

Políticas de Desarrollo Regional en Perú



Políticas de Desarrollo Regional en Perú

Este trabajo fue aprobado y desclasificado por el Comité de Política de Desarrollo Regional el 06/12/2024.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2026), *Políticas de Desarrollo Regional en Perú*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3adc5cee-es>.

ISBN 978-92-64-43593-3 (impresa)

ISBN 978-92-64-34452-5 (PDF)

ISBN 978-92-64-27278-1 (HTML)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2025), *Regional Development Policy in Peru*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/66979f16-en>.

Imágenes: Portada © gustavo ramirez/Getty Images Plus.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2026



Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 Internacional. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debe citar el trabajo.

Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Países miembros.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

El Consejo de la OCDE decidió iniciar las discusiones de adhesión con Perú el 25 de enero de 2022. El 10 de junio de 2022, el Consejo adoptó la Hoja de Ruta para la adhesión de Perú a la Convención de la OCDE [C/MIN(2022)24/FINAL] (la Hoja de Ruta), que establece los términos, condiciones y el proceso de adhesión a la organización. La Hoja de Ruta establece que, para que el Consejo pueda tomar una decisión informada sobre la adhesión de Perú, el país se someterá a evaluaciones exhaustivas por parte de los comités técnicos de la OCDE, enumerados en la Hoja de Ruta, incluido el Comité de Políticas de Desarrollo Regional (RDPC, por sus siglas en inglés).

Este informe sirve de base para el proceso de revisión de la adhesión de Perú ante el RDPC. De conformidad con el párrafo 28 de la Hoja de Ruta, el RDPC acordó desclasificar este informe y publicarlo bajo la autoridad del Secretario General, a fin de dar a conocer su contenido a un público más amplio. La publicación de este documento, así como el análisis y las recomendaciones que contiene, no influyen en modo alguno al resultado de las evaluaciones realizadas como parte del proceso de adhesión de Perú a la OCDE.

La metodología empleada para la elaboración de este informe combinó la recopilación de datos y la investigación documental, así como la obtención de información *in situ*, incluidas la visita de investigación de la Secretaría del 8 al 12 de julio de 2024 y teleconferencias bilaterales. El informe también refleja la información proporcionada por Perú en el Cuestionario Previo de Adhesión del RDPC en octubre de 2023, así como informes relevantes de la OCDE, en particular, el Estudio Territorial de Perú de la OCDE de 2016.

Agradecimientos

El Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades (CFE, por sus siglas en inglés) de la OCDE, liderado por su directora, Lamia Kamal-Chaoui, ha producido esta publicación como parte del programa de trabajo del RDPC.

Delphine Clavreul y Jose Enrique Garcilazo, coordinaron este informe bajo la supervisión de Dorothee Allain-Dupré, jefa de la División de Desarrollo Regional y Gobernanza Multinivel del CFE. Marcos Díaz Ramírez y Eric Gonnard redactaron los Capítulos 1 y 2, bajo la supervisión de Ana Moreno Monroy. Jose Enrique Garcilazo y Oscar Huerta Melchor redactaron el Capítulo 3. Miquel Vidal Bover redactó los Capítulos 4, 5 y 6, bajo la supervisión de Isabelle Chatry. Alex Seemann realizó importantes contribuciones por escrito a lo largo del informe. El equipo de redacción desea agradecer a Gandia Robertson e Ignacio Mansilla del Departamento Legal de la OCDE, por su contribución editorial, y a Elena Arcones Sanjuan por el apoyo administrativo. Jack Waters, coordinador de publicaciones (OCDE), preparó el informe para su publicación.

La Secretaría de la OCDE agradece el impulso político de alto nivel y el compromiso del Viceministerio de Gobernanza Territorial. Se agradece en especial al equipo local peruano de la Presidencia del Consejo de Ministros, encabezado por Mabel Gálvez, secretaria de Descentralización, así como a Vanessa Cárdenas, Aldo Prieto, Geraldine Mouchard, Carlos Meza Dextre, Rodrigo Montoya y Karen Sandoval por la excelente coordinación y colaboración durante la revisión. El informe también contó con los aportes y comentarios de la Misión Permanente de Perú ante los organismos económicos internacionales con sede en París, en particular, del ministro consejero Gerald Pajuelo Ponce y el ministro Luis Mayaute Vargas.

El informe recibió valiosos comentarios durante una serie de seminarios web, organizados con numerosas partes interesadas peruanas en mayo de 2024 y durante la visita de investigación de la Secretaría a Perú en julio de 2024, incluidos altos cargos del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial, la Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Asociación de Municipalidades de Perú, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Alcaldesas de Perú, autoridades locales y otras partes interesadas, incluidos el gobernador regional de Piura, el teniente alcalde de Lima, el alcalde de Catacaos, la Cámara de Comercio de Piura, la Agencia Regional de Desarrollo de Piura, miembros del gobierno regional de Piura, la Asociación de Productores de Piura, grupos de la sociedad civil de Piura y asociaciones de artesanos en Catacaos.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Siglas y abreviaturas	7
Resumen ejecutivo	8
1 Desarrollo Regional en Perú: organización territorial y desempeño	10
Organización territorial de Perú	11
Tendencias clave sobre el desempeño del desarrollo regional	12
Referencias	15
Notas	16
2 Datos sobre el desarrollo regional	17
Principales características de la clasificación territorial de Perú	18
Generación y difusión de datos subnacionales	21
Evaluación y recomendaciones	26
Referencias	29
Notas	29
3 Estrategias y políticas de desarrollo regional de Perú	31
Marco nacional de Perú para las políticas de desarrollo regional y el planeamiento estratégico	32
Evaluación y recomendaciones	41
Referencias	45
Notas	46
4 Gobernanza multinivel para el desarrollo regional	47
Panorama de los marcos de gobernanza multinivel en Perú	48
Evaluación y recomendaciones	52
Referencias	56
Nota	58
5 Capacidad institucional y fiscal a nivel subnacional	59
Panorama de las capacidades institucionales y fiscales de Perú	60
Evaluación y recomendaciones	74
Referencias	80
Nota	85

6 Inversiones públicas subnacionales en Perú	86
Panorama de las inversiones públicas en Perú	87
Evaluación y recomendaciones	94
Referencias	99
Nota	101

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Producto bruto interno per cápita en regiones de Perú, 2022	13
Gráfico 1.2. Disparidades económicas regionales en el PBI per cápita en regiones grandes (TL2), 2000-2022	13
Gráfico 1.3. Crecimiento de la población en regiones grandes (TL2), 2003-2023	14
Gráfico 1.4. Disparidades regionales en la densidad de personal médico en regiones grandes (TL2), 2022	15
Gráfico 2.1. Clasificación territorial de Perú	19
Gráfico 3.1. Índices de pobreza urbana y rural en Perú, 2010-2023	40
Gráfico 5.1. Panorama de las finanzas de los gobiernos subnacionales en Perú en comparación con los países unitarios de la OCDE, 2021	65
Gráfico 5.2. Desglose del gasto subnacional en Perú, 2021	66
Gráfico 5.3. Gasto nacional, regional y local como porcentaje del gasto total de las administraciones públicas, 2007-2023	67
Gráfico 5.4. Desglose de los ingresos subnacionales en Perú, 2021	67
Gráfico 5.5. Tamaño promedio municipal y distribución de la población por municipalidades	72
Gráfico 5.6. Tamaño promedio regional y distribución de la población por regiones	73
Gráfico 6.1. Inversión subnacional en Perú, 2021	87
Gráfico 6.2. Desglose de la deuda subnacional en Perú, 2021	92
Gráfico 6.3. Presupuestos institucionales de apertura y modificado, y ejecución presupuestaria por niveles de gobierno regional y local, 2017-2023	96

TABLAS

Tabla 2.1. Regiones TL2 y provincias TL3	19
Tabla 2.2. Población de Perú por nivel territorial en comparación con la OCDE	21
Tabla 5.1. Asignación de competencias a nivel subnacional en Perú: amplia selección	61

RECUADROS

Recuadro 2.1. Unidades territoriales de la OCDE	18
Recuadro 2.2. Recomendaciones para mejorar la recopilación, publicación y uso de datos subnacionales	28
Recuadro 3.1. Recomendaciones para fortalecer las estrategias y políticas de desarrollo regional	44
Recuadro 4.1. Recomendaciones para fortalecer la gobernanza multinivel en el desarrollo regional	55
Recuadro 5.1. Recomendaciones para fortalecer la capacidad institucional y fiscal subnacional	78
Recuadro 6.1. Recomendaciones para mejorar la inversión pública subnacional	98

