



Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú^(*)

The intergovernmental articulation and coordination mechanisms of National and Territorial Policies in Peru

Yuri Alejandro Chessman Olaechea^(**)

Universidad Privada de Tacna (Tacna, Perú)

Resumen: La implementación de las políticas públicas en el Perú es la mayor debilidad del proceso de descentralización y la gestión pública debido a la ineficacia de las instancias, las plataformas o los espacios de articulación y coordinación donde las autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) no han logrado consensos y/o acuerdos para establecer una visión compartida del desarrollo territorial en busca de cerrar las desigualdades económicas y sociales. Este artículo presenta el análisis de los últimos años, en especial de los años 2021 y 2022, sobre los nuevos mecanismos de articulación, como lo es el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) que, a través de sus instancias operativas, tales como el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, otros Encuentros Intergubernamentales (Reuniones Ejecutivas, Mesas Técnicas de Desarrollo y Consejos de Ministros Descentralizados) y la nueva versión de las Comisiones Intergubernamentales, se presentan como un nuevo intento para articular las políticas y las estrategias nacionales y territoriales a través de una efectiva gobernanza multinivel y multiactor que tenga como finalidad fortalecer la gestión descentralizada.

Palabras claves: Descentralización - Políticas Públicas - Desarrollo territorial - Articulación - Coordinación - Gestión Descentralizada

Abstract: The implementation of public policies in Peru is the weakest link in the decentralization process and public management, due to the ineffectiveness of the instances, platforms or spaces of articulation and coordination where the government authorities of the three levels of government (national, regional and local) have not achieved consensus and/or agreements to establish a shared vision of territorial development in search of closing economic and social inequalities. This article presents the analysis of recent years, especially the years 2021 and 2022, on the new coordination mechanisms

(*) Nota del Equipo Editorial: Este artículo fue recibido el 10 de octubre de 2022 y su publicación fue aprobada el 4 de diciembre de 2022.

(**) Abogado por la Universidad Privada de Tacna (Tacna, Perú). Doctor en Economía por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Magíster en Administración y Gestión de Empresas por la Universidad Privada de Tacna. Egresado de la Maestría en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Desarrolló estudios y pasantías en Corea del Sur, Italia y Austria. Docente a nivel de posgrado en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República, la Fundación Academia Diplomática del Perú, el Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la USMP, entre otras. Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Director de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). Director del Proyecto PNUD "El Proyecto N.º 00099416: "Gestión Territorial del Desarrollo". Presidente del Consejo Directivo de El Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT). Exconsultor de la Fundación Friedrich Ebert, PNUD, OIM, RR. EE. y CEDRO. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5124-086X>. Correo electrónico: yurichessman@hotmail.com.



such as the Intergovernmental Coordination Council (CCI), which, through its operational bodies such as the Executive GORE, Executive MUNI, and Other Intergovernmental Meetings (Executive Meetings, Technical Development Tables and the Decentralized Councils of Ministers), and a new version of the Intergovernmental Commissions is presented as a new attempt to articulate national and territorial policies and strategies through effective multilevel and multi-stakeholder governance, whose purpose is to strengthen decentralized management.

Keywords: Decentralization - Public Policies - Territorial Development - Articulation - Coordination - Decentralized Management

1. Introducción

Las mayores dificultades de las autoridades políticas del Perú son las que tienen en los espacios de diálogo y concertación para la implementación de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Este problema se acentuó más desde el año 2003 en el que se reinició el proceso de descentralización, incorporando a los gobiernos regionales, con autonomía, en las dimensiones política, administrativa, económica, social y ambiental mediante las transferencias de competencias y funciones del gobierno nacional.

Las primeras instancias de coordinación y concertación en el ámbito de los gobiernos regionales y locales son el Consejo de Coordinación Regional (en adelante, “CCR”)⁽¹⁾ y el Consejo de Coordinación Local (en adelante, “CCL”)⁽²⁾, cuya composición, sesiones y funciones están normadas en sus mismas leyes orgánicas, pero demuestran debilidad en su eficacia para los consensos de los temas más importantes del territorio.

Al analizar el CCR, se tiene que este es un órgano consultivo, por lo que sus decisiones no son vinculantes con la gestión regional, y sus funciones solo están referidas a la emisión de opinión de dos instrumentos de gestión, como los son el Plan Anual y Presupuesto Participativo Anual y el Plan de Desarrollo Concertado. Cabe agregar que solo cuenta con dos sesiones ordinarias obligatorias al año, mientras que las sesiones extraordinarias se dejan a la voluntad del gobernante regional y a la necesidad de su convocatoria, la misma que no sucede. Y si a ello añadimos que en la misma norma se establece que “el Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones ni actos de gobierno”, tenemos que pierden valor todas las opiniones concertadas a las que lleguen sus integrantes.

Respecto al CCL provincial y distrital, se observa que cuenta con las mismas debilidades del CCR con la diferencia que, además de coordinar y concertar sobre los dos instrumentos, de planeamiento y presupuesto, se agregaron las funciones de proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura y promover las inversiones para el desarrollo económico local. Las dos últimas funciones son muy importantes para la construcción y el impulso al desarrollo local; pero al no tener la opinión concertada, acción vinculante con la gestión municipal, pierden valor los acuerdos de sus integrantes.

Así, vemos que existe una necesidad de llegar a consensos con los actores territoriales respecto al desarrollo territorial, y que el CCR y el CCL son instancias que pueden tener mejores resultados con la modificación de la norma. Actualmente, los frentes de defensa departamentales, provinciales y distritales tienen el control de las convocatorias para llegar a acuerdos sobre agendas prioritarias, siendo muchas de estas producto de un conflicto o temas que avizoran conflictos. Ello necesita de la intervención de las autoridades y la sociedad civil y terminar, finalmente, con el principal acuerdo de tener la participación del gobierno nacional para establecer una mesa de diálogo con el fin de dar solución a un conjunto de temas, como proyectos de inversión, intervenciones públicas, mayores presupuestos, la aprobación de una norma y otros.

En la conducción de las mesas de diálogo y la agenda prioritaria toman el control los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil, quienes desplazan a los alcaldes y/o a los gobernadores regionales, a quienes corresponde la toma de decisiones sobre la gestión y el desarrollo territorial. Lamentablemente, esto debilita la institucionalidad de las instancias gubernamentales, las políticas públicas aprobadas y las que están en proceso de implementación.

El Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI y sus instancias

(1) Artículos 11 y 11-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

(2) Artículos 98, 99, 100 y 101 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.



operativas, es una oportunidad de lograr los consensos en las autoridades de los tres niveles de gobierno para el aterrizaje de las políticas públicas con enfoque territorial, en el marco del proceso de descentralización.

2. El proceso de descentralización y la articulación de las políticas públicas territoriales

Si volvemos a revisar la definición de la descentralización establecida en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú, se señala que “es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio”, mientras que el artículo 3 de la Ley de Bases de la Descentralización establece que tiene como finalidad “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”.

Han transcurrido 20 años desde el reinicio del proceso de descentralización y la finalidad no se ha cumplido a satisfacción. Las lecciones aprendidas en los diferentes gobiernos nos demuestran que las articulaciones vertical y horizontal de las políticas públicas en el Perú han sido débiles y que el enfoque sectorial ha sido difícil de vencer, frente al enfoque territorial (PCM, 2020) cuyo avance ha sido progresivo y lento debido a la falta de herramientas e instrumentos de gestión que acompañen a las competencias y las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales. La nueva Política de Modernización de la Gestión Pública al 2030 señala en su 2 componente del modelo que las intervenciones deben realizarse con enfoque territorial, esto como consecuencia de que la segunda causa directa del problema público de la referida política es por la inadecuada gobernanza de intervenciones para lograr objetivos de política pública (PCM, 2022c, p. 9).

Además, las normas que dan soporte al proceso de descentralización tienen 20 años, las mismas que se elaboraron y aprobaron en escenarios contextuales diferentes al actual y que necesitan un ajuste normativo. Asimismo, se deben alinear a la Visión del Perú 2050, al recién aprobado Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 y a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, y también se debe considerar la disrupción digital (revolución digital) cuyo avance obliga al rediseño de las políticas y los planes. Así, este rediseño se hace imprescindible.

Del análisis del proceso, se observó la ausencia de una planificación de Estado para la implementación de la

descentralización de manera ordenada y con indicadores para su medición. Y es que sucede que en los 20 años no se ha tenido una política nacional o un plan nacional que, a través de los objetivos, los lineamientos y las acciones, pueda estructurar y vincular la gestión pública nacional con la gestión territorial, medir su avance e incorporarnos a una gestión para resultados.

