

# ECUADOR Debate<sub>108</sub>

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

## La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR  
**Debate**

**CONSEJO EDITORIAL**

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editora:** Lama Al Ibrahim  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

**REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

**SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

**ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

**PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

**ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

# ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

## COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre  
*Julio Echeverría* 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

## TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:  
el Comité de vialidad del Guayas 39/71  
*Rafael Guerrero*
- Descentralización de la planificación del ordenamiento  
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100  
*Lorena Vivanco y Fernando Cordero*
- Economía política de la descentralización  
y de la recentralización (1986-2016) 101/124  
*Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña*
- La descentralización fuera del centro:  
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia  
(2005-2019) 125/148  
*Eduardo Córdova*
- La descentralización en el Perú: cambios reales  
o continuidad remozada del centralismo 149/166  
*Carlos Herz Sáenz*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184  
*Tito Livio Madrid Tamayo*

## ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario  
se manifiesta en América Latina? 185/191  
*José Sánchez Parga*

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:  
transporte público terrestre de Villa Hermosa  
a la ciudad de México (y viceversa)  
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva  
*Rodolfo Casillas* 193/208

**RESEÑAS**

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

# La descentralización en el Perú: Cambios reales o continuidad remozada del centralismo

Carlos Herz Sáenz\*

*Perú empezó en el año 2001 una reforma descentralista, la octava a lo largo de su historia republicana. Ninguna antes funcionó y esta última pareciera colapsar a pesar de los mensajes y esfuerzos episódicos por darle continuidad e intentar profundizarla. Las causas de estas limitaciones se ubican en un escenario de escasa voluntad y decisión política para propiciar reformas sustanciales; de precaria institucionalidad y ausencia de liderazgos democráticos que promuevan un proyecto nacional de desarrollo descentralizado e inclusivo; de presencia de un modelo capitalista de acumulación que convive con el centralismo, los monopolios, la informalidad, la ilegalidad y la corrupción extrema, comprometiendo a los cinco últimos presidentes de la República; y, finalmente, de frágil gobernanza y pendiente construcción de ciudadanía. Los desafíos como se perciben no son nada fáciles y la situación no es halagüeña. Sin embargo, hay posibilidades de construir consensos para retomar el camino hacia una reforma descentralista en base a una mejor comprensión del contexto nacional y con mucho realismo.*

## Introducción

La descentralización, en el caso de Perú, corresponde a una sentida aspiración de reforma de los pueblos afectados por un agobiante centralismo del Estado, expresado en la hipertrofia económica y marcada asimetría de poder que posee históricamente Lima, respecto al resto del país, primero como capital del Virreinato y luego de la República; y por la ausencia de mayores oportunidades económicas y políticas para el aprovechamiento de las diversas potencialidades de desarrollo que poseen los territorios regionales y locales, cuya puesta en valor podría significar un cambio sustancial en las relaciones de intercambio, de negociación y de poder en beneficio de las poblaciones en las regiones más postergadas.

El último intento importante de reforma descentralista se inició en el año 2001, la octava en la época republicana, aprobando la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, entre otras. Esta reforma pareció ser la más persistente, debido principalmente a sus prioridades de promover la regionalización (gobiernos regionales sobre la base de los departamentos existentes), y a su esquema de transferencia de competencias y

---

\* Egresado en Antropología. Magister en Gestión Pública Local. Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Doctor del Programa de Estudios Andinos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con mención en Antropología. Doctorando en Historia Antigua en la Universidad de Salamanca. Docente en Políticas Públicas en la PUCP. Consultor en temas de gobernanza local, gestión de recursos naturales, manejo de conflictos en el Perú y los países andinos.

funciones desde varios sectores ministeriales del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (municipios y departamentos). La regionalización, finalmente, no prosperó y la transferencia devino básicamente en la dación de mecanismos administrativos para ampliar funciones a los gobiernos subnacionales sin dotarlos de significativos recursos ni capacidades humanas, presupuestales, técnicas, logísticas y políticas.

Los resultados alcanzados en este último intento de reforma descentralista considerando los aspectos favorables, permite mostrar esfuerzos e iniciativas importantes promovidas por autoridades de gobiernos regionales y municipales para hacer posible un ejercicio de gestión más protagónico y eficiente de esos actores, sin depender de los recursos humanos y presupuestales de la capital. Sin embargo, lo más característico del proceso actual de descentralización son los desafíos aún pendientes de realización, en un escenario de escasa voluntad política para generar transformaciones sustanciales; de incapacidad y de crisis de gobernabilidad que se expresa principalmente en la pérdida de rumbo del parlamento nacional; y de extremados hechos de corrupción que han comprometido judicialmente a los cinco últimos presidentes de la República, algunos ya en prisión y otros en proceso de estarlo, al igual que decenas de autoridades municipales y regionales en todo el país, evidenciando cuan amplio y generalizado se encuentra este dañino flagelo.

### **¿Qué dificulta o retrasa el proceso de descentralización en el Perú?**

La complejidad de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales en nuestros países, en particular del Perú en este caso, le otorgan a la descentralización como a cualquier reforma de Estado, un escenario que debiera ser mejor comprendido; ya sea para identificar y abordar aquellos factores que lo limitan o retrasan, como también para determinar cuál debería ser el rumbo realista o posible, por donde transitar para lograr resultados válidos y consensuados, más allá de nuestros plausibles deseos o aspiraciones que quizás no respondan a contextos terrenales y nos conduzcan a sentimientos de frustración y de conflictos innecesarios.

Desde el análisis de la realidad y desde nuestra modesta experiencia, podemos señalar que la situación crítica de la reforma descentralista en el Perú, tiene algunas razones muy profundas y que afectan además la marcha del país en su conjunto. Es decir enfrentar los desafíos de la descentralización, conllevarían a poner nuestro pensamiento y acción en la búsqueda de transformaciones drásticas para la vida nacional, y que a su vez, permitan a millones de mujeres y hombres lograr el desarrollo humano y sostenible que anhelan.

A continuación se resaltan algunos factores que pueden explicar por qué la reforma descentralista sigue en lista de espera.