Siglas y abreviaturas

ANA	Autoridad Nacional del Agua
API	<i>Application Programming Interface</i> (Interfaz de Programación de Aplicaciones)
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
CENEC	Censo Nacional Económico
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CSV	<i>Comma-separated values</i> (valores separados por comas)
DEGURBA	<i>Degree of Urbanisation</i> (grado de urbanización)
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENE	Encuesta Nacional de Empresas
EPEN	Encuesta Permanente de Empleo Nacional
FUA	<i>Functional urban area</i> (área urbana funcional)
GEI	Emisiones de gases de efecto invernadero
GPKG	Formato GeoPackage
IDEP	Infraestructura de Datos Espaciales de Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
IPC	Índice de Precios al Consumidor
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
I+D	Investigación y Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBI	Producto Bruto Interno
pH	Potencial de hidrógeno
PM2,5 y PM10	Partículas inferiores a 2,5 y 10 micrómetros
RENAMU	Registro Nacional de Municipalidades
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SIRTOD	Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones
SNIRH	Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos
SPSS	<i>Statistical Product and Service Solutions</i> (Soluciones de Productos y Servicios Estadísticos)
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Resumen ejecutivo

Perú ha logrado avances notables en el fortalecimiento de sus políticas de desarrollo regional durante la última década. El planeamiento estratégico se ha vuelto más específico, se ha reforzado la gobernanza multinivel y se han mejorado las capacidades del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Los avances también incluyen una mejor recopilación, publicación y uso de datos subnacionales.

Entre 2000 y 2023, Perú alcanzó una de las tasas de crecimiento económico más rápidas de América Latina, con un promedio anual del 4,1 %. Este desempeño se vio respaldado por unas sólidas instituciones macroeconómicas, como las reglas fiscales, un Banco Central independiente y una regulación financiera rigurosa. Sin embargo, las recientes dificultades globales y los desafíos internos (entre los que se encuentran un crecimiento global más lento, la elevada inflación, la caída de la productividad y la incertidumbre política) han frenado el crecimiento y estancado el avance hacia los niveles de la OCDE. Con algunas de las mayores diferencias regionales entre los países miembros de la OCDE y los candidatos a la adhesión, es fundamental reforzar las políticas de desarrollo regional y la gobernanza multinivel para lograr la competitividad y el crecimiento nacional de Perú.

Perú ha avanzado en el uso de información territorial para abordar las disparidades y promover el desarrollo. Su sistema estadístico ofrece una amplia gama de indicadores demográficos, socioeconómicos y ambientales a nivel regional y garantiza el acceso público. Sin embargo, sigue habiendo deficiencias, en especial, a nivel provincial (TL3), en áreas clave como educación, innovación e indicadores laborales. Promover el uso de datos para fundamentar la formulación de políticas y fortalecer la capacidad regional y local a fin de recopilar y aplicar la información, mejoraría aún más el impacto. También supone una oportunidad para consolidar los esfuerzos destinados a adoptar metodologías internacionales y mejorar las prácticas de difusión.

El marco de desarrollo regional de Perú ha madurado, tal como lo demuestra la mejora en las capacidades de planeamiento estratégico. No obstante, aún existen desafíos para alinear los objetivos nacionales y regionales, y garantizar una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno. El desarrollo urbano se ve frenado por el planeamiento fragmentado, la escasez de viviendas y la expansión urbana descontrolada, lo que perjudica la calidad de vida y la accesibilidad. Mientras tanto, el desarrollo rural sigue estando excesivamente centrado en la agricultura y la reducción de la pobreza, lo que limita las oportunidades de diversificación e innovación. Una mejor integración urbano-rural podría generar beneficios mutuos y promover un desarrollo regional más equilibrado. Esto exige un enfoque coherente que responda a las necesidades específicas y al potencial de cada región.

El país también ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de la gobernanza multinivel. La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros, en 2018, ha sido un punto de inflexión. Ha contribuido a establecer 15 Agencias Regionales de Desarrollo hasta la fecha y a promover la coordinación vertical mediante mecanismos como el Consejo de Coordinación Intergubernamental y los Consejos de Estado Regionales y Municipales. Las asociaciones nacionales de autoridades subnacionales, que representan a regiones, municipalidades provinciales y distritales, y centros poblados, también desempeñan un papel crucial en las plataformas, foros y diálogos sobre políticas a nivel nacional. Su participación activa en los procesos legislativos y regulatorios

contribuye a garantizar que los intereses subnacionales se reflejen en la toma de decisiones a nivel nacional.

La capacidad institucional y fiscal a nivel subnacional ha mejorado de forma significativa. Perú ha implementado reformas administrativas, como la Ley del Servicio Civil, la Plataforma Integrada para la Gestión Electrónica de Recursos Humanos y formaciones específicas a través de las oficinas ministeriales descentralizadas. En la actualidad, los gobiernos subnacionales realizan importantes inversiones públicas en educación, salud y otras áreas clave, con niveles de gasto que superan el promedio de los países unitarios de la OCDE.

En los últimos años, también se han observado avances importantes para mejorar la eficacia de la inversión pública. Sin embargo, es posible seguir mejorando. Vincular el proceso de programación multianual de inversiones a un marco presupuestario que permita alcanzar compromisos de gasto multianual podría aumentar la previsibilidad presupuestaria, reducir la inversión fragmentada y fomentar estrategias de inversión conjunta. Un plan nacional de inversión en infraestructura a mediano o largo plazo podría permitir una mejor coordinación de las prioridades entre los distintos sectores y niveles de gobierno. La consolidación del marco de contratación pública, en particular, mediante una Estrategia Nacional de Contratación Pública, contribuiría asimismo a una prestación más eficaz.

De cara al futuro, Perú puede tomar medidas adicionales para mejorar el desarrollo regional en aspectos fundamentales, como la elaboración de información territorial, la coordinación interministerial, la descentralización fiscal y las prácticas presupuestarias. Mediante reformas específicas y aprovechando las mejores prácticas internacionales, Perú puede reforzar su política de desarrollo regional para abordar mejor las necesidades concretas de sus diversas regiones, a la vez que logra un crecimiento más inclusivo, equilibrado y resiliente.

1

Desarrollo Regional en Perú: organización territorial y desempeño

Este capítulo ofrece un panorama general sobre la organización territorial de Perú y analiza las diferencias regionales en indicadores económicos, demográficos y sociales clave. Examina las tendencias del PBI per cápita, la productividad, las dinámicas poblacionales y el acceso a atención médica en las distintas regiones, y destaca las persistentes desigualdades territoriales y los desequilibrios estructurales. Este capítulo sienta las bases del informe al identificar los principales patrones y desafíos del desarrollo territorial, y subraya la importancia de un enfoque local para promover un desarrollo regional más equilibrado e inclusivo en Perú.

Organización territorial de Perú

El desempeño económico de Perú en los últimos años ha sido uno de los más importantes de América Latina. En las dos últimas décadas, las sólidas instituciones macroeconómicas, incluidas las reglas fiscales, un Banco Central independiente y una regulación financiera rigurosa, han impulsado un gran crecimiento económico, han garantizado la estabilidad macroeconómica y han reducido la pobreza de forma considerable (OECD, 2023^[1]). Perú promulgó su Ley de Bases de la Descentralización en 2002, donde establece el marco para la descentralización política, administrativa y, en menor medida, fiscal. Este esfuerzo fue respaldado por un Acuerdo Nacional, entre todos los grupos políticos y sociales implicados, que establecieron una serie de políticas de Estado. Entre ellas, la 8.ª Política de Estado compromete a quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones en el país a buscar "la descentralización política, económica y administrativa para promover el desarrollo integral, armónico y sostenido de Perú" (Acuerdo Nacional, 2002^[2]).

