 162-190). Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Neyra, G. y Esteves, J. (2018). *Efectos de los recursos de canon y regalías en la recaudación de ingresos propios locales en Perú*. (Documento de trabajo). CEPAL.
- Noel, W. (2019). *Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del canon sobre la recaudación*. (Documento de Trabajo). Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Observatorio de la Descentralización del Congreso de la República. (2019). *Perú. Ejecución presupuestal período 2005-2019*. (Reporte N.º 4). Unidad Técnica Observatorio de la Descentralización.
- Ojo Público. (2019). En los últimos años, 57 gobernadores regionales y más de 2000 alcaldes han sido vacados, procesados, sentenciados [...] por actos de corrupción. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1228/dato-de-del-solar-sobre-que-existen->

- 57-gobernadores-regionales-y-mas-de-2-mil-alcaldes-vinculados-a-hechos-de-corrupcion-es-cierta
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016a). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Perú: gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016b). *Territorial reviews: Perú 2016*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016c). *Reforma de la gobernanza pública, Perú. Aspectos claves 2016*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Revenue statistics in Asia and the Pacific 2021: Emerging challenges for the Asia-Pacific Region in the COVID-19 era*. OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-asia-and-the-pacific-2021_ed374457-en
- Orihuela, J. C. y Gamarra Echenique, V. G. (2019). Volatile and spatially varied: the geographically differentiated economic outcomes of resource-based development in Peru, 2001-2015. *The Extractive Industries and Society*, 6(4), 1143-1155.
- Otero-Bahamón, S. (2019). Subnational inequality in Latin America: Empirical and theoretical implications of moving beyond interpersonal inequality. *Studies in Comparative International Development*, 54(2), 185-209.
- Otero-Bahamón, S. (2020). Place-Sensitive policies in the provision of subnational public goods in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 94-122.
- Palomino, M., Cerna, D. y Ríos, M. (2013). El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal. *Revista Argumentos*, 7(2), 38-44.
- Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Jurado Nacional de Elecciones e Instituto de Estudios Peruanos.
- Paredes, M. y Došek, T. (2020). The subnational indigenous quota in Peru: The paradoxes of political representation. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 123-148.
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 483-510.
- Pease, H. y Romero, G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Peppinsky, T., Pierskalla, J. y Sacks, A. (2017). Bureaucracy and service delivery. *Annual Review of Political Science*, 20, 249-268.

- Pinilla, D., Jiménez, J. de D. y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), 133-160.
- Ponce de León, Z. (2021). *Sistema de salud en el Perú y el COVID-19*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2021/05/La-salud-en-tiempos-de-covid-VF.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). *Informe anual del proceso de descentralización al 2013*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2016). *Informe anual del proceso de descentralización 2016*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018). *Informe anual de descentralización 2017*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2019). *Informe anual de descentralización 2018*.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2020a). *Informe anual de descentralización 2019*. http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/Informe%20de%20Descentralizacion%202020.pdf?_t=1623860037
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2020b). *Plan Operativo Institucional 2021*. PCM. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/POI-2021-CONSISTENCIADO-PLIEGO-001-PCM-VF-.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2021a, 24 de marzo). *Ejecutivo aprobó el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)*. [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/349861-ejecutivo-aprobo-reglamento-del-consejo-de-coordinacion-intergubernamental-cci>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2021b). *Informe anual. Balance de la descentralización 2020*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1943968/Resumen%20ejecutivo%20Balance%20de%20la%20descentralizacion%202020.pdf.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2021c). Premier abre el 14 GORE Ejecutivo con instalación de Consejo de Coordinación Intergubernamental para fortalecer proceso de descentralización. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/513208-premier-abre-el-14-gore-ejecutivo-con-instalacion-de-consejo-de-coordinacion-intergubernamental-para-fortalecer-proceso-de-descentralizacion>