## La ausencia de un consenso nacional que oriente y de sentido a esta reforma

Las limitaciones son diversas para que la reforma política, económica y administrativa de la descentralización pueda sostenerse y prospere. Una de ellas, que puede ser considerada como más importante, es la carencia de un consenso nacional que genere compromisos políticos en torno a objetivos y metas de esta reforma, y que precise una hoja de ruta para garantizar las transformaciones graduales que el país requiere para lograrlo. En ese escenario, el Perú cuenta con algunos instrumentos que, de manera formal, podrían ser suficientes para poner en marcha no solo la descentralización sino una serie de políticas nacionales que son sustanciales desde la construcción de un proyecto nacional hacia el cual concurren las mentes, corazones y recursos de los diversos sectores y actores. Aquellas están contenidas en las 35 denominadas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional,<sup>1</sup> enmarcadas en objetivos como el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho; desarrollo con equidad y justicia social; promoción de la competitividad del país; afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado (Acuerdo Nacional, 2014). La octava Política, hace referencia a: “la descentralización política, económica y administrativa, que tiene como fin propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”. La importancia del contenido de estas políticas nacionales se contraponen drásticamente con su desidioso –y tal vez interesado– incumplimiento y con su ausencia en el sustento de las normas que discute y aprueba el Congreso y el propio Ejecutivo, debido a que no tienen un carácter vinculante. Son desconocidas por la amplia mayoría de la población y de un buen sector de los tomadores de decisiones y, en otros casos, estos últimos simplemente no las toman en cuenta. Esta es una de las oportunidades que el país está perdiendo y, por tanto también el poner en agenda la reforma descentralista.

El otro instrumento nacional que podría constituir la oportunidad de alinear y comprometer actores en la reforma descentralista es el Plan Estratégico Nacional, que ha sido diseñado y promovido desde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), primero con una visión al 2021 (Plan Bicentenario), y ahora pospuesto en la Visión del Perú al 2050, como resultado de las evidencias que muestran lo poco que se ha avanzado en su cumplimiento.<sup>2</sup> Este Plan señala como

- 
1. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, constituyen el esfuerzo más serio de búsqueda de consensos entre las diversas representaciones de los partidos políticos, los empresarios, los gremios de empresarios y trabajadores, las organizaciones sociales de base, las organizaciones confesionales, entre otras entidades, para dotar al país de lineamientos que ordenen la vida política y superar la inestabilidad y la impredecibilidad que generan los cambios de gobierno. Suscrita en el año 2002, con 29 políticas y luego a la fecha, ampliada a 35. Lamentablemente sus propósitos continúan lejos de cumplirse.
  2. El Plan Bicentenario es el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional basado en el Acuerdo Nacional suscrito en el año 2002. Dicho Plan definió seis ejes estratégicos: 1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas; 2. Oportunidades y acceso a los servicios; 3. Estado y gobernabilidad; 4. Economía, competitividad y empleo; 5. Desarrollo regional e infraestructura; 6. Recursos naturales y ambiente. Asimismo, tiene como organismo técnico especializado al CEPLAN, “que ejerce la función de órgano

uno de sus ejes, la construcción de un “Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás” (CEPLAN, 2019). Igualmente, en estos nuevos plazos, se proponen la revisión de las Políticas de Estado, la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y el intento de organizar el desarrollo nacional como marco para el impulso de efectivos planes de desarrollo territorial, en base a la compleja, diversa y desafiante realidad geográfica y cultural del país.

Si los instrumentos de políticas y estrategias nacionales no han convocado ni permitido crear compromisos y consensos de actuación que prioricen un camino realista y claro para avanzar en la reforma de la descentralización, menos aún se percibe actitudes y decisiones favorables desde las instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones empresariales, hacia procesos de acuerdos comunes concibiendo un proyecto nacional. Lo que subsiste es una suerte de transferencia pasiva, rutinaria y administrativa de competencias y funciones desligadas de capacidades y visiones territoriales como base para una gestión pública por resultados, que le den sostenibilidad a las precarias iniciativas iniciadas o promovidas desde algunos sectores de la sociedad y la academia; sin mucho efecto frente a la continuidad de la predominancia y fuerza económica, política y hasta cultural que posee el centralismo respecto a la debilidad de la mayoría de los territorios del país, en su forma político-administrativa de gobiernos regionales y municipales. El problema se hace mayor si se considera el escaso interés de los sectores empresariales por el desarrollo integral de las regiones, limitando las inversiones a la esfera de sus específicos negocios, sin apostar mayormente por el desarrollo territorial. Más del 70% del PBI se concentra en la capital limeña y, es bastante evidente la contradicción que existe entre la creciente presencia de las inversiones privadas, mayormente extractivistas (minera, petrolera, agroexportadora, acuícola, forestal), y la escasa mejora de las condiciones de vida de las localidades en las que aquellas se desarrollan, sobre todo rurales.

Complementariamente, hay que añadir otras fuentes de inversión pública originada por las actividades extractivas, principalmente las mineras y de hidrocarburos, que en los últimos quince años ha mostrado un incremento significativo sin que devenga necesariamente en cambios sustanciales para el desarrollo económico de las regiones, debilitando aún más, la reforma descentralista. Lo mismo se puede decir de la actividad agroexportadora y forestal. En el período 2004 al 2018, los municipios han recibido por transferencias de canon, regalías y otras formas de participación, cerca de 81 mil millones de soles; en el mismo período, los gobier-

---

rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; orientado al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de Derecho” (CEPLAN, 2011. *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*). Igualmente, como en el caso del Acuerdo Nacional, poco se avanzó en su implementación, por ausencia de voluntad política.



nos regionales percibieron unos 30 mil millones de soles por las mismas fuentes.<sup>3</sup> Son evidentes, pues, las serias deficiencias en la capacidad de gasto y en la calidad del mismo mostradas por las autoridades subnacionales, resultado de las limitaciones de liderazgo político y de generadores de valor público. Hay que añadir, lamentablemente, cómo esos grandes fondos públicos han implicado en muchos casos un factor de corrupción que ha comprometido a cientos de autoridades y funcionarios (Anexo N° 1).<sup>4</sup> Vale señalar, además, la situación de inequidad en la distribución de esos recursos que ha significado que el 56% de los gobiernos municipales concentren el 80% del canon, regalías y otras participaciones, así como el 50% de los gobiernos regionales concentran igual porcentaje de beneficios,<sup>5</sup> lo que, sumado a la ineficiencia en el gasto, reduce las oportunidades de un buen aprovechamiento de importantes fuentes tributarias y de financiamiento para un desarrollo descentralizado.