Perú es una república democrática representativa semipresidencial. Es un país unitario con dos niveles de gobierno subnacional:

- Un nivel regional, con 24 departamentos establecidos como gobiernos regionales, así como la provincia constitucional del Callao, que rodea la ciudad de Lima, la cual tiene el estatus de un departamento. En 2005 se celebró un referéndum sobre fusiones, donde se rechazó la propuesta (los referéndums programados para 2009 y 2013 se pospusieron de forma indefinida). La dirección política de los departamentos está en manos de los Gobernadores Regionales (conocidos hasta 2015 como Presidentes Regionales), a quienes se elige cada cuatro años sin opción a la reelección. Además, cada departamento cuenta con un Consejo Regional elegido simultáneamente con el Gobernador Regional a través de un sistema electoral proporcional (República del Perú, 2002^[3]). Los Consejos de Coordinación Regional son entidades consultivas compuestas por cargos electos (60 % del Consejo) y miembros de la sociedad civil (40 %), con el cometido de coordinar y asesorar al Gobernador Regional en una amplia gama de cuestiones, incluido el presupuesto.
- Un nivel municipal, que comprende dos subniveles: 195 municipalidades provinciales (excluida la provincia constitucional del Callao, como se mencionó anteriormente) en el nivel superior y 1695 municipalidades distritales en el nivel inferior. Estos dos niveles municipales son independientes (Ley Orgánica de Municipalidades). Sin embargo, las municipalidades provinciales coordinan las municipalidades distritales de la provincia. La administración municipal la ejercen los Consejos Municipales y la alcaldía, que son los órganos de gobierno de la municipalidad, así como los órganos administrativos correspondientes. El Consejo Municipal, integrado por el alcalde y los regidores, desempeña una función normativa (aprobar, reformar o rechazar normas). El alcalde es responsable de la función ejecutiva. Se elige al alcalde y a los regidores por un período de cuatro años, de acuerdo con el mismo sistema electoral mencionado anteriormente para las regiones, y pueden ser reelegidos. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), con estatus de municipalidad provincial, ha recibido transferencias de poderes y funciones adicionales similares a las de los gobiernos regionales desde el año 2011 bajo un régimen especial. La MML ejerce y asume funciones regionales, lo que implica que también se le aplica la legislación de los gobiernos regionales.

Si se compara a nivel internacional, la población de las municipalidades en Perú es mayor que el promedio de la OCDE: casi 16 000 frente a 9700 habitantes. Existe una enorme disparidad en la distribución de la población entre Lima y el resto del país. Alrededor del 30 % de la población (9,67 millones de habitantes) vive en la MML y más del 70 % de las municipalidades tienen menos de 10 000 habitantes. Las ciudades de Perú, según el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, se clasifican en ciudades menores, intermedias y mayores, y su población oscila entre 2001 y 500 000 habitantes. Para considerarse una metrópoli, la población debe ser superior a 500 001 habitantes. En 2021, 27 ciudades

tenían más de 100 000 habitantes, con el 60 % de la población, y 10 ciudades se consideraban metrópolis (Lima, Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Piura, Huancayo, Cuzco, Iquitos y Chimbote), que concentraban el 51 % de la población.

Tendencias clave sobre el desempeño del desarrollo regional

Entre 2000 y 2023, el PBI de Perú creció un 4,1 % anual en promedio, el más alto entre los países latinoamericanos (Costa Rica 3,9 %, Colombia 3,6 % o Chile 3 %). Se espera que el PBI aumente hasta alcanzar entre un 2,3 % y un 2,8 % en 2025, gracias a unas condiciones financieras más favorables y una reducción de la inflación que impulsará la demanda interna (OECD, 2023^[1]). Perú ha sido capaz de mitigar el impacto económico y social de grandes crisis como la pandemia de COVID-19 relativamente bien. No obstante, en un contexto de menor crecimiento mundial, elevada inflación, desaceleración del crecimiento de la productividad e incertidumbre política en Perú, la economía se ha desacelerado y el avance hacia los niveles de ingresos de la OCDE se ha estancado.

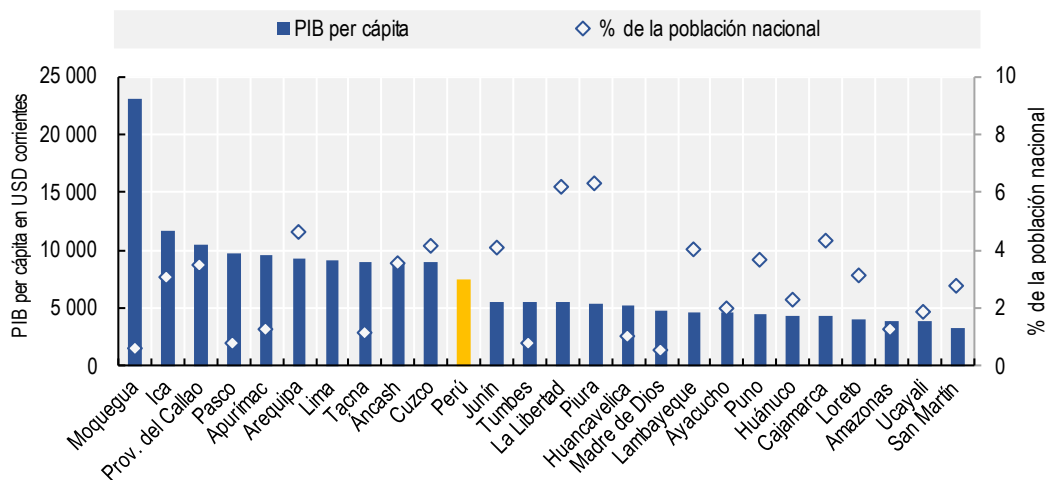
La economía peruana tiene niveles muy altos de informalidad. En 2023, el 71 % de la fuerza laboral de Perú ocupaba empleos informales, con grandes disparidades entre departamentos (desde el 89 % en Puno hasta el 57 % en Lima y la provincia constitucional del Callao¹). Esto es considerablemente mayor en comparación con otros países de la OCDE, en particular, en América Latina (56 % en México y Colombia, 37 % en Costa Rica y 27 % en Chile)^{2,3}.

Las disparidades económicas regionales en Perú se deben a las diferencias significativas en el PBI per cápita entre las regiones costera, altiplánica y amazónica. En 2022, Moquegua, la región más rica (costera) con apenas el 0,6 % de la población, tuvo un PBI per cápita casi siete veces mayor que la región de San Martín (amazónica), la región más pobre del país (Gráfico 1.1). Perú también muestra una brecha significativa entre el 20 % superior y el 20 % inferior de las regiones en términos de PBI per cápita, con una relación superior a 2,5; una de las más grandes en comparación con otros países miembros de la OCDE y candidatos a la adhesión, aunque esta disparidad se ha ido reduciendo desde 2007 (Gráfico 1.2).

En general, las regiones costeras dominan en cuanto a producción económica y desarrollo, mientras que las zonas rurales y las altiplánicas, como los Andes y partes de la Amazonía, presentan una pobreza y un subdesarrollo significativos, que suponen grandes deficiencias en el acceso a la educación, la atención sanitaria y las oportunidades laborales, lo que contribuye a crear importantes desigualdades regionales.

Gráfico 1.1. Producto bruto interno per cápita en regiones de Perú, 2022

PBI per cápita en dólares actuales y porcentaje de la población nacional

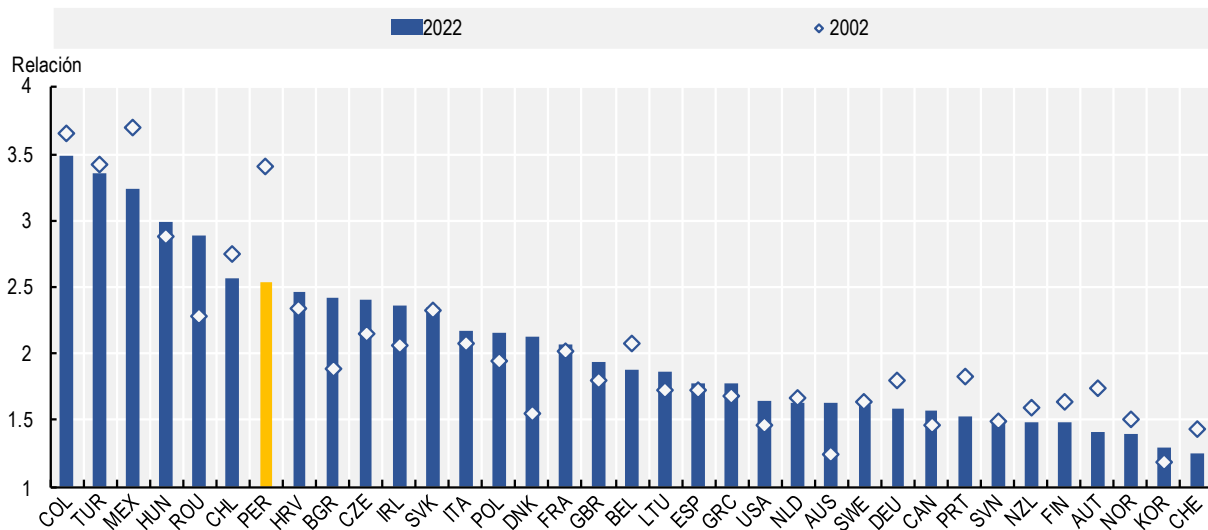


Nota: Los países se clasifican por orden decreciente de diferencias regionales. 2022 o último año disponible.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre regiones, ciudades y áreas locales, <http://oe.cd/geostats>.