La descentralización se entendió como la transferencia de las competencias y las funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, y finalizada esta no se tuvo un diseño de medición del ejercicio de las funciones a cargo de los gobiernos subnacionales. Lo más cercano a esto ha sido la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones de los sectores en los tres niveles de gobierno⁽³⁾.

La alta brecha social y de infraestructura, el débil desarrollo económico territorial y los pocos recursos presupuestales obligan a los tres niveles de gobierno a ser innovadores y consensuar las prioridades territoriales, para lo cual son necesarios espacios de articulación de políticas públicas donde los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación permitan los consensos en sus autoridades. Así, el Consejo de Coordinación Intergubernamental se convierte en una de las principales instancias a desarrollar con eficiencia para buscar los logros que el país requiere con una debida articulación de la gestión nacional y la territorial, con el fin de conducir a los cambios sociales para una mejor calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos.

3. El Consejo de Coordinación Intergubernamental

Con la aprobación de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el año 2007, se establece que entre las funciones del presidente del Consejo de Ministros está la de presidir y convocar el Consejo

(3) Resolución Ministerial 188-2008-PCM, que aprueba Directiva No. 003-2008-PCM/SGP, Lineamientos para la elaboración de la matriz de Competencias y Funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas.



de Coordinación Intergubernamental (CCI), integrado por los gobernadores regionales y los representantes de alcaldes, con la finalidad de fortalecer la descentralización y las políticas de Estado. Señala que el funcionamiento será tomado por un reglamento.

Después de 14 años, se aprueba el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) mediante el Decreto Supremo 050-2021-PCM⁽⁴⁾, y recién el 24 de agosto de 2021, en la primera sesión ordinaria, se procede a su instalación, en la que participaron los integrantes del consejo directivo: por parte del gobierno nacional, el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Estado de Educación, Desarrollo Agrario y Riego, Salud, Transportes y Comunicaciones, Economía y Finanzas; por parte de los gobiernos regionales, el presidente y el vicepresidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; y, por parte de las municipalidades, el presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú, el presidente de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú y la representante de la Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú. Además, participaron, con voz, pero sin voto, el viceministro de Gobernanza Territorial y el presidente del Comité Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

La instalación del CCI desencadena su activación para lograr su finalidad como órgano de articulación y coordinación del proceso de descentralización en tres niveles de gobierno, siendo lo más resaltante lo establecido en el reglamento:

Fortalecer la gobernanza, conducción, implementación y seguimiento del proceso de descentralización, en tanto política transversal y permanente del Estado y coadyuvar al desarrollo territorial en el marco del proceso de descentralización, facilitando y garantizando el alineamiento de políticas-objetivos, orientaciones, prioridades y recursos en los territorios; en la perspectiva de construir, gestionar y monitorear agendas de desarrollo territorial, que incluyan planes de implementación de políticas territoriales y programas de inversión anual y multianual (PCM, 2021).

En este marco se desarrollará la actuación de las instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) en el proceso de articulación de políticas públicas.

3.1. Las instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental

Las instancias operativas están establecidas en el reglamento del CCI, y son espacios donde se consensua acciones de desarrollo y la implementación de políticas y estrategias.

3.1.1. El GORE Ejecutivo

Una de las instancias operativas de mayor antigüedad es el GORE Ejecutivo, que ha tenido 16 ediciones ordinarias (y 2

ediciones extraordinarias). El primer GORE Ejecutivo se realizó el 1 de setiembre de 2016 en la ciudad de Lima y el último, el 2 y el 3 de diciembre de 2021 en la ciudad de La Libertad.

El GORE Ejecutivo está regulado por el reglamento del CCI (PCM, 2021), en el que se indica que su principal función es la de articular los avances y los resultados de las políticas territoriales y monitorear su inversión y los servicios públicos. Está integrado por el Presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros, los 18 ministros de Estado, los 25 gobernadores regionales y el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que permite una interacción de las decisiones relacionadas con las políticas y las intervenciones públicas territoriales.

La Secretaría de Descentralización (Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2022b) realizó un análisis de los GORE Ejecutivos (16 ordinarios y 2 extraordinarios), a través de una metodología aplicada para establecer los resultados de las reuniones del más alto nivel de gobierno nacional y regional, y los compromisos que se asumieron, para determinar su nivel de impacto en la implementación de las políticas multisectoriales y sectoriales en los territorios.

Se observó que existían 6,682 pedidos en los 16 GORE Ejecutivos, por lo que fue necesario su análisis para conocer los motivos de tan elevado número de pedidos en tan pocos eventos; pues, como instancia operativa de alto nivel de decisión gubernamental, no se entendía cómo los gobernadores regionales y sus equipos técnicos presentaron, en apenas 2 días de realización, tal elevado número de pedidos y que los ministerios asumieran los compromisos de atención de los referidos pedidos.

Los pedidos se clasificaron, según criterios, en categorías y subcategorías. La categoría 1 se dividió en 4 subcategorías: servicios, proyecto de inversión pública, gestión y otros.

(4) Decreto Supremo 050-2021-PCM, publicado el 23 de marzo de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, que aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), que consta de cuatro (4) capítulos, veintiocho (28) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales.



Figura 1. Descripción de la categoría 1



Nota. Adaptado del Informe del análisis del estado situacional de los GORE Ejecutivos, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022b, p.7. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>). Copyright 2022 de SD-PCM.

La categoría 2 se dividió en 7 subcategorías: asistencia técnica, ejecución, financiamiento, información, mejoras, personal y otros.

Figura 2. Descripción de la categoría 2



Nota. Adaptado del Informe del análisis del estado situacional de los GORE Ejecutivos, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022b, p.8. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>). Copyright 2022 de SD-PCM.

El gobierno regional con mayor cantidad de pedidos fue San Martín (con 330 pedidos) y el que tuvo menor cantidad fue el Gobierno Regional del Callao (con 113 pedidos).

Los sectores también formulan pedidos a los gobiernos regionales, siendo los que realizaron mayores pedidos el Ministerio de Salud (con 535 pedidos) y el Ministerio de Educación (con 314 pedidos); y los sectores con menos pedidos fueron el Ministerio del Interior (con 2 pedidos) y el Ministerio de Defensa (con 4 pedidos).

En correspondencia con los pedidos por parte de los gobiernos regionales y los sectores, se debe cuidar el cumplimiento de los compromisos por atender los pedidos. Los gobiernos regionales con mayores compromisos asumidos son Ayacucho (con 98 compromisos) y Pasco (con 91 compromisos). Los gobiernos regionales con menos compromisos asumidos son la Municipalidad Metropolitana de Lima (la que asume como gobierno regional y cuenta con 23 compromisos) y Callao (con 40 compromisos). Esto indica que hay muy pocos compromisos asumidos en los 16 GORE Ejecutivos, lo que refleja una interacción débil frente a los compromisos asumidos por los sectores, como veremos a continuación.

Ahora que hablaremos de los sectores y sus compromisos, cabe resaltar a los sectores que tienen mayor interacción con los gobiernos regionales por su gran demanda de pedidos. Así, el Ministerio de Salud asumió 996 compromisos; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 968 compromisos; el Ministerio de Educación, 836 compromisos; el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, 640 compromisos; y los demás sectores, un menor número tal como se muestra en el gráfico 3.

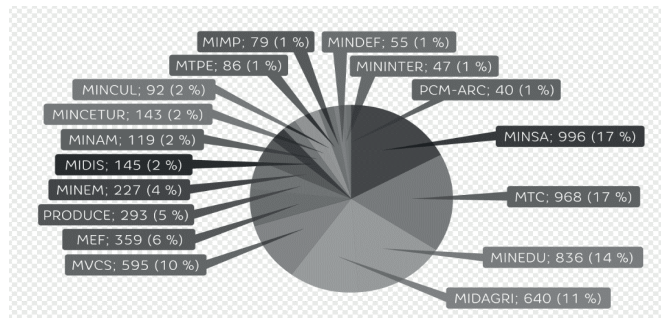
La distribución de los compromisos refleja donde están las mayores brechas de bienes y servicios públicos que necesitan ser atendidos por el gobierno. Cabe mencionar que los cuatro sectores mencionados representan el 59 % de los compromisos. Para el análisis se puede determinar la poca articulación entre los dos niveles de gobierno (los sectores y los gobiernos regionales) y que se necesita atender los cuellos de botella para destrabar los proyectos de inversión o las intervenciones públicas en el caso de los sectores sociales.