Igualmente, lo que predomina en la intención política de la mayoría de actores políticos y del aparato gubernamental es la continuidad de un proyecto de corte neoliberal, impuesta en la Constitución Política del Estado, aprobada con mayoría del fujimorismo aliado a los sectores más conservadores, que le resta soberanía y capacidad de negociación a las autoridades públicas frente a lo que muchos describen como una forma de “capitalismo salvaje”. Este modo de acumulación también constituye un factor limitante para lograr consensos en torno a la reforma descentralista, dado que el nuevo tipo de gestión de los territorios debe ir de la mano con un renovado ejercicio de la economía, más inclusiva y equitativa, más soberana y contribuyente a la generación de más valor público. Lo señalado debiera ser considerado a luz de un país que muestra un crecimiento económico sostenido de más de dos décadas,<sup>6</sup> que no redunde en mejoras sustanciales de salud, educación, alimentación, vivienda, seguridad, entre otros. Los factores que generan dicho crecimiento, como las actividades extractivas en minería y pesca industrial así como las inversiones en la agroexportación, entre otras, no han contribuido a modificar el sistema centralista y, en muchos casos, lo han acentuado.

De manera más concreta, el proceso de descentralización se vincula con el ejercicio de mecanismos participativos como los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos. Respecto a los primeros, los esfuerzos desplegados en su diseño y formulación han generado una gran movilización de actores buscando construir acuerdos y consensos en el marco del desarrollo territorial, pero no

- 
3. Para mayor información, ver: “Perú: Transferencias de Tipo de Canon, Regalías, Participaciones y Otros. Disparidad interdepartamental 2004-2018”. Pág. 22. Recuperado de: <<https://n9.cl/5h6k>>.
  4. *Diario Gestión*, del 5 de mayo de 2019, muestra el incremento de la corrupción de funcionarios por departamentos en el Perú entre los años 2016 y 2018, que en algunos casos llega a más del 60% en ese lapso. Recuperado de: <<https://n9.cl/0syh>>.
  5. Para mayor información, ver: “Perú: Transferencias de Tipo de Canon, Regalías, Participaciones y Otros. Disparidad interdepartamental 2004-2018”. Pág. 25. Recuperado de: <<https://n9.cl/5h6k>>.
  6. “BCR: Perú cumplirá 20 años de crecimiento económico continuo”. *Andina*. Agencia peruana de noticias. Recuperado de: <<https://n9.cl/h4pm>>.

han devenido en la concreción de instrumentos de gestión, de carácter vinculante y orientadores del desarrollo con visión de futuro. Una vez más el corto plazo y la ausencia de voluntad política, así como la escasa acción de incidencia y movilizadora de la sociedad, han venido facilitando esa situación, que también ha frenado las reformas descentralistas. Sobre las experiencias del presupuesto participativo se puede afirmar que este instrumento ha logrado movilizar importantes sectores sociales, expectantes en su afán de lograr ser escuchados y de tener espacios de poder y decisión para la priorización de sus demandas locales. Sin embargo, ese interés y respuesta tan significativa de la población se fue desvaneciendo o distorsionando, debido a que muchos de los gobiernos regionales y municipales lo asumieron solo como el cumplimiento de una formalidad sin mayor intención de hacerla efectiva y, en el mejor de los casos, con escasos resultados obtenidos en la mejora de la calidad de vida de la gente.

En la base del desaprovechamiento de esta importante oportunidad de democracia participativa, se puede señalar limitaciones como las trabas en los procedimientos de consulta, que afectaron la participación; incumplimiento de los acuerdos de inversión priorizados, por parte de las autoridades, desalentando a los actores sociales; atomización de los recursos invertidos en obras de limitado impacto, perdiéndose de vista el objetivo del desarrollo territorial, aceptando proyectos de escasa envergadura como parte de políticas populistas o clientelares; presupuesto insuficiente puesto en consulta popular, con el consiguiente escaso valor público generado; aprobación de proyectos sin mayor relación con los planes de desarrollo territoriales que, como se señaló antes, no fueron valorados como orientadores instrumentos de gestión, entre otros. La reforma descentralista se vio afectada por la imposibilidad de vincularla al ejercicio democrático y establecer mejores condiciones de vida de la gente en los diversos ámbitos locales de desarrollo. A lo largo de las dos últimas décadas se ha devaluado el carácter innovador y movilizador de los mecanismos de participación como el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo, la Rendición de Cuentas, así como el otrora expectante mecanismo de articulación territorial denominado Mancomunidad.

La falta de consenso para el impulso al proceso de descentralización también es reflejo del colapso de los partidos políticos nacionales y la precariedad de los movimientos políticos regionales y locales, mayormente conformados para las coyunturas electorales para luego desaparecer. Una normatividad laxa y una institucionalidad débil, facilitan y hasta sustentan esa preocupante realidad, que debilita aún más la gobernabilidad democrática. La precariedad política se extiende a los espacios de coordinación y articulación de los gobiernos regionales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR) y de las municipalidades (como la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE, o la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, REMURPE), las cuales no gozan de mayor representatividad ni capacidad de movilización o acción. Las reformas políticas que el Congreso de la República viene discutiendo por presión del Poder Ejecutivo, pueden tener un efecto favorable para impulsar el proceso de descentralización, si se toma en cuen-

ta aspectos importantes como la renovación de las organizaciones partidarias, la desaparición de los endebles y estacionales movimientos regionales, los requisitos para el fortalecimiento de los partidos en términos de funcionamiento, militancia y organización, así como la participación de la ciudadanía en las elecciones primarias para los candidatos al Congreso. Estos posibles cambios, si resultan, deberían mejorar la vida política en los diversos departamentos, exigir mejores líderes y contar con mecanismos de control y vigilancia de los dirigentes partidarios.