Gráfico 1.2. Disparidades económicas regionales en el PBI per cápita en regiones grandes (TL2), 2000-2022

Relación entre el PBI per cápita del 20 % de las regiones más ricas y el 20 % de las más pobres



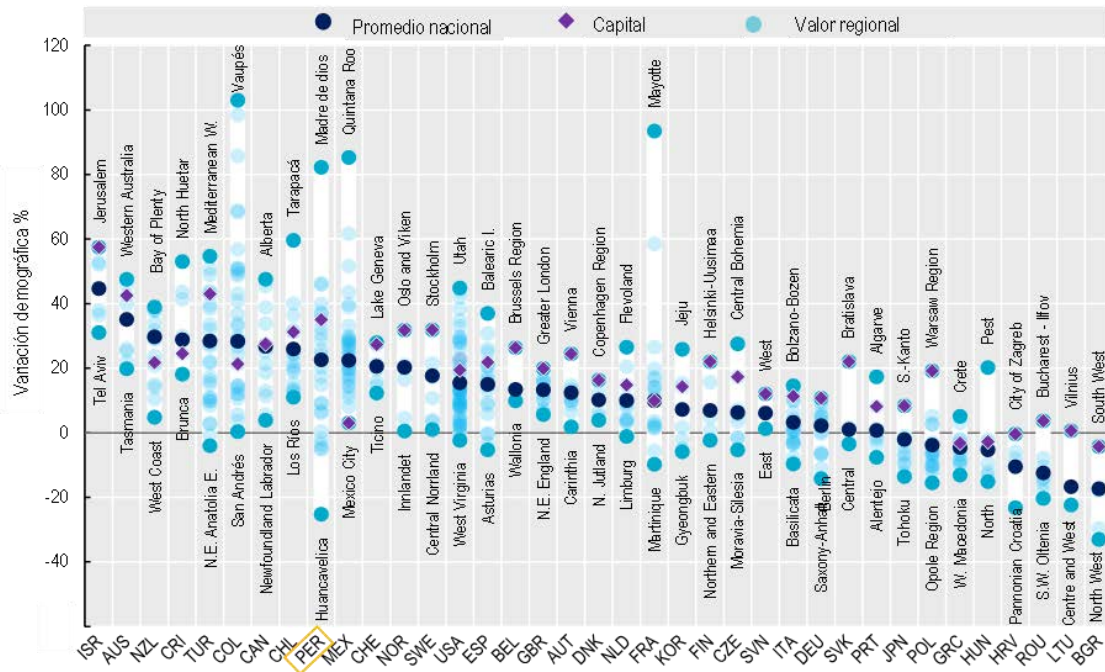
Nota: Las regiones del 20 % superior e inferior son aquellas con el PBI per cápita más alto o más bajo hasta que se alcanza el equivalente al 20 % de la población nacional (incluida una fracción de la región que contiene el umbral del 20 %). PBI per cápita medido a precios constantes utilizando deflatores nacionales. 2000-2022 o primer y último año disponible, para Perú 2007-2022.

Fuente: Bases de datos de la OCDE sobre regiones, ciudades y áreas locales, <http://oe.cd/geostats>

Perú experimentó un importante crecimiento poblacional del 25 % entre 2003 y 2023, casi el doble del promedio de la OCDE, situado en el 13 %. Este rápido aumento ha llevado a la urbanización no planificada y a la expansión urbana, lo que ha dado lugar a desafíos relacionados con la vivienda, los servicios públicos y la gestión del uso del suelo. El crecimiento fue particularmente notable en el departamento de

Madre de Dios, que vio aumentar su población en más del 80 % durante este período. Por el contrario, la población de Huancavelica disminuyó en un 25 %, lo que convierte a Perú en el país con la mayor disparidad regional en el crecimiento poblacional en este intervalo de tiempo, comparado con los países miembros de la OCDE (Gráfico 1.3).

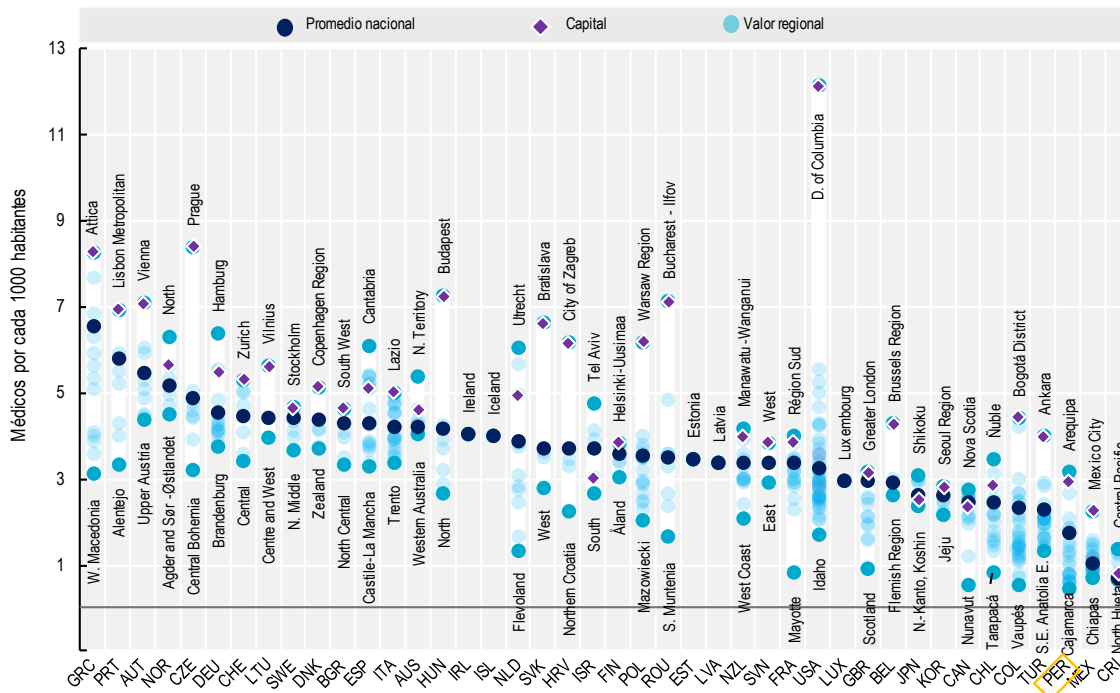
Gráfico 1.3. Crecimiento de la población en regiones grandes (TL2), 2003-2023



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre regiones, ciudades y áreas locales, <http://oe.cd/geostats>.

La capacidad del sistema de salud, incluidos el personal médico y la densidad de camas hospitalarias, es clave para gestionar crisis sanitarias como la pandemia de COVID-19 (que afectó gravemente a Perú, en comparación con el resto del mundo)⁴ y mejorar los resultados de salud en las distintas regiones (OECD, 2022⁽⁴⁾). En el caso de Perú, los departamentos de Arequipa y Lima, que son las regiones con mayor densidad de personal médico, tienen alrededor de 3 médicos por cada 1000 habitantes (similar al promedio de las regiones de la OCDE), mientras que en el resto de los departamentos peruanos son significativamente menores (Gráfico 1.4). Esta distribución desigual pone de manifiesto las disparidades en la capacidad de atención sanitaria en todo el país, lo que plantea desafíos para una prestación equitativa.