Y como los compromisos deben ser cumplidos, vamos a analizar este aspecto. Para ello, tomaremos como referencia a los cuatro sectores con mayor cantidad de compromisos; así, tenemos al Ministerio de Salud con 100 % de cumplimiento, al Ministerio de Educación con 98 % de cumplimiento, al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego con 96 % de cumplimiento y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones con 88 % de cumplimiento. Se observa un alto porcentaje de cumplimiento



por los sectores, lo que representa un importante avance en la articulación de los proyectos y las intervenciones territoriales.

Figura 3. Distribución de compromisos asumidos por sector



Nota. Adaptado de *Informe del análisis del estado situacional de los GORE Ejecutivos*, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022b, p.21. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>). Copyright 2022 de SD-PCM.

Del análisis de las categorías y las subcategorías de pedidos y compromisos, se determina que, en las 16 ediciones ordinarias de los GORE Ejecutivos, se han atendido pedidos relacionados con la propia gestión regional, de forma individual, y que no es necesario un evento que congrege a los 25 gobernadores regionales y a los 18 ministros de Estado, a pesar de que la finalidad de esta instancia operativa del CCI es analizar y proponer proyectos macroterritoriales, normas nacionales, políticas de Estado y de gobierno que, por su magnitud de impacto, benefician en forma colectiva a todos los departamentos.

De la revisión de los pedidos y los compromisos, todos sin excepción están referidos a un determinado gobierno regional o sector, pero no tenemos como agendas o compromisos ni proyectos multisectoriales e interregionales ni rediseños de políticas sectoriales y territoriales ni propuestas de normas que justifiquen la participación de todos los ministros y los gobernadores regionales en un solo acto de articulación y consenso de políticas públicas y evaluación del proceso de descentralización. De esta forma, tenemos que las agendas de compromisos están relacionadas con la problemática departamental y no con la apuesta de la regionalización tan ansiada y pendiente en la historia del Perú.

3.1.2. El MUNI Ejecutivo

Otro espacio de articulación es el MUNI Ejecutivo⁽⁵⁾, que tiene como finalidad la coordinación y la articulación de las políticas y la gestión de las agendas territoriales que pueden considerar ámbitos regionales y/o macrorregionales, aspecto importante a

tener en cuenta y que tiene relación con las mancomunidades municipales.

Está conformado por el presidente del Consejo de Ministros, los ministros convocados, el gobernador regional y los alcaldes provinciales. De esta manera, se observa en la norma que no lo integran los alcaldes distritales debido a la gran cantidad de municipalidades distritales existentes, que llegan a 1,678, lo que haría imposible la realización del MUNI Ejecutivo; ya que masivamente esta instancia no lograría su finalidad. Pero, ante la discriminación en la norma, se llevaron a cabo MUNI Ejecutivos que tuvieron la participación de los alcaldes distritales, lo cual se analizará más adelante.

Una importante función que debe valorarse es que la articulación y la coordinación se realizan con visión de desarrollo territorial, además de que la acción pública comprende los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en el ámbito local, esta instancia permite una evaluación de la intervención pública de forma integral, con la participación de los ministros, el gobernador regional y los alcaldes provinciales.

Desde el 28 de abril de 2017 se han desarrollado 26 MUNI Ejecutivos y se han tenido varios cambios de mejora en la organización y el desarrollo de estos. Por ejemplo, se contó con la participación de los alcaldes distritales cuyas agendas de desarrollo se vincularon con las agendas provinciales, pues se solicitaba la atención a los problemas relacionados con sus proyectos de inversión, mayores presupuestos, asuntos limítrofes, contrataciones de personal, etc., pedidos que se remitían a los alcaldes provinciales y que la autoridad regional apoyaba. Sin embargo, las funciones de los MUNI Ejecutivos son otras, por lo que se estaría desnaturalizando su finalidad. No se puede negar que la problemática de las municipalidades la constituyen el cierre de brechas sociales y la generación de mayor inversión para el desarrollo territorial, pero el motivo de la reunión con la presencia de los más altos funcionarios del gobierno no es aprovechado correctamente.

(5) Artículos 21 y 22 del Decreto Supremo 050-2021-PCM.

**Tabla 1. MUNI Ejecutivos**

1	MUNI Ejecutivo Loreto	28 de abril de 2017
2	MUNI Ejecutivo Ayacucho	21 y 22 de junio de 2017
3	MUNI Ejecutivo Lima	24 y 25 de agosto de 2017
4	MUNI Ejecutivo Junín	6 y 7 de diciembre de 2017
5	MUNI Ejecutivo Cusco	14 y 15 de diciembre de 2017
6	MUNI Ejecutivo Departamental Puno	27 de abril de 2018
7	MUNI Ejecutivo Departamental Ucayali	4 de mayo de 2018
8	MUNI Ejecutivo Departamental Cajamarca	10 de mayo de 2018
9	MUNI Ejecutivo Departamental Huánuco	17 de mayo de 2018
10	MUNI Ejecutivo Departamental Tacna	24 de mayo de 2018
11	MUNI Ejecutivo Departamental San Martín	1 de junio de 2018
12	MUNI Ejecutivo Departamental Piura	12 y 13 de junio de 2018
13	MUNI Ejecutivo Departamental Arequipa	22 de junio de 2018
14	MUNI Ejecutivo Departamental Áncash	27 y 28 de junio de 2018
15	MUNI Ejecutivo Departamental Pasco	2 de agosto de 2018
16	MUNI Ejecutivo Departamental Madre de Dios	28 de agosto de 2018
17	MUNI Ejecutivo Departamental Tumbes	12 y 13 de septiembre de 2018
18	MUNI Ejecutivo Departamental Moquegua	11 de octubre de 2018
19	MUNI Ejecutivo Departamental Moquegua	17 de enero de 2019
20	MUNI Ejecutivo Departamental Cajamarca	5 de febrero de 2019
21	MUNI Ejecutivo Departamental Cusco	13 y 14 de febrero de 2019
22	MUNI Ejecutivo Departamental Ica	6 y 7 de marzo de 2019
23	MUNI Ejecutivo Departamental Madre de Dios	15 de marzo de 2019
24	MUNI Ejecutivo del Bicentenario Ayacucho	6 de noviembre de 2021
25	MUNI Ejecutivo Departamental Puno	27 de noviembre de 2021
26	MUNI Ejecutivo Departamental Apurímac	7 de diciembre de 2021

Nota. Adaptado de *MUNI Ejecutivo*, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), s. f., p. (<https://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/muni-ejecutivo/>). Copyright 2022 de SD-PCM.

Considerando que el evento se realiza en 1 o 2 días y que el número de alcaldes provinciales y distritales participantes, en algunos departamentos, en promedio, supera los 60 y en otros departamentos, como Áncash y Puno, supera los 100; es imposible, metodológicamente, en pocas horas, evaluar el desarrollo territorial de las provincias del departamento.

El rediseño de los MUNI Ejecutivos es urgente para mejorar su desarrollo en los próximos eventos, ya que resulta viable para departamentos con pocas provincias y distritos; pero no lo es en aquellos departamentos, como por ejemplo Puno, Áncash, Cajamarca, Ayacucho, Junín, Lima y Arequipa, con más de 96 municipalidades.

Debido a la participación de los alcaldes distritales a los MUNI Ejecutivos -además de la de los alcaldes provinciales, el gobernador regional y los ministros de Estado, como corresponde-, ocurrió que el formato de los referidos espacios no resultó eficaz para su propósito; por lo que, a través de la instancia operativa del CCI denominada Otros Encuentros Intergubernamentales, se procedió a realizar Reuniones Ejecutivas, que tenían como objetivo agendas definidas y de rápida actuación.