Otras iniciativas relacionadas no han tenido los efectos esperados para profundizar la reforma de la descentralización, como la diversificación productiva, la descentralización tributaria y fiscal, la creación de infraestructura vial para reducir esa brecha y además para contribuir a la generación de nuevos ejes, corredores o polos de crecimiento. La bonanza económica del país, aun cuando se dio como parte de un modelo de acumulación extractivista minero, vulnerable y poco sostenible, hubiera tenido mejor aprovechamiento si se orientaba a potenciar las capacidades del país en materia de recursos naturales renovables y de su correspondiente valor agregado para generar más beneficios, más inclusión y equidad en la distribución de lo obtenido; y si hubiera fortalecido la institucionalidad y la capacidad de gestión de su burocracia (Ghezzi y Gallardo, 2011). Ello hubiera repercutido favorablemente en mejorar la distribución de la riqueza y potenciado el desarrollo de las regiones frente a la capital. Se trataba de tomar ventaja de inversiones con rentabilidad temporal, como las que provienen de las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, para destinarla a inversiones en bienes y servicios que tienen como fuente recursos naturales renovables, en el marco de un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. No fue y sigue sin ser así.

A las limitaciones para un consenso en términos de visión y proyecto de país, habría que sumarle la carencia de una ley de ordenamiento territorial y lo poco que se ha avanzado en la configuración de políticas de desarrollo territorial de carácter vinculante. Los esfuerzos por formular Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y sus correspondientes instrumentos de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), que han promovido diversos gobiernos regionales en aras de mejorar la gestión de sus correspondientes territorios no han contado con el adecuado respaldo político y el consenso de los diversos actores y sectores, además de no ser de obligatorio cumplimiento. Sobre esas iniciativas muy plausibles de las autoridades regionales y muchas veces contrarias a sus argumentos técnicos, se impusieron las competencias y decisiones del gobierno central, aprobando proyectos para actividades extractivas sin mayor coordinación con los gobiernos subnacionales. A noviembre 2017, el porcentaje de la superficie del territorio nacional concesionado a la minería llegó al 14% (CooperAcción, 2017).<sup>7</sup> Y a su vez es preocupante la cantidad de

---

7. En un artículo publicado por *Lampadía* (10/01/2019), se señala que: “A nivel nacional las concesiones mineras representan el 14.5% del territorio nacional. Sin embargo, solo el 0.31% está en etapa de exploración, es decir, 708 concesiones, y solo el 0.91% del territorio nacional se encuentra en etapa

lugares concesionados para fines extractivos en todo el país, superpuestas en áreas naturales protegidas, áreas comunales, áreas forestales, zonas urbanas e incluso entre sí. Esto es apenas un ejemplo de cómo la ausencia de una gestión ordenada del territorio contribuye al debilitamiento de la reforma descentralista, al restarles capacidad de decisión a las autoridades subnacionales, además de ser este desorden ineficiente en sí mismo.

### **El limitado entendimiento de la descentralización como reforma nacional**

Un aspecto importante a mencionar, es la errónea comprensión del proceso de descentralización como reforma nacional que compromete mayormente a los actores subnacionales, desdibujando su carácter de sustancial política nacional de Estado. Desde el gobierno central lo que mayormente importó fue la dación de normas que formalicen la transferencia administrativa de algunas competencias hacia los gobiernos intermedios (llamados regionales en el caso peruano), y los gobiernos municipales, que están bastante lejos de ser realmente considerados gobiernos locales. El balance se muestra deficitario en términos de una efectiva y eficiente gestión de esas nuevas competencias transferidas, generando una suerte de desazón y malestar en la opinión pública respecto a la capacidad de las autoridades subnacionales para asumir funciones y responsabilidades que antes recaían en las instituciones del gobierno central, percepción que a su vez distorsiona y retroalimenta la decepción por la descentralización. Esa realidad podría ser considerada la línea de base o el punto de partida para poner en marcha una reforma política que, sin embargo, es entendida como un problema a ser resuelto solo por los actores públicos subnacionales sin mayor responsabilidad de las autoridades centrales, quienes creen haber cumplido su mandato realizando formalmente tal transferencia. Empero, otra forma de analizar lo poco avanzado en la descentralización es darle la valoración de una reforma sustancial, estratégica, estructural, de carácter nacional y que compromete a todos los niveles de gobierno y a los diversos actores y sectores públicos, privados y de la sociedad. Los problemas existentes encontrados no solo se deben a las capacidades de las autoridades que reciben los nuevos mandatos, sino también y principalmente, a quienes se encargan de entregarlo o compartirlo, a sabiendas de las limitaciones existentes en capacidades, recursos, visión de desarrollo, entre otros. La descentralización debería implicar un profundo cambio de paradigmas en los roles de los actores, en las capacidades para ejercer nuevos mandatos, en el manejo de la recaudación fiscal y la distribución de los ingresos públicos, en la comprensión de las realidades culturales diversas que el país posee, y en su estrecha relación con los diversos factores del desarrollo nacional, en la búsqueda de una adecuada articulación entre las autonomías descentralistas

---

de explotación minera, es decir, 3,800 concesiones. Eso significa que en un 13.28% de las áreas concesionadas no se reporta actividad alguna". Recuperado de: <<https://n9.cl/t0fw>>.

y las prioridades como país que se mantienen como competencias centralizadas, entre otros aspectos. Se podría afirmar que se ha actuado en la perversa lógica de la conocida crónica de una muerte anunciada.

Desde el enfoque de visión nacional antes señalado, otro de los factores destacados como restricción al proceso de descentralización es el del desarrollo de capacidades que permitan generar mejores condiciones institucionales y del desempeño de los servidores públicos, para garantizar una mejor gestión de los gobiernos subnacionales en la transferencia de competencias y funciones que correspondieron a la implementación del último intento de reforma descentralista. En este aspecto cabe poner de relieve a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), entidad pública cuyo rol consiste en “emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado”,<sup>8</sup> en el mediano y largo plazo, en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional antes mencionadas, para lograr un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La reforma de Estado encargada a SERVIR, debería ser utilizada de manera complementaria a la reforma descentralista de Estado. Sin embargo, fue poco lo que ha podido modificar dicha institución en términos de superar la precariedad, inestabilidad y permanente movilidad laboral, así como la escasa capacitación para cumplir con transparencia, eficiencia y probidad la función gubernativa, en tanto problema endémico en la gestión pública, en particular en los gobiernos subnacionales, debilitando aún más los esfuerzos de descentralización. Complementariamente, fueron insuficientes las iniciativas de desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales y municipales, para crear las condiciones institucionales y de dotación de recursos humanos capaces de poner en marcha la reforma descentralista. A ello hay que añadir que parte de las consecuencias perversas del centralismo es la rotación frecuente del personal capacitado, desde las localidades con menores oportunidades de realización económica y social, hacia las ciudades intermedias o capitales de departamento, en particular la capital del país. Esta situación es especialmente preocupante si se considera como perentorio, el desafío de garantizar equipos humanos calificados para promover las acciones de desarrollo territorial descentralizado, y superar los estereotipos construidos respecto a la limitada capacidad de gestión y de probidad de los funcionarios públicos de los gobiernos subnacionales.