- Proética. (2009). *Hacia un sistema de control para gobiernos regionales: análisis y propuesta*. Proética.
- Proética. (2019). La tolerancia a la corrupción, grande y pequeña, se mantiene extendida según la última encuesta nacional sobre corrupción de Proética. *Proética*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>
- Proética. (2021). Observatorio de casos de corrupción en medio de la pandemia: más de 1400 investigaciones en fiscalías en todo el país. <https://www.proetica.org.pe/contenido/observatorio-de-casos-de-corrupcion-en-medio-de-la-pandemia-mas-de-1400-investigaciones-en-fiscalias-en-todo-el-pais/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quiñón, A. (2017). ¿El pasado importa? Legados institucionales, sociedad civil y burocracia local para la gestión de conflictos socioambientales en Moquegua (2000-2016). *Debates en Sociología*, 45, 85-112.
- Quiñón, A. (2019). *Trayectorias regionales y recursos naturales: el caso del gobierno regional de Moquegua (2002-2018)*. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Quiroz, A. (2019). *Historia de la corrupción en el Perú*. (3.ª ed.). Instituto de Estudios Peruanos.
- Quispe Mamani, E. (2016). Gobiernos locales en Perú. En J. M. Ruano y C. Vial. (eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 313-350). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.
- Radio Programas del Perú (RPP). (2021, 26 de junio). ¿Qué opinan los gobernadores regionales sobre la participación de Castillo en la IV Cumbre de la Descentralización? <https://rpp.pe/audio/programas/ampliaciondenoticiassabado/que-opinan-los-gobernadores-regionales-sobre-participacion-de-castillo-en-iv-cumbre-de-la-descentralizacion-167312>
- Remy, M. I. (2005a). *Elementos para un balance de los avances de la descentralización como reforma del Estado en el 2004*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Remy, M. I. (2005b). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Instituto de Estudios Peruanos.

- Remy, M. I. (2010a). Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia. *Revista Argumentos*, 4(3).
- Remy, M. I. (2010b). Crecientes distancias entre la política nacional y la política regional. *Revista Argumentos*, 4(5).
- Remy, M. I. (2010c). Elecciones regionales: la complicada construcción de un nuevo espacio de acción política. En E. Toche (comp.), *Perú Hoy: Sin paradero final* (pp. 33-49). DESCO.
- Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Remy, M. I. (2020, 16 de junio). Descentralización en tiempo de pandemia. *Crítica y Debates*. IEP. <https://iep.org.pe/noticias/critica-y-debates-descentralizacion-en-tiempo-de-pandemia-por-maria-isabel-remy/>
- Remy, M. I. (2021, 17 de diciembre). Regionalización: reforma necesaria, pero fallida. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/regionalizacion-reforma-necesaria-pero-fallida-por-maria-isabel-remy-columna-regionalizacion-descentralizacion-corrupcion-noticia/>
- Revez, B. (2013). *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Instituto de Estudios Peruanos.
- Rigolini, J. y Loayza, N. (2016). The local impact of mining on poverty and inequality: Evidence from the commodity boom in Peru. *World Development*, 84(1), 219-234.
- Rojas, A. (2020, 2 de diciembre). Congreso: Comisión aprueba reelección inmediata de alcaldes y gobernadores. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso-comision-de-descentralizacion-aprueba-predictamen-que-propone-la-reeleccion-inmediata-de-alcaldes-y-gobernadores-noticia/>
- Rojas, R. (2006). Poder local y participación ciudadana: la experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador. *Investigaciones Sociales*, 10(17), 1-38.
- Rousseau, S. y Morales, A. (2018). El «caso excepcional» que ya no es tan excepcional. En *Movimientos de mujeres indígenas en Latinoamérica. Género y etnicidad en el Perú, México y Bolivia* (pp. 181-212). Fondo Editorial de la PUCP.
- Ruiz, M. B. (2021). *El género detrás de la fórmula: las candidaturas de mujeres a la vice-gobernatura regional en Cusco en 2018*. (Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM). (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