Tabla 2. Número de municipalidades provinciales y distritales

No.	Departamento	Distrito	Provincia	Total general
1	Amazonas	77	7	84
2	Ancash	146	20	166
3	Apurímac	78	7	85
4	Arequipa	101	8	109
5	Ayacucho	113	11	124
6	Cajamarca	114	13	127
7	Callao	6	1	7
8	Cusco	103	13	116
9	Huancavelica	95	7	102
10	Huánuco	73	11	84
11	Ica	38	5	43
12	Junín	115	9	124
13	La Libertad	71	12	83
14	Lambayeque	35	3	38
15	Lima	161	10	171
16	Loreto	45	8	53
17	Madre De Dios	8	3	11
18	Moquegua ^(a)	18	3	21
19	Pasco	26	3	29
20	Piura	57	8	65
21	Puno	97	13	110
22	San Martín	68	10	78
23	Tacna	24	4	28
24	Tumbes	10	3	13
25	Ucayali	15	4	19
	Total General	1,694	196	1,890

Nota. Adaptado del reporte temático No. 85/2021-2022, por el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República, 2022, p. 3. (<https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/rt-85-las-municipalidades-y-el-per-capita.pdf>). Copyright 2022 de Congreso de la República.

(a): Se incorpora el distrito de San Antonio en el departamento de Moquegua, creado por Ley 31216.

3.1.3. Encuentros Intergubernamentales

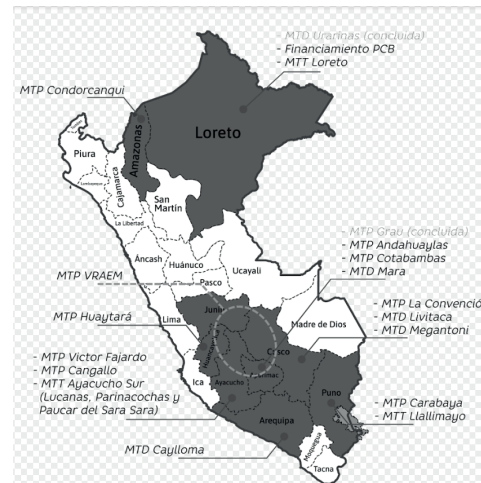
El reglamento del CCI deja abierta la posibilidad de crear más instancias para el cumplimiento de su objetivo, finalidad y funciones, dependiendo de las necesidades o los requerimientos de los actores nacionales y territoriales.

A) Mesas Técnicas de Desarrollo

Hasta setiembre de 2022, se han conformado 20 mesas técnicas (Secretaría de Descentralización de la Presidencia

del Consejo de Ministros, 2022d). La mayor cantidad de estas, en la zona sur centro del país, la cual es una zona conflictiva por diferentes motivos, pero a la vez, en algunas partes, es de explotación minera, cuyo beneficio radica en la distribución del canon minero y regalías.

Figura 4. Ubicación de las Mesas Técnicas de Desarrollo en el territorio nacional



Nota. Adaptado del Informe de las mesas técnicas para el desarrollo territorial, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022d, p. 9. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393980-informe-de-las-mesas-tecnicas-para-el-desarrollo-territorial>). Copyright 2022 de SD-PCM.

(a): La mayor cantidad de Mesas Técnicas está en territorios de mayor conflicto y en algunos casos en departamento con explotación minera.

Esta observación guarda correlación pues la Mesa Técnica de Desarrollo (en adelante, “MTD”) de Megantoni, según la distribución de canon en el año 2021, tiene aproximadamente 253 millones de soles, y la MTD de la Provincia de La Convención tiene otros 4 distritos que figuran en la lista de los 10 distritos con mayor canon nacional: Pichari con aproximadamente 136 millones de soles, Echarate con un poco más de 103 millones de soles, Kimbiri con más de 98 millones de soles y Quellouno con algo más de 75 millones de soles. También puede observarse que el departamento de Cusco tiene 6 distritos en la lista de mayor canon.

**Tabla 3.** Diez Gobiernos locales con mayor canon del año 2021 (soles)

Departamento	Provincia	Distrito	Total canon 2021
Cusco	La Convención	Megatoni	253,340,014
Áncash	Huari	San Marcos	154,150,249
Cusco	La Convención	Pichari	136,438,811
Cusco	La Convención	Echarate	103,104,731
Cusco	La Convención	Kimbiri	98,781,325
Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	89,125,010
Cusco	La Convención	Quellouno	75,762,468
Cusco	Espinar	Espinar	72,579,818
Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya	67,621,519
Áncash	Santa	Nuevo Chimbote	66,430,247

Nota. Adaptado de la base de datos de la consulta de ejecución de gasto, por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), (<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>). Copyright 2022 de MEF.

Otro aspecto resaltante de las mesas técnicas es que son temporales, además de que tienen una estructura con representantes de los tres niveles de gobierno. Por otro lado, considerando que la resolución de su creación es una Resolución Ministerial, le corresponde la Presidencia al presidente del Consejo de Ministros, y también cada mesa técnica está integrada por representantes de ministerios seleccionados, del gobierno regional, de municipalidades seleccionadas y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

Las mesas técnicas en su mayoría (11) provienen de territorios conflictivos, donde constituyen la solución a la frustrada atención de los diversos pedidos realizados por sus actores territoriales. En ese sentido, ante la falta de eficiencia de la gestión del conflicto y/o ante la intransigencia de los actores para conciliar posiciones, se procedió a la implementación de las mesas técnicas orientándolas a los proyectos de inversión o crecimiento territorial, y separando los temas de conflictividad, cuyo tratamiento requiere la intervención de los sectores y que se establezcan diferentes formas de intervención en el corto o el mediano plazo. Las mesas técnicas con territorios conflictivos son las de Loreto, Caylloma, Condorcanqui, VRAEM, Llallimayo, Mara, Cotabambas, La Convención, Ayacucho Sur y la ZAE de Chumbivilcas.

B) Consejos de Ministros Descentralizados

Con la descripción de los GORE Ejecutivo, los MUNI Ejecutivo y las Reuniones Ejecutivas, las autoridades regionales y locales

exigían un formato de mayor impacto de articulación entre todas las autoridades del territorio, el cual incluyera a los congresistas y la sociedad civil.

En los *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Perú*. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016) se hace un análisis sobre la descentralización y los mecanismos de gobernanza multinivel; asimismo, se establecen recomendaciones, siendo las de mayor importancia las siguientes: “establecer plataformas para el diálogo intergubernamental de manera regular e institucionalizar el diálogo entre los representantes nacionales en las regiones con las autoridades subnacionales correspondientes”, pues la eficacia de estas instancias es baja, siendo su mayor debilidad los consensos y la implementación de las políticas públicas. Asimismo, recomienda “alentar el compromiso y la participación de los actores de la sociedad civil en la formulación de las políticas y diseño de servicios públicos”.

Otro aspecto del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas abiertas e inclusivas basándose en principios rectores⁽⁶⁾ que consolida la relación de gobierno-sociedad. Precisamente son los espacios de diálogo multiactor los que representan el formato de gobernanza para la toma de decisiones, donde la información, la consulta y la participación de los actores garantizan el desarrollo territorial.

Toda plataforma de articulación y coordinación tiene sus lados fuertes y débiles, dependiendo del contexto en el que se desarrolla y la agenda a realizar, pues los temas siempre estarán direccionados a las soluciones del problema público y a cubrir las necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos; es decir, a producir un cambio en el territorio que mejore el bienestar de las personas. Una de las plataformas de articulación la constituyen los Consejos de Ministros Descentralizados, llamados así

(6) Principio de Coordinación: Las iniciativas para informar a la sociedad civil, consultar con la misma y hacerla participar deben estar coordinadas dentro de cada nivel de gobierno y en todos los niveles para asegurar la coherencia de las políticas, evitar duplicidad y reducir el riesgo de “fatiga de consulta”.



porque los ministros de Estado realizan su sesión con una agenda que involucra al departamento que visitan, donde participan las autoridades regionales y locales.

En el gobierno del presidente Ollanta Humala se llevaron a cabo más de 20 Consejos de Ministros Descentralizados en los que las autoridades locales y regionales presentaban sus proyectos, necesidades y problemas de gestión. Esta dinámica de reuniones multinivel también se realizó en el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski.

El 29 de octubre de 2021 se desarrolló un Consejo de Ministros Descentralizado en la ciudad de Cusco donde se tuvo la participación del presidente de la república Pedro Castillo, el presidente del Consejo de Ministros y ministros de Estado. Su agenda fue propia de un consejo ordinario sobre temas del departamento y nacionales. Además, estuvo invitado el gobernador regional de Cusco, quien presentó diversos pedidos.