Un aspecto más a considerar en el escenario reseñado, ha sido la ausencia de un organismo de dirección del proceso de descentralización. Al inicio de este último intento de reforma se contó con una instancia denominada Consejo Nacional

---

8. SERVIR, es una entidad pública conformada en el año 2008, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado, en el marco de la modernización de la función pública, para lograr un servicio civil de meritocracia, flexible y con eficiencia para lograr un servicio público de calidad y calidez. SERVIR fue el ente constituido para la implementación de la Reforma del Servicio Civil.

de Descentralización, que permitió generar algunos compromisos por lo menos expectantes en torno a un conjunto de medidas que permitieron una mayor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y la puesta en agenda de esta reforma prioritaria, en un contexto de debilidad institucional. Dicho organismo, con rango de ministerio y con un presidente con presencia permanente en el Consejo de Ministros, fue posteriormente desactivado y devino en una instancia subalterna y sin mayor trascendencia política, claro indicador de la escasa voluntad del gobierno aprista de entonces, de propiciar y profundizar la reforma descentralista, quedando principalmente a expensas de dispersas iniciativas de algunos liderazgos políticos y de la sociedad civil.<sup>9</sup> Desde un enfoque de reforma política que compromete la participación de los tres ámbitos de gobierno, se hacía perentoria la conformación de una instancia nacional que ordene y promueva concertadamente dicho proceso, superando las limitaciones que sirvieron de argumento para propiciar su disolución (poca eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, limitado acompañamiento al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, burocracia centralizada en la capital, escasa capacidad de liderazgo de sus funcionarios, reducido presupuesto, entre otros).

El debilitamiento del proceso descentralizador desde el segundo gobierno aprista y el fortalecimiento de la burocracia tecnocrática del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre todo en lo que concierne a la gestión del presupuesto nacional y al control y concentración del gasto público, inició una etapa recentralizadora en la que el MEF ha ido asumiendo en la práctica un rol planificador y asignador de recursos fiscales, pasando por encima de los gobiernos regionales y municipales, violando su autonomía económica, y convirtiéndolos en simples ejecutores en desmedro de su papel protagónico en la gestión del territorio. Por ejemplo, las capacitaciones y la difusión del Presupuesto por Resultados están altamente centralizadas, llegando más a los funcionarios de las oficinas de presupuesto, lo que luego se evidencia en los problemas de articulación territorial para su implementación (Baca y Ávila, 2011).

### La realidad histórico-cultural del país

El Perú sigue constituyendo una nación en formación con una serie de limitaciones, requiriendo que, la clase política y la sociedad, logren generar condiciones que permitan la cohesión necesaria para que el concepto nación pueda ser una realidad factible (Pacheco, 2009). Subsiste la ausencia de una clase dirigente ca-

---

9. El Consejo Nacional de Descentralización (CND), fue creado el año 2002 en el marco de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, como organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Sus funciones fueron las de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales. En el año 2007, el gobierno aprista decidió desactivar este organismo y absorberlo al interior del aparato gubernamental creando una decorativa Secretaría de la Descentralización, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Recuperado de: <http://n9.cl/ms8q>.

paz de comprender lo que implica un Estado, como el peruano, que se constituye sobre la base de diversas culturas para las cuales ha funcionado la exclusión y la imposición de patrones y valores propios de intereses económicos y sociales heredados desde la Colonia. El desconocimiento y la agresión constante a los derechos fundamentales y a la cosmovisión de diversos pueblos amazónicos, andinos y afrodescendientes, se construyeron e institucionalizaron en el marco de un centralismo colonial que se reprodujo durante la República, teniendo a Lima como la capital concentradora del poder y de la toma de decisiones, con escasas ciudades, mayormente de la costa y algunas de la serranía, lejanas en su capacidad de competir y de actuar como contrapeso frente a la metrópoli limeña.

En este contexto se generan las iniciativas de reformas de descentralización y, consecuentemente, de allí también su situación de fallidas o insuficientes, incluyendo esta última, se supone aún vigente. Y es que, a diferencia de otros países en los cuales han existido históricamente territorios y actores con capacidad para generar contrapesos y para negociar espacios de poder, en el Perú esa situación solo ocurrió limitadamente con algunas ciudades como Arequipa al sur o Trujillo al norte, y alguna vez con Iquitos en la alejada Amazonía. Se podría decir que el último bastión expectante, Arequipa, terminó sucumbiendo ante la gran capital, incluso trasladando sus emblemáticas actividades económicas a las afueras de la Lima fagocitante o cerca de ella. Tenemos los casos de Aceros Arequipa y Leche Gloria, otrora símbolos de resistencia económica de contrapeso regional. Los caudillos locales, que pulularon desde la naciente república hasta comienzos del Siglo XIX, respondieron principalmente a intereses personales antes que a propuestas de desarrollo o por lo menos de grupos económicos territoriales. Por lo tanto, igualmente cedieron frente al centralismo o reprodujeron esa práctica al interior de sus respectivos territorios, en condiciones menos ventajosas y, por ende, incapaces de garantizar la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Un Perú visto desde una Lima más cerca de modelos extranjeros que desde la diversidad cultural de sus pueblos, así como manteniendo la postergación social y económica de la gran mayoría de la población, ha sido una realidad constante hasta los años sesenta del siglo pasado. Luego se ha ido dando progresivamente un crecimiento de nuevos polos urbanos, mayormente costeros, algunos en la sierra y menos en la amazonía. Enclaves de actividades económicas principalmente extractivistas y luego la pujanza comercial, han sido sustanciales para el surgimiento de esos nuevos espacios territoriales, sin que Lima pierda lo esencial de su ubicación determinante en la continuidad de la base centralista y macrocéfala, que sigue caracterizando el modelo de crecimiento del país.