Gráfico 1.4. Disparidades regionales en la densidad de personal médico en regiones grandes (TL2), 2022



Nota: 2022 o último año disponible. Perú: Datos de 2012.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre regiones, ciudades y áreas locales, <http://oe.cd/geostats>.

Referencias

Acuerdo Nacional (2002), *8th State Policy: Political, economic and administrative decentralisation to promote the integral, harmonious and sustained development of Peru*, <https://acuertonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/> (accessed on 15 October 2024). [2]

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/081e0906-en>. [1]

OECD (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/14108660-en>. [4]

República del Perú (2002), *Ley de Elecciones Regionales N.º 27683*, <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229439-27683> (accessed on 22 October 2024). [3]

Notas

¹ Fuente: INEI: tasa de empleo informal, según el ámbito geográfico ([enlace al xls](#)).

² Fuente: Organización Internacional del Trabajo: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality>.

³ El empleo informal se refiere al número total de empleos que cumplen las siguientes condiciones, según la categoría de ocupación laboral: i) los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal, ii) los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador y iii) los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza "formal" o informal de la unidad productiva donde trabajan (fuente: INEI: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1537/cap07.pdf).

⁴ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Perú experimentó un significativo exceso de mortalidad durante la pandemia de COVID-19. A finales de 2021, el Perú tenía una de las tasas de exceso de mortalidad más altas del mundo, con más de 133 000 muertes en 2020 y más de 155 000 en 2021 (OMS: <https://hia.paho.org/en/countries-2022/peru-country-profile>).

2 Datos sobre el desarrollo regional

Este capítulo presenta el enfoque de Perú para la recopilación, publicación y uso de datos e indicadores relevantes a diferentes niveles territoriales para el desarrollo de políticas nacionales y regionales, el seguimiento y la evaluación del desempeño. El capítulo analiza la calidad y la cobertura de los datos subnacionales en Perú y propone recomendaciones para mejorar su disponibilidad y comparabilidad internacional.

Principales características de la clasificación territorial de Perú

La organización territorial de Perú se basa en la división político-administrativa del país, establecida en la Constitución Política de Perú de 1993, y desarrollada en la Ley N.º 27795¹, Ley de Demarcación y Organización Territorial del 2012. A partir de estas normas, Perú está organizado en departamentos, provincias y distritos (véase la sección Antecedentes), cuya estructura ha sido utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para fines estadísticos². Además, la ley clasifica los centros poblados en caseríos, pueblos, villas, ciudades y metrópolis.

La ley define los distritos y las provincias de acuerdo con requisitos específicos basados en el área y el centro poblado principal (designado como su capital). Estos incluyen umbrales mínimos de población, según el tipo de área (costera, altiplánica o amazónica) y si cuentan con suficiente infraestructura y servicios, como salud, educación, saneamiento y otros servicios esenciales, una característica geográfica, ambiental y urbana favorable, así como un potencial económico para impulsar su desarrollo. Por último, también se consideran factores territoriales como la ubicación, la accesibilidad, la vulnerabilidad y las áreas de influencia.

Recuadro 2.1. Unidades territoriales de la OCDE

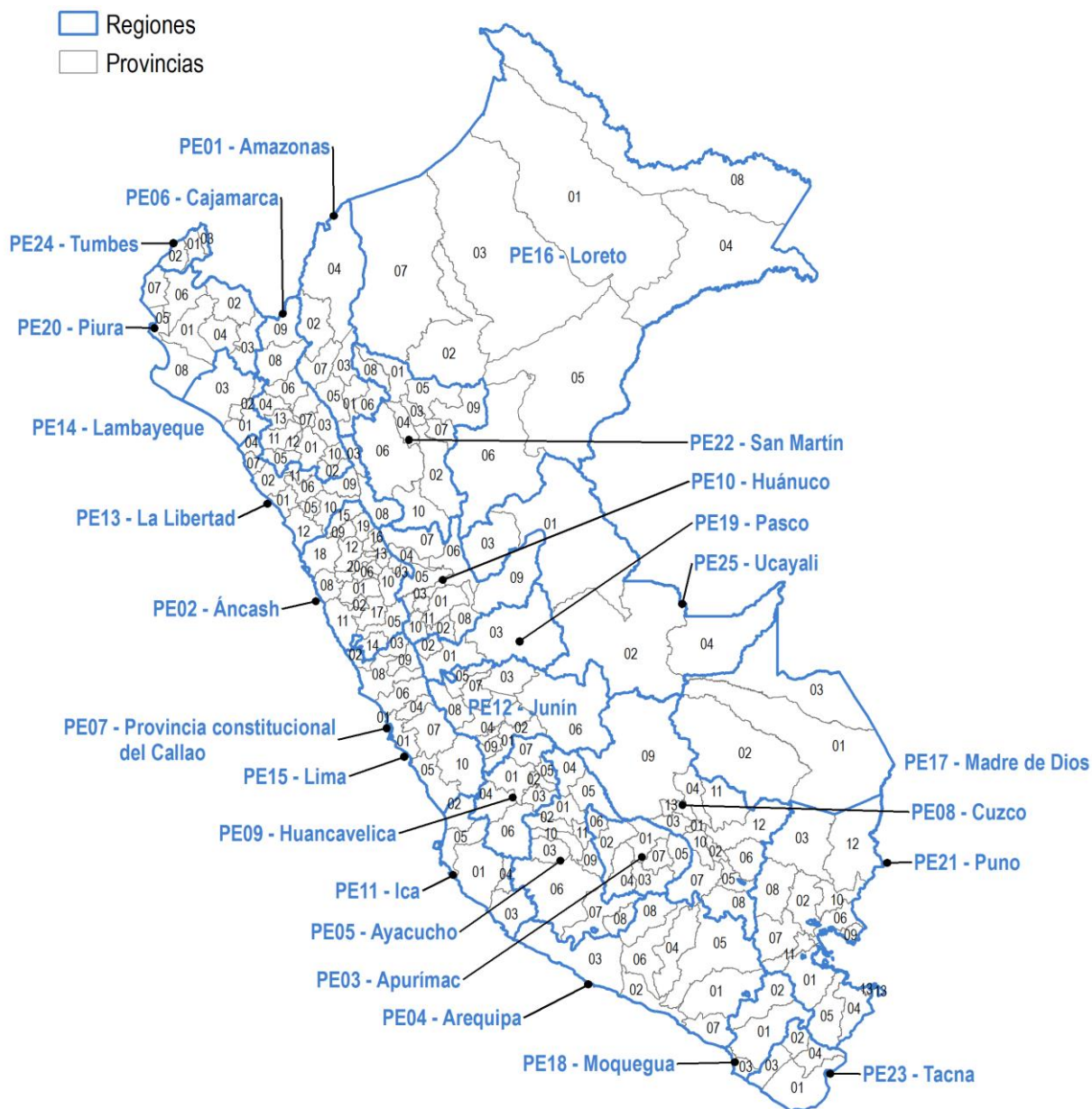
Con fines estadísticos y de comparabilidad, la OCDE clasifica las unidades territoriales dentro de los países en dos niveles que reflejan su organización administrativa: regiones grandes (TL2) y regiones pequeñas (TL3). Las fronteras regionales corresponden a divisiones administrativas definidas de manera autónoma por los países utilizando diferentes criterios. La OCDE clasifica además las regiones pequeñas de acuerdo con la tipología de acceso a Áreas Urbanas Funcionales (FUA, por sus siglas en inglés) y la tipología predominantemente urbana, intermedia o predominantemente rural. La base de datos sobre regiones de la OCDE contiene indicadores socioeconómicos y ambientales para las regiones TL2 y TL3, mientras que la de ciudades proporciona este tipo de indicadores para las FUA con 250 000 habitantes o más. Las FUA se identifican de acuerdo con una metodología común de la OCDE y la UE basada en la densidad de población y los flujos de desplazamiento al trabajo.

Fuente: Elaboración propia basada en (OECD, 2022^[1]), (Fadic et al., 2019^[2]), (Dijkstra, Poelman and Veneri, 2019^[3]), (OECD, 2018^[4]) y (OECD, 2024^[5]).

El INEI proporciona límites vectoriales geográficos en formato GeoPackage (GPKG) para las tres capas territoriales a través de su Portal de Infraestructura de Datos Espaciales (última actualización en 2023).