Tabla 4. Consejos de Ministros Descentralizados

Consejos de Ministros Descentralizados	Lugar	Fecha
I. Consejo de Ministros Descentralizado	Cusco, Cusco	29/10/2021
II. Consejo de Ministros Descentralizado	Moquegua, Moquegua	07/01/2022
III. Consejo de Ministros Descentralizado	Acobamba, Huancavelica	25/03/2022
IV. Consejo de Ministros Descentralizado	Huancayo, Junín	07/04/2022
V. Consejo de Ministros Descentralizado	Huánuco, Puno	08/04/2022
VI. Consejo de Ministros Descentralizado	Cusco, Cusco	22/04/2022
VII. Consejo de Ministros Descentralizado	La Mar, Ayacucho	27/04/2022
VIII. Consejo de Ministros Descentralizado	Coronel Portillo, Ucayali	28/04/2022
IX. Consejo de Ministros Descentralizado	Nasca, Ica	06/05/2022
X. Consejo de Ministros Descentralizado	Tumbes, Tumbes	11/05/2022
XI. Consejo de Ministros Descentralizado	Pasco, Pasco	13/05/2022
XII. Consejo de Ministros Descentralizado	Huánuco, Huánuco	17/05/2022
XIII. Consejo de Ministros Descentralizado	Luya, Amazonas	27/05/2022
XIV. Consejo de Ministros Descentralizado	Maynas, Loreto	30/05/2022
XV. Consejo de Ministros Descentralizado	Yauyos, Lima	14/06/2022
XVI. Consejo de Ministros Descentralizado	Tacna, Tacna	18/06/2022
XVII. Consejo de Ministros Descentralizado	Arequipa, Arequipa	21/06/2022
XVIII. Consejo de Ministros Descentralizado	Huaraz, Áncash	30/06/2022
XIX. Consejo de Ministros Descentralizado	Celendín, Cajamarca	07/07/2022

Nota. Adaptado de *Consejo de Ministros Descentralizado*, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), s. f., (<http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/consejo-de-ministros-descentralizado/>). Copyright 2022 de SD-PCM.

Fortaleciendo el Consejo de Coordinación Intergubernamental, instalado el 14 de agosto de 2021, en el marco de la instancia operativa denominada Encuentros Intergubernamentales⁽⁷⁾, y con el objeto de dinamizar la participación de los actores territoriales y tener mayor interacción en la construcción y la gestión de las agendas territoriales prioritarias, el 7 de enero de 2022, en la ciudad de Moquegua, se desarrolló el II Consejo de Ministros Descentralizado, cuyo formato fue diferente. Así, en la agenda se estableció como primer punto el diálogo y la articulación de las políticas de gobierno con las autoridades regionales y locales del departamento, y la implementación de prioridades de desarrollo territorial, por lo que se inició considerando la presencia de los alcaldes y dando las facilidades para intervenir con el fin de que expresen sus pedidos a los ministros de Estado. Toda la participación se registró en las relatorías donde figuran los pedidos y los compromisos de las autoridades participantes.

El 1 de abril de 2022 se produjeron disturbios y saqueos en la ciudad de Huancayo, causados por el alza del costo de vida como consecuencia de la pandemia y asociada a la huelga nacional de transportistas y organizaciones agrarias. La respuesta del gobierno nacional fue hacerse presente con una delegación de ministros para iniciar el diálogo con los actores de la sociedad civil que conducían las protestas. Uno de los acuerdos entre las autoridades nacionales y los líderes de las organizaciones y los gremios sociales fue la realización de un Consejo de Ministros Descentralizado para atender las demandas de la población y las autoridades del departamento de Junín.

El 7 de abril de 2022 se desarrolló el IV Consejo de Ministros Descentralizado, en el que participaron el presidente de la república, el presidente del Consejo de Ministros, ministros de Estado, el gobernador regional, alcaldes provinciales y distritales y, por primera vez, se contó con la presencia

(7) Instancia operativa del CCI, Artículo 24 del Decreto Supremo 050-2021-PCM.



de congresistas de la república, organizaciones y gremios de la sociedad civil representados por sus principales dirigentes, quienes hicieron uso de la palabra con demandas y soluciones a sus problemas. En el desarrollo de la sesión, las autoridades regionales y municipales llevaron a cabo numerosos pedidos y los ministros asumieron compromisos, los cuales quedaron registrados en la relatoría (PCM, 2022a).

Este dinamismo se mantuvo en los próximos Consejos de Ministros Descentralizados, los que tuvieron como invitados a congresistas de la república y a organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, para escuchar sus demandas relacionadas con los problemas de los territorios, las mismas que fueron recibidas por los ministros de Estado y funcionarios de los organismos adscritos a los sectores.

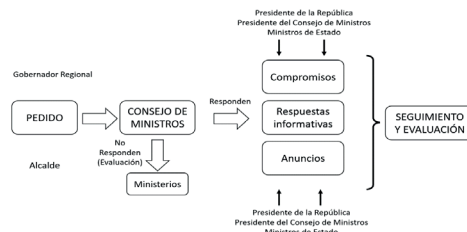
Los pedidos de las autoridades y los dirigentes de la sociedad civil fueron diversos. Muchos estaban asociados a demandas que tenían años de antigüedad y que no fueron atendidas por los anteriores gobiernos nacionales, por lo que se procedió a clasificar las demandas por la temporalidad: las de corto plazo, que pueden ser atendidas rápidamente; las de mediano plazo, que, por su naturaleza técnica y normativa, necesitan de procedimientos para que se cumplan; y las demandas de largo plazo, que necesitan una inversión de gran escala y cuya ejecución se desarrolla en varios años.

Considerando solo el año 2022, se realizaron 17 Consejos de Ministros Descentralizados (en adelante, "CMD")⁽⁸⁾, del 7 de febrero al 7 de julio de 2022 -es decir, en 7 meses- participando 650 alcaldes provinciales y distritales, 17 gobernadores regionales, 16 ministros de Estado en promedio, 2 viceministros en promedio, 38 congresistas de la república, 42 asesores de los congresistas, 62 funcionarios de los equipos técnicos en promedio, 584 funcionarios de los gobiernos regionales y 605 funcionarios de los equipos técnicos de las municipalidades provinciales y distritales.

En la II sesión del Consejo de Coordinación Intergubernamental (en adelante, "CCI"), realizada el 22 de julio de 2022, como puntos de agenda estuvieron el informe de elaboración de la Política Nacional de Descentralización, el Informe Anual de Descentralización del año 2021 y el balance de resultados de las instancias operativas del CCI (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2022c). Así, el secretario técnico presentó ante los miembros del Comité Directivo el informe del desarrollo y logros del GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo, Encuentros Intergubernamentales (Mesas Técnicas, Consejos de Ministros Descentralizados y Reuniones Ejecutivas), mientras que en el Acuerdo No. 04-2022, por unanimidad, el Comité Directivo aprueba el balance de los resultados de las instancias operativas informadas.

Las mayores debilidades de las instancias operativas del CCI fueron la clasificación de los pedidos y el seguimiento del cumplimiento de los compromisos por parte de los sectores, por lo que se procedió a modificar el reglamento del CCI, mediante el Decreto Supremo 096-2022-PCM, el cual en su artículo 15-A estableció el registro; los criterios para asumir compromisos; el seguimiento de pedidos y/o compromisos y la transparencia. Todo ello permitió un orden de los pedidos, pero sobre todo responsabilidad de los sectores por informar a las autoridades regionales y locales de los avances de sus compromisos. Además, se incorporaron las relatorías como documentos para registrar los pedidos y los compromisos, los criterios de viabilidad a cargo de los sectores, y las reuniones preparatorias sectoriales con registro en relatorías y lo más importante constituyen publicaciones del soporte digital que permiten el seguimiento de los pedidos y los compromisos.

Figura 5. Proceso de seguimiento de pedidos y compromisos de las Instancias Operativas del CCI



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las respuestas brindadas en las instancias operativas por parte de las autoridades del gobierno nacional, se clasificaron de la siguiente forma: i) las informativas, en respuesta a alguna consulta, ii) anuncios, referidos como acciones del ministerio realizados recientemente, y iii) compromisos, considerados como acciones a realizar en el futuro. Los anuncios y los compromisos se registran en las relatorías y después en el Sistema Integral de Seguimiento

(8) No se considera el I CMD realizado en Cusco por corresponder al año 2021, ni tampoco el XV CMD en el que por razones climatológicas no llegaron los ministros de Estado, y solo participó el presidente de la república.



de la Articulación Regional y Local (SISARL) a cargo de la Secretaría de Descentralización, que es utilizado para los seguimientos de los GORE Ejecutivo, pero se ha ampliado la configuración para las demás instancias operativas.