- Seifert, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Seifert, M. (2016). La experiencia política importa. Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 97-114.
- Seifert, M. (2020). La política por invitación. Trayectorias políticas y reclutamiento de candidatos a nivel subnacional en las elecciones regionales y municipales 2018 en Perú. En H. Ayala y A. Fuentes (eds.), *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas en las ERM 2018* (pp. 219-240). Jurado Nacional de Elecciones.
- Seminario, B. (2019). La evolución de la desigualdad regional en el Perú: 1975-2017. En F. Portocarrero y A. Vergara (eds.), *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales* (pp. 115-148). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- SERVIR. (2022). *Relación de entidades en tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil*. Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil>
- Shack, N., Pinillos, J. y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la in-conducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Contraloría General de la República.
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Instituto de Estudios Peruanos y PRODES-USAID.
- Tanaka, M. (2009). Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación? En M. L. Márquez, E. F. Pastran y G. Hoyos (eds.), *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina* (pp. 105-138). Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Goethe Institut y Fescol.
- Tanaka, M. y Guibert, Y. (2011). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010. En O. Coronel y M. A. Rodríguez (eds.), *Perú debate: el nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010* (pp. 18-28). Fondo Editorial de la PUCP.

- Toche, E. y Paredes, M. (eds.). (2006). *Perú Hoy: democracia inconclusa, transición y crecimiento*. DESCO.
- Torres, J. y Castro, J. F. (2012). *Cambios en las reglas electorales, número de partidos y dispersión del voto: una primera aproximación*. Documento de trabajo. Centro de Investigación de la Universidad Pacífico y Centro de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Torres, J. y Díaz, G. (2019). Effects of runoff voting rules on number of parties and candidates' political experience: Evidence from a law change in Peru. *European Journal of Political Economy*, 59(2), 97-107. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2019.02.002
- Tuesta, F. (2014). La revocatoria en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local En F. Tuesta (ed.), *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 45-66). Jurado Nacional de Elecciones.
- Tuesta, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista de Derecho Electoral*, (20), 149-178.
- Uchuypoma, D. (2013). El desborde local rural: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas. *Revista Argumentos*, 7(2). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/el-desborde-local-rural-que-paso-con-los-distritos-rurales-del-peru-luego-de-las-reformas-participativas-y-descentralistas/>
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). (2013). *Informe anual del proceso de descentralización. Programa ProDescentralización*. USAID.
- Vásquez La Rosa, Rocío (2015). El 78% de los peruanos son tolerantes con la corrupción. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/78-peruanos-son-tolerantes-corrupcion-389838-noticia/>
- Vega, E., Rojas, J., Elías, L., Koechlin, J. y Solórzano, X. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil: poderes subnacionales y estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. y Encinas, D. (2016). Continuity by surprise: explaining institutional stability in contemporary Peru. *Latin American Research Review*, 51(1), 159-180.
- Vergara, R. (2019). *Cuando la voluntad general se equivoca. Un examen de los dos últimos procesos de descentralización en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Villar, E. (2016). Participación política de mujeres en los gobiernos locales. *Revista Elecciones*, 15(16), 11-30.
- Webb, R. (2006). El financiamiento del desarrollo institucional en el Perú. En J. Crabtree (ed.), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp. 237-254). Fondo Editorial de la PUCP, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.
- Welp, Y. (2016). Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179. doi: 10.1080/13510347.2015.1060222
- Zas Friz, J. (2010). Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010). *Polítai*, 1(1), 24-31.
- Zas Friz, J. (2014). La descentralización: víctima de su soledad. *LaMula.pe*. <https://lamula.pe/2014/07/20/la-descentralizacion-victima-de-su-soledad/johnnyzasfriz/>
- Zavaleta, M. (2014a). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zavaleta, M. (2014b). Todo se transforma: la articulación de la oferta política en el Perú subnacional. *Revista Argumentos*, 8(5), 61-69.

SE TERMINÓ DE DIAGRAMAR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 424-8104 / 424-3411

SEPTIEMBRE 2022 LIMA - PERÚ

Este documento busca contribuir al necesario debate sobre la descentralización en el Perú con un diagnóstico integral de este proceso reformista en las últimas dos décadas. El análisis se centra particularmente en los gobiernos regionales, que fueron el principal foco de la reforma de 2002, dada su inconclusa implementación durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) y su suspensión durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000). El documento revisa los avances y retrocesos a través de las tres dimensiones (administrativa, política y fiscal). Estas tres dimensiones se examinan por separado para, posteriormente, integrar estos hallazgos en un marco general que revisa las interacciones y sus consecuencias para la democracia y el desarrollo socioeconómico de los territorios.

ISBN 978-612-4355-11-0



9 786124 355110