La incompreensión del proceso de construcción del Estado-Nación, de la naturaleza pluricultural de ese Estado y de la consistencia centralista de la historia peruana, son factores que no permiten establecer los alcances y las formas como se podrá crear las condiciones para implementar una profunda reforma descentralista en el Perú desde una perspectiva intercultural, dificultando la perentoria búsqueda de consensos en ese desafío. Tan solo como penoso ejemplo, se puede señalar

el grado de abandono del Estado en territorios de las comunidades indígenas o nativas amazónicas. Cuán lejos están estos pueblos de ser parte de una reforma descentralista si las instituciones públicas son poco capaces de producir valor público traducido en salud, educación, protección integral de niños y niñas, seguridad alimentaria, articulación vial, mejora productiva, fronteras vivas, todo ello en el marco del respeto y de la construcción del diálogo intercultural. Y cuan poco conocen o han sentido muchos funcionarios públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, las realidades lamentables de ese otro Perú.

### **La descentralización no ha estado articulada al desarrollo territorial**

El actual intento de descentralización se propuso la conformación de nuevas regiones en base a la articulación de los actuales departamentos. La propuesta fracasó en el referéndum del año 2005<sup>10</sup> y se mantienen los 25 departamentos con nombre de gobierno regional, y, a contracorriente, la tendencia es que la población prefiera inclusive crear más unidades político-administrativas, es decir una mayor atomización, como efecto del caudillismo y los intereses de los políticos locales, y de la comprensible pero errónea expectativa de que podrán obtener mayor beneficio del gobierno central. Según información de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, (2017), el Perú cuenta con 895 distritos con población por debajo de lo legalmente establecido, de los cuales 557 tienen una tasa de crecimiento negativo. Igualmente, más del 61% de las capitales distritales existentes se encuentran a menos de media hora de otra capital distrital, configurando una gran fragmentación territorial.<sup>11</sup> En ese escenario, el proceso de descentralización muestra nuevas limitaciones y riesgos, esta vez de una tendencia a la atomización territorial antes que organizar la vida del país en base a un enfoque de desarrollo sostenible que se construya con instrumentos de ordenamiento territorial, de carácter vinculante y que faciliten el diseño de planes de gestión basados en las potencialidades y capacidades de las localidades.

Los esfuerzos del CEPLAN por construir mecanismos de alineamiento de planes desde el ámbito central o nacional al local aún no dan los resultados esperados y, además, no constituyen elementos vinculantes o que generen compromisos intra e interinstitucionales. Menos aún cumplen un rol orientador los planes de desarrollo concertados en cada territorio, limitados en la calidad de su formulación, pero

---

10. Este acto plebiscitario se realizó en 2005 como parte del compromiso del gobierno de entonces de promover la descentralización a partir de la conformación de cinco grandes regiones, poniendo en consulta la fusión de dos o más departamentos. Las elecciones se llevaron a cabo en 16 de los 24 departamentos del país, participando más de siete millones de personas. El resultado fue adverso a esta iniciativa y propuesta descentralista, debido principalmente a la débil preparación de la consulta. Recuperado de: <<https://n9.cl/116>>.

11. "Organización territorial y creación de Distritos contexto y requisitos". Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. Octubre 2017. Recuperado de: <<https://n9.cl/s1e57>>.



sobre todo en la ausencia de voluntad política, decisión, visión y liderazgo de las autoridades responsables de gestionar el desarrollo. Los esfuerzos desplegados para conformar mancomunidades de gobiernos regionales o de municipalidades, no han sido suficientes para mejorar la gestión del territorio ni para fomentar en la población y los agentes de desarrollo una actitud más favorable para promover la descentralización. Esa limitada capacidad de liderazgo se ve más reflejada en el clamoroso desaprovechamiento y dispendio de los recursos económicos provenientes del canon minero y petrolero, que podrían ser una fuente importante para poner en valor las potencialidades de cada territorio desde un enfoque de planificación estratégica sostenible.

En el marco de darle mayor consistencia a los esfuerzos de desarrollo territorial y ante el traspasé del referendo para la conformación de regiones, la normatividad peruana contempla la conformación de las llamadas mancomunidades, tanto municipales como regionales, principalmente las primeras. La mancomunidad municipal de acuerdo a la ley<sup>12</sup> constituye la unión de dos o más municipalidades con el objetivo de prestar servicios e implementar proyectos en que propicien el desarrollo territorial, además de mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales con una efectiva participación ciudadana. La buena intención de esta norma está señalada en su contenido que se centra en la articulación de municipios cuya capacidad de acción eficiente y oportuna frente a las demandas de sus correspondientes poblaciones, no será posible si no atienden los problemas desde un enfoque de desarrollo territorial, priorizando los proyectos desde los planes concertados. A la fecha son más de doscientas las mancomunidades constituidas; sin embargo, el balance sobre sus resultados es deficitario, principalmente por la incomprensión del enfoque de desarrollo territorial por parte de las autoridades municipales, lo que deviene en escasa visión para generar y consensuar proyectos integrales y de envergadura más allá de sus ámbitos distritales. La responsabilidad de estas limitaciones también recae en las autoridades nacionales encargadas del trámite aprobatorio a estas instancias, sin mayor exigencia ni rigor en la sustentación de los alcances o propósitos de desarrollo territorial que debieran dar sentido a la conformación de mancomunidades. En muchos casos la decisión de constituir mancomunidades se reduce al interés pragmático de beneficiarse de incentivos presupuestales sin mediar cambio alguno en la dinámica municipal atomizada. Estas prácticas contrastan y afectan aún más la reforma descentralista.