C) Reuniones Ejecutivas

En el periodo agosto 2021-julio 2022 se llevaron a cabo 12 Reuniones Ejecutivas. Entre las más importantes están la desarrollada con las mancomunidades municipales, en Lima, el 22 de febrero de 2022, y el Encuentro Nacional de Mancomunidades Municipales del Perú, realizado en Calca, Cusco, el 18 y el 19 de marzo de 2022, donde se tuvo la participación de más de 100 mancomunidades municipales, del presidente del Consejo de Ministros, de ministros de Estado y del Presidente de la República. En ambos eventos se tuvo una agenda enmarcada en la reactivación del desarrollo bajo la visión de la integración territorial a través de proyectos de gran impacto, pero que requerían una mayor participación de los sectores y la modificación de la normatividad.

Otra reunión de importancia, en formato único, fue la Reunión Ejecutiva para la Construcción de la Agenda Territorial del VRAEM desarrollada en Kimbiri, Cusco, el 28 de enero de 2022, donde las protagonistas que impulsaron y asumieron el reto de conducir el desarrollo en el territorio del VRAEM, que comprende a 5 departamentos (Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica y Junín) y 80 municipalidades provinciales y distritales, fueron las mancomunidades municipales de AMUVRAE, NORVRAEM y SURVRAEM.

Esta Reunión Ejecutiva tuvo como resultado la aprobación de la Resolución Ministerial 115-2022-PCM, que crea el grupo de trabajo denominado “Mesa Técnica para el Desarrollo Territorial Descentralizado de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM”, dependiente de la PCM, la cual está integrada por representantes de 17 ministerios, 5 gobiernos regionales, la Mancomunidad Regional de los Andes, las mancomunidades municipales de AMUVRAE, SURVRAEM y NORVRAEM, 9 municipalidades provinciales y sus distritales y 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Otro aspecto importante a resaltar es lograr el objetivo, el cual es la solución de la problemática económica, ambiental, social y agraria mediante una estrategia territorial, que es la conformación de tres grupos de trabajo, cada uno de ellos a cargo de una de las mancomunidades municipales, lo que activa uno de los mayores anhelos de la descentralización, que consiste en que la asociatividad territorial logre impulsar proyectos de impacto y la gestión de políticas interregionales con la agenda de mediano y largo plazo.

Asimismo, la identificación de la problemática del VRAEM se basa en metodologías que permiten trabajar con evidencias de las brechas sociales del territorio. De esta forma, se aplican los “Lineamientos Metodológicos para la Elaboración de la

Agenda Territorial para el Desarrollo y su Estrategia de Implementación”, aprobados mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización 034-2022-PCM/SD, que se centra en el reconocimiento de los actores y las prioridades del territorio en las dimensiones económica, social y ambiental y, de forma transversal, en la dimensión política e institucional, con la utilización de criterios de priorización para la selección de las demandas de mayor urgencia para la población.

Aunque todavía está en proceso la construcción de la agenda territorial, como consecuencia de los tres talleres realizados en diferentes territorios del VRAEM y los talleres con los sectores para el análisis de las demandas prioritarias, se procederá a la validación y la publicación de la agenda territorial (en el estado que se encuentra) y la estrategia de implementación, la que vinculará a las políticas nacionales y territoriales.

La Reunión Ejecutiva para el Desarrollo Territorial de Lambayeque, realizada el 18 de febrero de 2022 en el colegio militar Elías Aguirre de Chiclayo, en la que participaron el presidente de la república; el presidente del Consejo de Ministros; los ministros de Estado, de Salud, Interior, Comercio Exterior y Turismo, Economía y Finanzas, Desarrollo e Inclusión Social, Desarrollo Agrario y Riego, Energía y Minas, Vivienda, Construcción y Saneamiento; el gobernador regional y los alcaldes provinciales y distritales, marcó una forma distinta del desarrollo de las reuniones ejecutivas.

La metodología de articulación y atención de los proyectos prioritarios de los gobiernos locales y los ministerios se desarrolló así: primero, en una sesión con todos los participantes, y después se establecieron tres mesas de trabajo (una mesa por provincia), donde el alcalde provincial y sus alcaldes distritales instalados en el aula recibían a los ministros y a sus equipos técnicos para coordinar la atención de sus pedidos. Una mesa especial fue la de Economía y Finanzas, donde el ministro de esta cartera y su equipo técnico atendían a los alcaldes según su necesidad de asistencia técnica y en sus diferentes proyectos, los cuales estaban en proceso de financiamiento.

**Tabla 5.** Reuniones Ejecutivas

Reuniones Ejecutivas	Lugar	Fecha
Reunión Ejecutiva con alcaldes Provinciales de Cusco	Cusco	29/10/2021
Encuentro Ejecutivo con alcaldes de Municipalidades Rurales y Urbanas	Lima	18/11/2021
IV Encuentro de alcaldes del Perú	Lima	16/12/2021
Reunión Ejecutiva para la construcción de las Agendas Territoriales VRAEM	Kimiri, Cusco	28/01/2022
Reunión Ejecutiva: Consolidando Las Agendas Territoriales	Lima	17/02/2022
Reunión Ejecutiva: por el Desarrollo Territorial de Lambayeque	Chiclayo, Lambayeque	18/02/2022
Reunión Ejecutiva con las Mancomunidades Municipales de Lima	Lima	22/02/2022
Reunión Ejecutiva con el Gobierno Regional del Cusco	Lima	3/03/2022
Reunión Ejecutiva "Fortaleciendo la Capacidad de Gestión de las Municipalidades de Centros Poblados"	Lima	4/03/2022
Reunión Ejecutiva con la Mancomunidad Municipal AMUVRAE	Lima	14/03/2022
Reunión Ejecutiva con alcaldes y Alcaldes Distritales del Perú	Lima	16/03/2022
Encuentro Nacional de alcaldes y alcaldesas del Perú	Lima	19/05/2022

Nota. Elaboración propia. Adaptado de la información publicada en los boletines de la Secretaría de Descentralización. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/4035-boletin-informativo-secretaria-de-descentralizacion>. Copyright 2022 de SD-PCM

Este diseño de reunión multinivel de gobierno permitió la atención rápida de pedidos en la que los ministros coordinaban el destrabe de cuello de botella que paralizaba la gestión de proyectos o escuchaban las necesidades de los alcaldes para poder incorporar nuevos proyectos o gestiones relacionadas con la modificación de normas o la priorización de los recursos sectoriales. Sin embargo, la debilidad de la reunión fue que parte de los pedidos de los alcaldes eran sobre proyectos a mediano y largo plazo que necesitan un tratamiento especial, pedidos sobre proyectos que fueron declarados inviables por diferentes razones, o proyectos observados y la misma municipalidad no había levantado dichas observaciones. Además, el tiempo de la reunión era insuficiente para dar respuestas inmediatas, por lo cual eran agendadas en los ministerios para su atención.

(9) "Es una herramienta que permite identificar las prioridades de un territorio y los resultados que se buscan alcanzar en el corto y mediano plazo, para el desarrollo territorial; es consensuada mediante el diálogo por los actores de un determinado territorio", definición establecida en el Decreto Supremo 096-2022-PCM.

Otro mecanismo de articulación y atención de prioridades territoriales lo constituyen las mesas técnicas de desarrollo que, por su naturaleza y composición, se vinculan al CCI. Se ha realizado la siguiente definición: "Las mesas técnicas, en cumplimiento de sus objetivos, promueven, fortalecen y conducen la elaboración, la implementación, la ejecución y la evaluación de las *Agendas para el Desarrollo Territorial*, como instrumentos que recogen los temas a ser atendidos como parte de la problemática territorial, así como las estrategias para dicha atención a corto plazo. En la nueva dinámica de los territorios, tienen relevancia técnica, política y jurídica, porque generan un ambiente propicio de trabajo conjunto entre los actores de los tres niveles de gobierno y los actores territoriales demandantes de bienes públicos".

3.2. Resultados de las instancias operativas del CCI

Uno de los grandes retos es el seguimiento de los pedidos de los gobiernos regionales y locales y los compromisos de los sectores, producidos en las instancias operativas del CCI. Y esto tiene dos momentos del desarrollo, que a continuación explicaremos.