Según la clasificación territorial de la OCDE, las 25 regiones de Perú (24 departamentos más la provincia constitucional del Callao) pueden considerarse regiones TL2 (grandes), ya que constituyen el principal nivel administrativo del gobierno subnacional, y las 196 provincias, regiones TL3 (pequeñas), ya que representan el segundo nivel administrativo (Gráfico 2.1). Tanto las regiones como las provincias peruanas se encuentran dentro del rango de los países de la OCDE en términos de la mediana y la densidad de población. La Tabla 2.2 muestra la clasificación de la mediana de las regiones de Perú en relación con la de los países de la OCDE por niveles territoriales.

Gráfico 2.1. Clasificación territorial de Perú



Fuente: Elaboración de la OCDE a partir de archivos GeoPackage <https://ide.inei.gob.pe/#capas>.

Tabla 2.1. Regiones TL2 y provincias TL3

Regiones TL2 y provincias TL3							
PE01	Amazonas	PE0510	Víctor Fajardo	PE1104	Palpa	PE1803	Ilo
PE0101	Chachapoyas	PE0511	Vilcas Huamán	PE1105	Pisco	PE19	Pasco
PE0102	Bagua	PE06	Cajamarca	PE12	Junín	PE1901	Pasco
PE0103	Bongará	PE0601	Cajamarca	PE1201	Huancayo	PE1902	Daniel Alcides Carrión
PE0104	Condorcanqui	PE0602	Cajabamba	PE1202	Concepción	PE1903	Oxapampa
PE0105	Luya	PE0603	Celendín	PE1203	Chanchamayo	PE20	Piura
PE0106	Rodríguez de Mendoza	PE0604	Chota	PE1204	Jauja	PE2001	Piura
PE0107	Utcubamba	PE0605	Contumazá	PE1205	Junín	PE2002	Ayabaca

Regiones TL2 y provincias TL3							
PE02	Áncash	PE0606	Cutervo	PE1206	Satipo	PE2003	Huancabamba
PE0201	Huaraz	PE0607	Hualgáycoc	PE1207	Tarma	PE2004	Morropón
PE0202	Aija	PE0608	Jaén	PE1208	Yauli	PE2005	Paita
PE0203	Antonio Raymondi	PE0609	San Ignacio	PE1209	Chupaca	PE2006	Sullana
PE0204	Asunción	PE0610	San Marcos	PE13	La Libertad	PE2007	Talara
PE0205	Bolognesi	PE0611	San Miguel	PE1301	Trujillo	PE2008	Sechura
PE0206	Carhuaz	PE0612	San Pablo	PE1302	Ascope	PE21	Puno
PE0207	Carlos F. Fitzcarrald	PE0613	Santa Cruz	PE1303	Bolívar	PE2101	Puno
PE0208	Casma	PE07	Callao	PE1304	Chepén	PE2102	Azángaro
PE0209	Corongo	PE0701	Callao	PE1305	Julcán	PE2103	Carabaya
PE0210	Huari	PE08	Cuzco	PE1306	Otuzco	PE2104	Chucuito
PE0211	Huarmey	PE0801	Cuzco	PE1307	Pacasmayo	PE2105	El Collao
PE0212	Huaylas	PE0802	Acomayo	PE1308	Pataz	PE2106	Huancané
PE0213	Mariscal Luzuriaga	PE0803	Anta	PE1309	Sánchez Carrión	PE2107	Lampa
PE0214	Ocos	PE0804	Calca	PE1310	Santiago de Chuco	PE2108	Melgar
PE0215	Pallasca	PE0805	Canas	PE1311	Gran Chimú	PE2109	Moho
PE0216	Pomabamba	PE0806	Canchis	PE1312	Virú	PE2110	San Antonio de Putina
PE0217	Recuay	PE0807	Chumbivilcas	PE14	Lambayeque	PE2111	San Román
PE0218	Santa	PE0808	Espinar	PE1401	Chiclayo	PE2112	Sandia
PE0219	Sihuas	PE0809	La Convención	PE1402	Ferreñafe	PE2113	Yunguyo
PE0220	Yungay	PE0810	Paruro	PE1403	Lambayeque	PE22	San Martín
PE03	Apurímac	PE0811	Paucartambo	PE15	Lima	PE2201	Moyobamba
PE0301	Abancay	PE0812	Quispicanchi	PE1501	Lima	PE2202	Bellavista
PE0302	Andahuaylas	PE0813	Urubamba	PE1502	Barranca	PE2203	El Dorado
PE0303	Antabamba	PE09	Huancavelica	PE1503	Cajatambo	PE2204	Huallaga
PE0304	Aymaraes	PE0901	Huancavelica	PE1504	Canta	PE2205	Lamas
PE0305	Cotabambas	PE0902	Acobamba	PE1505	Cañete	PE2206	Mariscal Cáceres
PE0306	Chincheros	PE0903	Angaraes	PE1506	Huaral	PE2207	Picota
PE0307	Graú	PE0904	Castrovirreyna	PE1507	Huachirí	PE2208	Rioja
PE04	Arequipa	PE0905	Churcampa	PE1508	Huaura	PE2209	San Martín
PE0401	Arequipa	PE0906	Huaytará	PE1509	Oyón	PE2210	Tocache
PE0402	Camaná	PE0907	Tayacaja	PE1510	Yauyos	PE23	Tacna
PE0403	Caravelí	PE10	Huánuco	PE16	Loreto	PE2301	Tacna
PE0404	Castilla	PE1001	Huánuco	PE1601	Maynas	PE2302	Candarave
PE0405	Caylloma	PE1002	Ambo	PE1602	Alto Amazonas	PE2303	Jorge Basadre
PE0406	Condesuyos	PE1003	Dos de Mayo	PE1603	Loreto	PE2304	Tarata
PE0407	Islay	PE1004	Huacaybamba	PE1604	Mariscal Ramón Castilla	PE24	Tumbes
PE0408	La Unión	PE1005	Huamálies	PE1605	Requena	PE2401	Tumbes
PE05	Ayacucho	PE1006	Leoncio Prado	PE1606	Ucayali	PE2402	Contralmirante Villar
PE0501	Huamanga	PE1007	Marañón	PE1607	Datem del Marañón	PE2403	Zarumilla
PE0502	Cangallo	PE1008	Pachitea	PE1608	Putumayo	PE25	Ucayali
PE0503	Huanca Sancos	PE1009	Puerto Inca	PE17	Madre de Dios	PE2501	Coronel Portillo
PE0504	Huanta	PE1010	Lauricocha	PE1701	Tambopata	PE2502	Atalaya
PE0505	La Mar	PE1011	Yarowilca	PE1702	Manu	PE2503	Padre Abad
PE0506	Lucanas	PE11	Ica	PE1703	Tahuamanu	PE2504	Purús
PE0507	Parinacochas	PE1101	Ica	PE18	Moquegua		
PE0508	Páucar del Sara Sara	PE1102	Chincha	PE1801	Mariscal Nieto		
PE0509	Sucre	PE1103	Nasca	PE1802	General Sánchez Cerro		

Nota: En la tabla anterior, los códigos de 2 dígitos de las provincias en el mapa están asociados con el código de su respectivo departamento.

Tabla 2.2. Población de Perú por nivel territorial en comparación con la OCDE

	Población		Densidad de población (personas/km ²)	
	Perú (clasificación)	OCDE	Perú (clasificación)	OCDE
Mediana de las regiones TL2	1 020 050 (30º/39)	1 655 000	20,6 (35º/39)	87,0
Mediana de las provincias TL3	61 860 (37º/39)	305 000	23,7 (31º/39)	91,2

Generación y difusión de datos subnacionales

Generación de datos subnacionales en Perú

El INEI recopila datos a través de censos y encuestas³:

- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO): condiciones de vida, pobreza, ingresos, empleo, educación y salud.
- Encuesta Permanente de Empleo (EPE): tendencias del empleo y del mercado laboral en zonas urbanas.
- Encuesta Nacional de Empresas (ENE): actividades empresariales, empleo y desempeño económico en diversos sectores.
- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES): datos demográficos y de salud familiar, entre los que se incluyen fecundidad, mortalidad infantil y acceso a la atención sanitaria.
- Encuesta Nacional de Victimización (ENV): seguridad pública y victimización del delito para fundamentar las políticas en los sectores de justicia y seguridad.