Por otro lado, también se han promovido por mandato legal las mancomunidades regionales, habiéndose creado a la fecha cinco instancias de este tipo, compro-

---

12. La Ley N° 29029, crea el marco jurídico para la creación de mancomunidades municipales, luego modificada por la Ley N° 29341, en relación a la condición jurídica de la mancomunidad, la formalidad de los aportes desde las municipalidades y el tipo de aplicación de los sistemas administrativos estatales más adecuados. Luego se da el D. S. N° 046-2010-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley antes mencionada, generando mayor claridad en la regulación del funcionamiento de las mancomunidades municipales. Recuperado de: <<https://n9.cl/6plt>>.

metiendo la participación de 17 gobiernos regionales, para propiciar iniciativas de integración regional. Conformadas facultativamente, estas mancomunidades constituyen una entidad pública con la condición de pliego presupuestal, resultado del acuerdo de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras. Estas instancias aún se encuentran en fases muy preliminares de coordinación con escasos resultados prácticos en la implementación de proyectos que contribuyan con la integración y, con ello, sin poder generar aún mayores condiciones para avanzar en la descentralización a partir de mecanismos efectivos de regionalización.

### **Algunas conclusiones a manera de agenda para el debate y desafíos**

Como señala Raúl Lizárraga (2019), la descentralización y el reordenamiento del territorio son respuestas básicas al centralismo que ahora aparecen en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y que continúan siendo desafíos a ser encarados por los actores sociales, económicos y políticos que apuestan por un desarrollo humano, sostenible, equitativo e inclusivo. Considerando los aspectos compartidos en el documento, la descentralización deberá ser planteada con la veracidad que se merece y los límites que la realidad parece mostrar, poniendo por delante la mejora de la calidad de vida de las poblaciones como expresión de generación de valor público. Eso implica en primer lugar una consistente voluntad política; una sólida capacidad de liderazgo; una clara visión de futuro para cada territorio; una nueva articulación, organización y ordenamiento económico del territorio basado en las potencialidades de biodiversidad existentes en un enfoque de gestión sostenible de cuencas; la creación de infraestructura (vial, energética y social), a todo nivel; la generación de nuevas, más amplias y justas relaciones de intercambio; la mejora de la calidad del servicio del Estado, haciéndolo presente, confiable y eficiente; la construcción de verdaderos y suficientes instrumentos de gestión y de participación social; el diseño e implementación consensuada de una reforma fiscal que considere la revisión de la distribución y manejo de los tributos, canon, regalías, fondos de compensación, y otras fuentes de financiamiento que deberían estar destinadas a los proyectos priorizados en el marco del plan desarrollo territorial. Finalmente, y no menos importante, la descentralización debe estar profundamente insertada en el concepto y en la práctica de la democracia y la construcción de ciudadanía.

Otros desafíos se refieren a la revaloración de los mecanismos de planificación territorial concertada, articulados a los procesos de planificación del desarrollo nacional, de una manera alineada y consensuada. La descentralización en el Perú requiere de un Estado unitario, ordenado y planificado, superando la falsa idea de que el mercado lo regula todo. El alineamiento de políticas y la planificación territorial consensuada conlleva la revitalización de los mecanismos de participación ciudadana a todo nivel como expresiones de democracia plena, tan venida a menos con las perversas distorsiones de la actual democracia representativa, la misma

que a través de sus decisiones esconde o expresa acuerdos autoritarios y restrictivos de la movilización social, tan necesaria como contrapeso en la negociación democrática que debe construirse en este Estado de Derecho. Instrumentos clave en los que debiera garantizarse una mayor y más propositiva participación social son los procesos de formulación o actualización de los planes de desarrollo territorial concertados y de sus correspondientes presupuestos participativos. En ese mismo sentido y con el derecho a la desconfianza o la actitud expectante, habría que considerar fechas hito para establecer compromisos que pongan en marcha una reforma descentralista. Como referente se puede señalar la ruta y los plazos que establezca el nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, articulado por el CEPLAN. Eso implica la concurrencia de actores públicos, sociedad civil, sectores empresariales, académicos, partidos políticos, entre otros, para establecer pactos o arreglos que conduzcan la reforma política y económica nacional de manera gradual pero con un horizonte claro.

Los nuevos intentos de hacer real y efectiva la descentralización como política de Estado, requieren que se logre avances serios y sostenibles de una gestión pública por resultados, orientados a asegurar servicios públicos oportunos y de calidad, construyendo y respetando los derechos ciudadanos, así como desterrando el flagelo de la corrupción que corroe hasta las estructuras más sencillas y que llega a todas las esferas del Estado. Esta situación última es por demás preocupante si consideramos la existencia de una informalidad que llega al 72%, que incluye una buena dosis de ilegalidad y criminalidad expresados en la minería aluvial, el tráfico de madera, fauna y flora, el narcotráfico, el contrabando, con el consiguiente lavado de dinero que actúa impunemente en las transacciones económicas y la consolidación de organizaciones criminales que se insertan en las economías locales y regionales para tener influencia y acceso a las instituciones formales y al poder político.

Otro desafío necesario es el mejor aprovechamiento de los recursos del canon, sobrecanon, regalías y otras participaciones, a partir de la formulación de proyectos priorizados en el marco de los planes de desarrollo territorial, ya sea con una visión de distrito, y mejor aún desde la perspectiva de la creación de mancomunidades municipales recreadas en su contenido y razón de ser, así como de las mancomunidades de gobiernos regionales, como mecanismos de articulación e integración que gradualmente sienten las bases de la regionalización que el país requiere como parte del proceso de descentralización. Desde esa mirada, habría que convertir la descentralización en una oportunidad para promover la diversificación económica productiva en base a los invalorable recursos de diversidad biológica y patrimonio cultural que posee el país, por los bienes y servicios que generan. Las inversiones mineras deberían ser parte de ese proceso de planificación y ordenamiento territorial para aprovechar los ingresos y beneficios que puede brindar, dentro del respeto y cumplimiento de las capacidades y potencialidades del territorio, la licencia social, la normativa vigente y en función de la visión de futuro concertada localmente.

Lo señalado conlleva algunas condiciones claves como el desarrollo de capacidades de los actores para garantizar liderazgos locales fuertes, probos y eficientes, así como del fortalecimiento de la institucionalidad en las diversas esferas públicas como privadas y de la sociedad civil. La academia debería jugar un papel sustancial desde sus mandatos de enseñanza, responsabilidad social, investigación y gestión de conocimiento, vinculándose a la política y a la sociedad como parte de una renovada y necesaria alianza.