Primero, en la organización del GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo y en algunos encuentros intergubernamentales, como los Consejos Descentralizados y las Mesas Técnicas, previo al día central de la sesión, con la participación de las principales autoridades nacionales, regionales y locales, se realizan las reuniones bilaterales en las que se encuentran los equipos técnicos del gobierno regional y/o local con los equipos técnicos de los ministerios y sus entidades adscritas para revisar el avance de las políticas y los proyectos ejecutados en sus territorios, o los cuellos de botella que se presentan, para impulsar el desarrollo económico o social.

En las reuniones bilaterales se trazan los principales pedidos y compromisos sobre temas prioritarios a impulsar o que serán parte de la agenda para el desarrollo territorial⁽⁹⁾. Asimismo, también se desarrollan



relatorías donde figuran los pedidos y los compromisos, los mismos que son parte de la sesión de las instancias operativas, que se realizará a los días siguientes, donde se integrarán más pedidos y compromisos producto del intercambio entre las autoridades nacionales y territoriales.

Tabla 6. Pedidos según gobierno regional

GOBIERNO REGIONAL	Asistencia técnica	Ejecución	Financiamiento	Información	Mejoras	Otros	Personal	Total general
GR San Martín	19	12	122	22	76	75	4	330
GR Junín	21	29	131	21	38	49	1	290
GR Cusco	16	9	141	16	27	66	8	283
GR Lima	18	11	93	15	64	63	5	269
GR Puno	20	27	110	24	51	27	3	262
GR Ucayali	17	5	120	17	50	36	10	255
GR Huancavelica	26	10	101	22	32	56	6	253
GR Loreto	13	9	64	22	62	68	9	247
GR Madre de Dios	20	8	90	9	49	51	11	238
GR Piura	10	15	95	38	41	32	6	237
GR Ayacucho	11	5	115	11	22	68	4	236
GR Tumbes	9	8	52	18	73	61	4	225
GR Cajamarca	22	5	68	31	34	53	5	218
GR Moquegua	10	5	70	16	42	61	5	209
GR Apurímac	10	8	89	19	33	39	9	207
GR Áncash	23	13	61	15	40	51	2	205
GR Pasco	8	10	112	9	38	23	1	201
GR Huánuco	16	9	65	14	40	46	7	197
GR Arequipa	10	9	93	12	26	45	2	197
GR La Libertad	9	9	46	13	64	49	5	195
GR Amazonas	21	8	69	16	37	25	5	181
GR Lambayeque	13	13	59	11	31	24	7	158
GR Tacna	14	12	36	13	23	53	1	152
GR Ica	9	9	39	17	31	38	5	148
GR Callao	13	2	26	5	26	35	6	113
GR MML	2	0	29	4	14	50	0	99
Total general	380	260	2,096	430	1,064	1,244	131	5,605

Nota. Adaptado del *Informe del análisis del estado situacional de los GORE Ejecutivos*, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022b, p. 18. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>). Copyright 2022 de SD-PCM.

Segundo, en el marco de la transparencia y la difusión de los resultados de las sesiones, las relatorías de los GORE Ejecutivos y de los Consejos Descentralizados se

(10) Publicación de las relatorías de los GORE Ejecutivos: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/GORE-Ejecutivo-N15-Amazonas-MEF.pdf>. Los Consejos Descentralizados: <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/consejo-de-ministros-descentralizado/>

(11) Artículo 15-A. Registro; criterios para asumir compromisos; seguimiento de pedidos y/o compromisos; y transparencia.

publican en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría de Descentralización⁽¹⁰⁾, y también será obligatoria la publicación en las páginas web de los ministerios acorde a lo establecido en el artículo 15-A del Decreto Supremo 096-2022-PCM⁽¹¹⁾.

Tabla 7. Estado de compromisos por sectores

SECTORES	ESTADO				Total general	Nivel de cumplimiento
	CERRADO	CONCLUIDO	EN PROCESO	PENDIENTE		
CULTURA	10 %	75 %	12 %	3 %	100 %	84 %
MEF	0 %	97 %	2 %	1 %	100 %	97 %
MIDAGRI	0 %	96 %	0 %	4 %	100 %	96 %
MIDIS	1 %	99 %	0 %	0 %	100 %	100 %
MIMP	7 %	93 %	0 %	0 %	100 %	100 %
MINAM	10 %	61 %	8 %	21 %	100 %	71 %
MINCETUR	5 %	77 %	15 %	3 %	100 %	82 %
MINDEF	0 %	51 %	20 %	29 %	100 %	51 %
MINEDU	0 %	98 %	2 %	0 %	100 %	98 %
MINEM	7 %	87 %	4 %	2 %	100 %	95 %
MININTER	15 %	83 %	2 %	0 %	100 %	98 %
MINJUSDH	0 %	75 %	18 %	7 %	100 %	75 %
MINSA	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	100 %
MTC	13 %	75 %	9 %	3 %	100 %	88 %
MTPE	2 %	91 %	7 %	0 %	100 %	93 %
MVCS	6 %	79 %	8 %	7 %	100 %	85 %
PRODUCE	2 %	90 %	8 %	0 %	100 %	92 %
RREE	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	100 %
TOTAL	3 %	90 %	4 %	3 %	100 %	-

Nota. Adaptado del *Informe del análisis del estado situacional de los GORE Ejecutivos*, por Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), 2022b, p. 23. (<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>). Copyright 2022 de SD-PCM.



Según el seguimiento de los GORE Ejecutivos (PCM-SD, 2022b), en las 16 sesiones ordinarias y las 2 extraordinarias, se realizaron 6,682 pedidos, de los cuales el 84% corresponde a los gobiernos regionales y el 16%, al gobierno nacional. Respecto a los pedidos de los gobiernos regionales, fueron asumidos 5,830 compromisos por los sectores, aclarando que un pedido, para su atención, se dividió en 2 compromisos, lo que hace que la cantidad sea mayor.

Sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos por parte de los sectores, se tiene la tabla 7.

Las demás instancias operativas tienen su nivel de cumplimiento de compromisos, pero no se tiene aún una versión oficial, pues es gestionada de manera interna por parte de los sectores, debido a la complejidad del cumplimiento de cada pedido, por estar vinculado a las normas, los procedimientos de obligatorio cumplimiento y los presupuestos institucionales.

4. Otra instancia de articulación intergubernamental: las comisiones intergubernamentales

La ejecución de los pedidos y/o los compromisos asumidos en el Consejo Directivo y las instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental necesitaba unas instancias que funcionen en el interior de los ministerios para hacer seguimiento y darle cumplimiento a los compromisos de los sectores. Por ello, se crearon nuevamente las Comisiones Intergubernamentales bajo la nueva versión de la gestión descentralizada y funciones, las que fueron aprobadas en el último Plan Anual de Transferencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2022⁽¹²⁾.

Los ministerios han establecido sus mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación en un marco para mejorar y consolidar el ejercicio de las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales en el contexto del Plan Anual de Transferencias, que tiene vinculación con la implementación de las políticas nacionales sectoriales o multisectoriales que conducen como rectores.

Las Comisiones Intergubernamentales son las que mejor estructura y alcance de efectividad tienen en el proceso de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Esta instancia se creó con la aprobación del Decreto Supremo 047-2009-PCM⁽¹³⁾ para fortalecer el desarrollo de la gestión descentralizada que comprendía consolidar las funciones transferidas, el fortalecimiento de

las capacidades de los funcionarios de los gobiernos subnacionales y la realización de los primeros diseños de modelos de servicios públicos. El seguimiento se realizaba a través de los Convenios de Gestión y Delegación.

Asimismo, se conformaron 14 Comisiones Intergubernamentales hasta el año 2015, siendo las más representativas las comisiones de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Salud, Educación y Desarrollo Agrario y Riego, las que hasta la actualidad desarrollan actividad, a pesar de que la norma de creación de esta instancia fue derogada por el Decreto Supremo 017-2017-PCM. Su continuidad se debió a la necesidad de coordinar las competencias y las funciones compartidas.

Los componentes del desarrollo de la gestión descentralizada, en su versión del año 2014, establecidos en el capítulo II del Plan Anual de Transferencia 2009 (PCM, 2009), se enmarcaron en la dimensión administrativa del proceso de descentralización, y se relacionaron con las competencias y las funciones compartidas, con el pase del enfoque sectorial al enfoque territorial, y con el nuevo rol del ministerio como rector, y los gobiernos subnacionales como ejecutores en la prestación de los bienes y servicios. En la redacción del plan se observa aún la permanencia del enfoque sectorial, el que el nuevo modelo de gestión descentralizada pretendía cambiar, asumiendo retos como incorporar la gestión por resultados, el diálogo político entre niveles de gobierno y la organización de los ministerios mediante leyes, para consolidar el cierre de transferencia.