Además, el INEI coordina la recopilación de información estadística de otros sectores gubernamentales, entre ellos, el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio del Ambiente (MINAM), y el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), consolidada por el MIDIS a partir de la información recopilada por los gobiernos locales, entre otros.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) elabora informes con "información para el planeamiento con enfoque territorial" para cada departamento de Perú, con el propósito de presentar un diagnóstico multidimensional de los territorios. Estos documentos contienen información y datos actualizados de diferentes tipos (bibliográficos, estadísticos y geoespaciales) y para diferentes aspectos territoriales. Asimismo, el CEPLAN genera información y aportaciones temáticas con un enfoque territorial y prospectivo que están disponibles en la "Plataforma de información territorial para el planeamiento estratégico"⁴ y el "Observatorio Nacional de Prospectiva"⁵.

El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA, regido por la Ley N.º 28245, reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 034-2021-MINAM) actúa como repositorio de datos ambientales. Recopila y difunde la información ambiental generada por las entidades de la administración a nivel nacional y subnacional, sobre la base de estándares nacionales e internacionales⁶. Gestiona una amplia gama de indicadores sobre los riesgos para la salud ambiental y la degradación y protección del medio ambiente (por ejemplo, concentración de PM_{2,5} y PM₁₀, niveles de ozono; calidad del agua en ríos, lagos y zonas costeras, demanda biológica de oxígeno (DBO) y niveles de pH; indicadores de biodiversidad sobre el estado de conservación de las especies, tasas de deforestación y áreas protegidas, y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), uso del suelo y cobertura del suelo).

Los datos de la gestión de residuos sólidos se recopilan a través del Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL), una herramienta oficial que hace un seguimiento de la gestión integrada de residuos a nivel nacional. Las municipalidades proporcionan datos de forma anual y trimestral tanto a nivel distrital como provincial, que luego se utilizan para calcular las cifras departamentales.

Los Sistemas Regionales de Gestión Ambiental (SRGA) cuantifican la efectividad de la cooperación y la gobernanza ambiental regionales para abordar los desafíos ambientales clave priorizados por el MINAM. Esta evaluación se realiza conforme a la "Guía para el Funcionamiento del SRGA" (aprobada por la Resolución Ministerial N.º 132-2023-MINAM).

Difusión de datos a nivel subnacional

El INEI difunde y actualiza los indicadores territoriales en su sitio web y en resúmenes estadísticos anuales. La web del INEI ofrece documentación procedente de investigaciones y encuestas realizadas por la institución en los últimos años, que se puede descargar en diversos formatos. En muchos casos, también se dispone del código y los microdatos necesarios para reproducir algunos indicadores:

- Basado en datos del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), el INEI elaboró el documento en PDF "[Perú: Indicadores de Gestión Municipal](#)" que ofrece estadísticas detalladas sobre la gestión de las municipalidades provinciales y distritales de Perú (incluidos datos sobre recursos humanos, maquinaria pesada y vehículos, TIC, planeamiento municipal y finanzas, servicios sociales y sanitarios, limpieza pública, seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres, y protección y conservación ambiental). El INEI también proporciona datos a nivel departamental y distrital en formatos como SPSS, CSV y STATA (<https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>).
- El CEPLAN creó la plataforma Geo Ceplan para acceder a información territorial georreferenciada con el fin de contribuir a el planeamiento estratégico y el Observatorio Nacional de Prospectiva, que recopila datos sobre tendencias, escenarios, riesgos y oportunidades futuros para fundamentar políticas y planes.

El Geoportal de Infraestructura de Datos Espaciales (<https://visor.geoperu.gob.pe>) permite visualizar una amplia gama de indicadores territoriales a diferentes escalas geográficas, desde departamentos y provincias hasta distritos y bloques censales. Los archivos y la información geográfica pública que sirven para caracterizar el territorio están disponibles en las plataformas de información geográfica de las entidades estatales, entre las que se encuentran:

- **La Infraestructura de Datos Espaciales del INEI** ofrece información espacial sobre diversos temas como la demografía, la vivienda, la economía y el desarrollo social (<https://ide.inei.gob.pe>).
- **El Sistema de Información Distrital para la Gestión Pública** es una plataforma en línea proporcionada por el INEI que ofrece datos estadísticos georreferenciados. Presenta mapas temáticos sobre distintos ámbitos como población, salud, educación e indicadores económicos (<https://estadist.inei.gob.pe/map>).
- **El Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD)** es un repositorio de información estadística departamental, provincial y distrital asuntos demográficos, sociales, económicos, ambientales y de recursos naturales, ciencia y tecnología, estadísticas y presupuestos municipales (<https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD>).
- **GEOIDEP** es una plataforma en línea administrada por el INEI. Proporciona un fácil acceso a datos georreferenciados relacionados con estadísticas demográficas, económicas y sociales a través del lenguaje de programación de código abierto R. La plataforma ofrece información espacial como distribución de la población, niveles de pobreza e infraestructura (<https://geografo.pe/geoidep>).

- **Geo Perú** es una iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) de Perú, en colaboración con instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). GEOPERU es la plataforma digital de datos georreferenciados que integra información de fuentes estatales oficiales. Permite identificar deficiencias a nivel social, económico y de infraestructura, entre otras, para la toma de decisiones a nivel territorial (<https://visor.geoperu.gob.pe>).
- **El Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID)** es una plataforma en línea gestionada por el CENEPRED (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres) que brinda información georreferenciada sobre escenarios de riesgo de desastres en Perú. Ofrece mapas y datos relacionados con los peligros naturales, las vulnerabilidades y la gestión de riesgos (<https://sigrid.cenepred.gob.pe>).
- **Geo Servidor** es una plataforma en línea administrada por el Ministerio del Ambiente (MINAM) que proporciona información ambiental georreferenciada relacionada con la deforestación, el uso del suelo, la biodiversidad y las áreas protegidas (<https://geoservidor.minam.gob.pe>).
- **El Observatorio Nacional de Recursos Hídricos** es una herramienta del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (SNIRH) de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), desarrollada para divulgar información sobre los recursos hídricos (<https://snirh.ana.gob.pe/onrh/>).
- **Geo Bosques** es una plataforma en línea desarrollada por el Ministerio del Ambiente (MINAM) de Perú para proporcionar información georreferenciada sobre la cobertura forestal y la deforestación. Ofrece seguimiento en tiempo real de la pérdida de bosques, alertas sobre actividades de deforestación y datos sobre áreas de conservación forestal. (<https://geobosques.minam.gob.pe>).
- **El Geoportal del INAIGEM** está gestionado por el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) y proporciona información sobre el retroceso de los glaciares, los ecosistemas de montaña y otras investigaciones sobre glaciares (<https://visor.inaigem.gob.pe>).
- **Geocatmin** es una plataforma en línea administrada por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico de Perú (INGEMMET) que brinda información georreferenciada relacionada con datos mineros y geológicos. Ofrece mapas y datos espaciales sobre recursos minerales, concesiones mineras, formaciones geológicas y peligros (<https://geocatmin.ingemmet.gob.pe>).

Indicadores subnacionales

El INEI publica todos los datos necesarios para analizar, evaluar y orientar las medidas adecuadas en los diferentes niveles territoriales. El sitio web del INEI ofrece acceso público al sistema de Microdatos (<https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos>) y al sistema de Datos Micro Regionales (<https://sdmr.inei.gob.pe>). Se puede acceder a los datos en Excel desde la web del INEI o en paquetes de R desde la Infraestructura de Datos Espaciales de Perú (IDEP)⁷. Los siguientes indicadores están disponibles en un archivo Excel a nivel departamental:

- Indicadores económicos (PBI, valor añadido bruto por sector⁸, IPC de Lima Metropolitana) a partir de 2007 (año base 2007), 1994-2006 (año base 1994).
- Población por año censal (último censo 2017), estimaciones de población a 30 de junio cada 5 años y por género, nacimientos y defunciones a partir de 2015 (total y 0-4) y movilidad interna en períodos de 5 años.