Finalmente, como señaló el presidente del Consejo de Ministros en la inauguración del 11° GORE Ejecutivo 2019,<sup>13</sup> llevado a cabo el 1 de julio: “[...] tenemos que ir dejando atrás un proceso de descentralización que ha sido, fundamentalmente, una distribución de competencias administrativas. Ahora tenemos que pasar a un proceso de descentralización que tenga un enfoque de desarrollo desde el territorio”. Motivando de esta manera espacios de diálogo que devengan en acuerdos y compromisos de actuación coordinada, que no solo involucren a los actores mencionados, sino que comprometan a la inversión privada, la cooperación internacional y los sectores organizados de la sociedad.

## Bibliografía

- Acuerdo Nacional  
2016. “Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2016-2021”. PNUD. Lima.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales  
2012. “Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011”. Lima.
- Baca, Epifanio y Ávila, Gustavo  
2011. “La política fiscal del gobierno de Humala”. DESCO. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú  
2008. “Limitantes del crecimiento económico.” *Notas de Estudios del BCRP*. N° 1, 04-enero. Lima.
- Blanca, Rodrigo  
2012. “Impacto de la minería en el Perú y alternativas al desarrollo”. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. España.
- Campana, Álvaro  
2017. “Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú”. Grupo Propuesta Ciudadana. Perú.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico  
2011. *El Perú hacia el 2021*. CEPLAN. Lima.
- Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal  
2010. “Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Presidencia del Consejo de Ministros”. Lima.

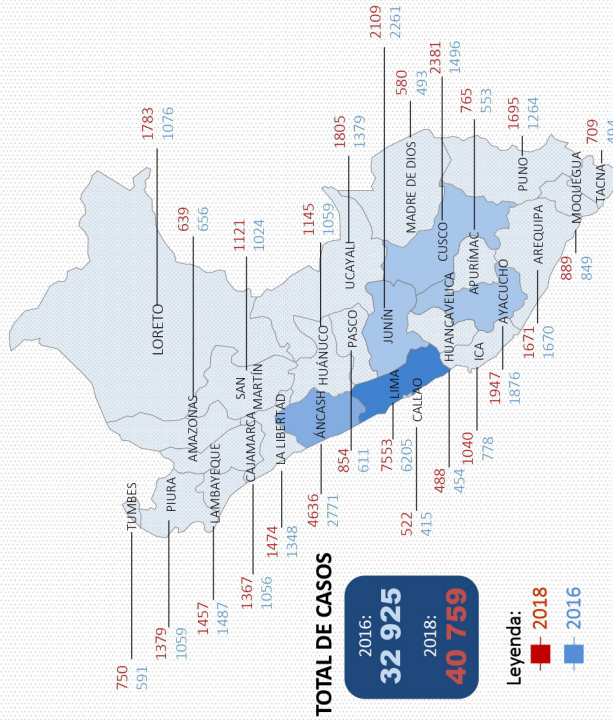
---

13. El GORE Ejecutivo es un espacio de diálogo entre los ministros de Estado y los gobernadores regionales y sus respectivos equipos técnicos, con el objetivo de fortalecer las relaciones de confianza así como de mejorar el conocimiento mutuo sobre las responsabilidades que cada sector tiene a su cargo, contribuyendo a una efectiva coordinación intergubernamental e intersectorial. Recuperado de: <https://n9.cl/7p4d>.

- Consejo Nacional de la Competitividad  
2012. *Agenda de Competitividad 2012-2013*. Lima.
- Díaz, Julio  
2010. "Presupuesto Participativo y sus Relaciones con la Legitimidad del Poder y la Gobernanza en el Perú". *La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance – IRG. Lima.
- Ghezzi, Piero y Gallardo, José  
2011. *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico. Lima.
- Grupo Propuesta Ciudadana  
2017. "Descentralización, ordenamiento territorial y diversificación productiva: entre promesas y ausencias en medio de la crisis del estado y la economía". Editorial, Boletín N° 2. Lima.
- Herz, Carlos  
2008. Desafío aún pendiente en la región andina. *Procesos de descentralización en la Región Andina. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. Inwent. Perú.
- Jiménez, Félix  
2009. "Perú: Crisis y restricciones al crecimiento. *EconoQuantum*. Vol. 6, N°1, enero. Zapopan.
- Lizárraga, Raúl  
2019. *Descentralización y Ordenamiento Territorial*. Lima  
——— 2010. *Descentralización y Regionalización en el Perú; Hacia una nueva Economía y un nuevo Estado*. Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima. Lima.
- Pacheco, Luis  
2009. "Aspectos estructurales en la complejidad de la formación de la nación en el Perú". *Investigaciones sociales*. Vol. 13, N° 23, pp.271-282. NMSM/IIHS, Lima.
- PNUD  
2006. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Hacia una descentralización con Ciudadanía*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros.  
2007. "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007". Secretaría de Descentralización. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros  
2012. "Plan Nacional de Descentralización 2012-2016". Secretaría de Descentralización. Lima.  
——— 2011. "Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016)". Secretaría de Descentralización. Lima.  
——— 2010. "Bases del Plan Nacional de Regionalización. Secretaría de Descentralización". Lima.
- Rivera, Carlos  
2013. *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007-2011)*. Tesis maestría. PUCP. Lima.

Anexo

# CASOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS EN TRÁMITE POR DEPARTAMENTO EN EL 2016 Y 2018



Departamentos con mayor incidencia de casos en trámite

2016	2018
Lima	6205
Ancash	2771
Junin	2261
Ayacucho	1876
Arequipa	1670
Lima	7553
Ancash	4636
Cusco	2381
Junin	2109
Ayacucho	1947

Sobre los casos de corrupción del 2018:

- 20 departamentos y la provincia constitucional del Callao incrementaron su número de casos en trámite.
- Ancash aumentó en un 67% el número de casos que reportó en el 2016, convirtiéndose en el departamento con mayor incremento porcentual, seguido por Loreto con aproximadamente 66%.

Nota: La data utilizada corresponde a los delitos cometidos por funcionarios públicos comprendidos entre los artículos 382 y 401 del Código Penal.

Fuente: Elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre la base de los informes estadísticos de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción del 2017 y 2018.