Han transcurrido 12 años desde el modelo de gestión descentralizada en su primera versión, el mismo que estuvo vigente hasta el año 2017 con la derogación de la norma de creación por el Decreto Supremo 017-2017-PCM. Sin embargo, permaneció como un automático por la ausencia de un nuevo modelo que reemplazara su definición conceptual y funciones acorde con los

(12) Decreto Supremo 121-2022-PCM, que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y locales del año 2022 y dicta disposiciones en materia de descentralización.

(13) Decreto Supremo 047-2009-PCM, que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización.



nuevos contextos políticos, sociales y económicos, el nuevo modelo de gestión pública aprobado por la reciente Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2030 (PCM, 2022c) donde desarrolla la nueva gobernanza y el modelo conceptual vinculado a la cadena de valor, que corresponde a la producción de bienes y servicios públicos, muchos de ellos relacionados con las funciones compartidas entre niveles de gobierno. Para ello, la Secretaría de Descentralización estableció los “lineamientos para la formulación de dichos modelos”⁽¹⁴⁾ y la “guía metodológica para la formulación de modelos base de provisión de bienes y servicios”⁽¹⁵⁾. Ambos instrumentos fueron aprobados en el marco del reglamento de políticas nacionales⁽¹⁶⁾, donde se establece que los modelos de provisión de bienes y servicios se determinan según los roles y las responsabilidades de los tres niveles de gobierno con competencias compartidas.

Con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2022 ((PCM, 2022b), se aprueba la nueva versión de la Gestión Descentralizada, donde se establece un nuevo diseño en el modelo de la gestión descentralizada bajo la condición de la concertación y articulación de los procesos y políticas de Estado, nacionales y territoriales; se incorporan las capacidades institucionales -las mismas que están comprendiendo nuevos componentes, la gobernanza multinivel y multiactor como una forma de articular y coordinar- y el uso de las tecnologías y la transformación digital para el desarrollo territorial (territorios digitales). En sus tres lineamientos se establece fortalecer las capacidades institucionales, la gobernanza multiactor y multinivel, así como los modelos de provisión de bienes y servicios.

Como instrumentos vitales para implementar la gestión intergubernamental se aprueba la creación de las Comisiones Intergubernamentales bajo una nueva versión tanto en su constitución -siendo lo resaltante la incorporación de las mancomunidades regionales y municipales- como en lo que concierne a nuevos integrantes de las comisiones, y sobre sus funciones, seguimiento y evaluación de la gestión descentralizada, el seguimiento de los pedidos y los compromisos de las instancias operativas del CCI, realizar propuestas y recomendaciones para la mejora continua de la gestión descentralizada. De esta forma, las Comisiones Intergubernamentales serán parte del CCI, como instancias operativas, las mismas que deberán regularse a través de la Secretaría de Descentralización.

5. Conclusiones

En los 20 años del proceso de descentralización, la continuidad de las elecciones de los gobernantes regionales y locales fortaleció la dimensión política del proceso, sobre todo en la autonomía administrativa que comprende la designación de su funcionario de confianza y la organización de sus instituciones. Sin embargo, existieron limitaciones en el ejercicio de las competencias y las funciones compartidas con el gobierno nacional a través de sus ministerios.

Los gobiernos nacionales crearon diversos espacios de articulación y coordinación para articular la Política General de Gobierno y buscar la eficiencia del ejercicio de las funciones compartidas, pero los resultados no eran los esperados por discrepancias en la visión de país. Así, se vieron interrumpidos por la presencia del enfoque sectorial sobre el enfoque territorial, el mismo que permanece porque las políticas, los planes, los programas y la normatividad no tienen el acabado final para consolidar la descentralización, reconociendo que los ministerios son rectores y los gobiernos subnacionales son ejecutores de las políticas y la provisión de los bienes y servicios públicos. La concentración del poder y la duplicidad de funciones es una constante en los últimos años, debido a la fragilidad de los gobiernos regionales y locales por el incluso modelo de gestión descentralizada. Puede verse que, de 14 Comisiones Intergubernamentales, solo permanecen 4 activas, pero con limitaciones por la falta de una norma nacional que las empodere en su trabajo de articulación interna y externa del sector.

La voluntad política del gobierno nacional es determinante para la creación de espacios de articulación o su permanencia con resultados, así tenemos que el Consejo

(14) Los Lineamientos para la formulación de modelos de provisión de servicios públicos fueron aprobados por Resolución de Secretaría de Descentralización 011-2020-PCM/SD.

(15) La guía metodológica para la formulación de modelos base de provisión de bienes y servicios fue aprobada Resolución de Secretaría de Descentralización 014-2021-PCM/SD.

(16) El Reglamento de Políticas Nacionales fue aprobado por Decreto Supremo 029-2018-PCM.



de Coordinación Intergubernamental (CCI) fue creado en el año 2007 con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, pero tuvieron que pasar 14 años para su reglamentación e instalación para dar funcionamiento a sus instancias operativas, las mismas que se describen en el presente artículo. En la II Sesión del CCI se informó del avance de elaboración de la Política Nacional de Descentralización, el Informe Anual de Descentralización del año 2021, las actividades realizadas por las instancias operativas (GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo, Encuentros Intergubernamentales (Mesas Técnicas, Consejos de Ministros Descentralizados y Reuniones Ejecutivas), logrando acuerdos por unanimidad -es decir, consensos- lo que significa que, a pesar de las discrepancias entre sus integrantes en las formas de articular las políticas y estrategias para el desarrollo territorial, se pueden lograr consensos en los objetivos de la descentralización, pues se realizaron 57 espacios de articulación territorial entre enero de 2021 y octubre de 2022.

La nueva gestión descentralizada tiene un dinamismo acorde a los nuevos escenarios contextuales y los recientes instrumentos de gestión pública aprobados, incorporando la transformación digital para la toma de decisiones y la formulación políticas y estrategias nacionales y territoriales, fortaleciendo las capacidades institucionales y la articulación de políticas públicas a través de espacios donde logre una gobernanza territorial con la participación de actores multinivel y multiactor. Un instrumento para el desarrollo de la gestión descentralizada la constituyen las Comisiones Intergubernamentales en su nuevo formato, donde la interacción del ministerio y gobiernos subnacionales estará enfocada en la implementación de las políticas sectoriales y la producción de los servicios públicos con calidad y cobertura para el cierre de brechas sociales.

Referencias bibliográficas

- OCDE. (2016). *Estudio sobre la gobernanza pública: Perú*. <https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>
- OCDE. (2016). *Estudio sobre la gobernanza pública: Perú*. Obtenido de <https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>
- PCM. (2009). *Decreto Supremo 047-2009-PCM, aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009*. https://diariooficial.elperuano.pe/Normas?_ga=2.146940660.2103362410.1665290775-1629300462.1664944797
- PCM. (2021). *Decreto Supremo 050-2021-PCM. Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-consejo-de-coo-decreto-supremo-n-050-2021-pcm-1937276-1>
- PCM. (2022a). *Acta y relatoria del IV Consejo de Ministros Descentralizado*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2993504-acta-del-iv-consejo-de-ministros-descentralizado>
- PCM. (2022b). *Decreto Supremo 021-2022-PCM, aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2022*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-anual-de-transferencia-d-decreto-supremo-n-121-2022-pcm-2115082-1>
- PCM. (2022c). *Decreto Supremo 103-2022-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-moderniz-decreto-supremo-n-103-2022-pcm-2097747-1>
- PCM-SD. (2022a). *Acta Informativa del XV Consejo de Ministros Descentralizado - Reunión Ejecutiva Yauyos - Lima*. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2022/09/Acta-XV-CMD-Lima.pdf>
- PCM-SD. (2022b). *Informe del análisis del estado situacional de los Gore Ejecutivos*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393977-informe-del-analisis-del-estado-situacional-de-los-gore-ejecutivos>
- PCM-SD. (2022c). *Informe de las mesas técnicas para el desarrollo territorial*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393980-informe-de-las-mesas-tecnicas-para-el-desarrollo-territorial>
- PCM-SD. (2022d). *Acta de la II Sesión del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI* <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/COMITE-DIRECTIVO-Acta-02-2da-Sesion-Ordinaria-del-CCI.pdf> 