- Indicadores de fuerza laboral (anuales y trimestrales): Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2007-2021 y Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN) a partir de 2022 (con los siguientes rangos de edad: mayores de 14 años, 14 a 24 años, 25 a 44 años y 45 años o más, y el trabajo informal).
- Vivienda: porcentaje de propiedad de la vivienda, formalización de parcelas en asentamientos humanos y otorgamiento de títulos de propiedad en asentamientos humanos.
- Social: pobreza y gasto social.
- Salud: número de hospitales, número de camas hospitalarias, número de personal médico y esperanza de vida al nacer.
- Educación: matrícula de estudiantes (3-5, 6-11 y 12-16), logro educativo por nivel de educación (15 años o más), número de docentes (públicos y privados), tasa de jóvenes (de 18 a 24 años) que no tienen empleo ni reciben educación o formación formal, clasificados por género (tasa NINI ENAHO 2007-2022).
- Medio ambiente: condiciones ambientales y de calidad; recursos ambientales y su uso; residuos; eventos naturales, antrópicos y desastres; hábitat humano; protección, gestión y concienciación ambiental, y número de vehículos por tipo de motor.
- Innovación y tecnologías de la comunicación: hogares con acceso a tecnologías de la información y la comunicación, población con acceso a internet, y tecnologías de la información y la comunicación en los gobiernos locales.
- Delitos: robo de vehículos⁹.

Grado de urbanización

En 2020, en el marco del desarrollo de datos micro regionales (<https://sdmr.inei.gob.pe>) en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (SDRM-VRAEM) y en colaboración con el FPNU y CentroGeo de México, el INEI aplicó la definición de grado de urbanización (DEGURBA) y áreas urbanas funcionales (FUA) con el objetivo de contribuir a la promoción de políticas públicas y programas que reconozcan la diversidad territorial de las zonas rurales de Perú, sus vínculos con las zonas urbanas y el acceso a los servicios sobre la base de los resultados del censo de población y vivienda nacional de 2017.

En julio de 2023, la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) desarrollaron el primer taller de aplicación de la metodología del grado de urbanización para la producción de datos urbanos en Perú usando información generada a nivel local. El objetivo fue presentar la metodología a diferentes partes interesadas a nivel territorial para facilitar al INEI el uso de esta metodología con el fin de definir zonas urbanas y rurales y poder realizar comparaciones estadísticas a nivel nacional.

Áreas urbanas funcionales

A efectos estadísticos, el INEI define un área urbana como "la parte del territorio de un distrito, conformado por uno o más centros poblados urbanos"¹⁰. Asimismo, se define un centro poblado urbano como un "lugar que tiene como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente, formando manzanas y calles. Se considera como centro poblado urbano a todas las capitales distritales aun cuando no reúnan la condición indicada".

En el caso de las áreas metropolitanas y ciudades intermedias, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en el marco de sus funciones y a través del Decreto Supremo N.º 022-2016/MVCS

"Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible", ha clasificado a las ciudades en rangos jerárquicos de población.

- **Metrópoli Nacional (1.º rango):** Ciudad urbana continua que conforma el área metropolitana de Lima Callao, que, como principal centro urbano del país, presenta un área de influencia de alcance nacional y se relaciona con otras ciudades a escala global. Concentra gran parte de la actividad financiera, comercial y administrativa del país.
- **Metrópoli Regional (2.º rango):** Centro urbano que mantiene vínculos con la Metrópoli Nacional. Incluye capitales departamentales y puede ser producto de un proceso de conurbación de dos o más ciudades y centros poblados, trascendiendo las fronteras político-administrativas. Su espacio geoeconómico se define a nivel funcional a partir de un centro principal o metropolitano que, por su gran población, dinamismo (social, económico, político, administrativo y cultural), así como por sus infraestructuras, servicios y mercados, ejerce una fuerte influencia en las ciudades y centros poblados con los que intercambia importantes flujos de población, bienes y servicios.
- **Ciudad (3.º a 5.º rango):** Asentamiento urbano con una población superior a 5000 habitantes. Incluye capitales departamentales, provinciales y distritales. Cumple una función urbana en la organización del territorio y cuenta con servicios públicos esenciales, infraestructura urbana para educación, salud y ocio, así como espacios para vivienda y actividades comerciales, industriales y de servicios. Se clasifican en: Ciudad Mayor (3.º rango), de 100 001 a 500 000 habitantes; Ciudad Intermedia (4.º rango), de 20 001 a 100 000 habitantes, y Ciudad Menor (5.º rango), de 5001 a 20 000 habitantes).

Para el Censo Nacional Económico (CENEC) y la Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN), el INEI se enfoca en las zonas urbanas como sus principales unidades de evaluación y análisis. Sin embargo, algunos censos y encuestas nacionales también abarcan tanto zonas urbanas como rurales. Algunos de los indicadores clave elaborados por el INEI son:

- Indicadores de empleo para Lima Metropolitana y zonas urbanas, en particular, los relacionados con la población económicamente activa y la remuneración mínima vital.
- Indicadores de población y vivienda, como la magnitud y el crecimiento poblacional.
- Indicadores sociales, como los relacionados con el alumnado matriculado en el sistema educativo nacional en zonas urbanas.
- Indicadores de medio ambiente, entre ellos, los relacionados con el hábitat humano, como la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.
- Indicadores de género, como los relacionados con mujeres y hombres en empleo asalariado en zonas urbanas, según condición socioeconómica, actividad económica y edad, y la tasa de desempleo de mujeres y hombres en zonas urbanas.
- Mapas estratificados por ingresos en las grandes ciudades a nivel de manzana.

Tipologías de zonas urbanas y rurales

Las definiciones de zonas urbanas y rurales aplicadas a nivel distrital por el INEI siguen criterios específicos basados en conjuntos habitacionales¹¹:

- Las zonas urbanas se definen como centros poblacionales de 2000 o más habitantes, donde las viviendas se agrupan de forma contigua, formando manzanas y calles. Los centros poblados urbanos incluyen las ciudades y sus componentes de urbanización, conjunto habitacional y pueblo joven. A efectos censales, también se consideran urbanas las zonas con al menos 100 casas

contiguas (unos 500 habitantes), incluidas las capitales distritales, aunque no cumplan con el umbral mínimo de población.

- Las zonas rurales se definen como centros poblacionales con menos de 2000 habitantes, al contrario que la clasificación de las zonas urbanas. Existen 2 tipos de centros poblados rurales: a) el centro poblado rural con 500 a menos de 2000 habitantes y viviendas generalmente agrupadas de forma contigua, formando manzanas y calles, y b) el centro poblado rural, aldea, campamento, unidad agropecuaria, etc. con menos de 500 habitantes y viviendas dispersas. Las categorías de centros poblados rurales son pueblo, anexo, caserío y comunidad.

Evaluación y recomendaciones

En general, el sistema de estadísticas territoriales de Perú es de calidad y recopila una gran cantidad de datos e indicadores relacionados con el desarrollo regional. Los principales indicadores demográficos, socioeconómicos y ambientales suelen estar disponibles y fácilmente accesibles para el nivel TL2, y algunos también están disponibles para el nivel TL3. Perú también ha comenzado a implementar las metodologías del grado de urbanización y de delimitación de las áreas urbanas funcionales para permitir una mayor comparación internacional de sus unidades geográficas. Asimismo, se han realizado inversiones para facilitar la accesibilidad y la difusión de los datos, con la inclusión de datos abiertos y tecnologías digitales como el Geoportal de Infraestructura de Datos Espaciales. No obstante, el Gobierno de Perú podría considerar tomar medidas adicionales para promover el uso de indicadores territoriales en todo el proceso de formulación de políticas, incluso el fortalecimiento de la capacidad a nivel regional y local para utilizar estos indicadores de forma eficaz.

Comparabilidad

En Perú, son varios los desafíos que afectan a la recopilación y comparabilidad de las estadísticas territoriales, que se pueden categorizar de la siguiente manera:

- **Geográficas:** La diversidad geográfica de Perú, con su mezcla de zonas urbanas y rurales remotas, plantea dificultades logísticas para recopilar datos precisos y actualizados de todas las regiones.
- **Tipológicas:**
 - Las definiciones de DEGURBA y AUF actualmente solo se aplican a la región VRAEM (valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro), que es una región de Perú que abarca partes de los departamentos de Ayacucho, Cuzco, Huancavelica y Junín. Esto limita la comparación nacional e internacional.
 - Las definiciones de zonas urbanas y rurales no especifican i) regiones con fuertes interacciones urbano-rurales, ii) diversos tipos de zonas rurales ni iii) regiones rurales funcionales. En cambio, se centran únicamente en el tamaño de la población y la densidad de la vivienda, sin abordar las complejidades de la dinámica urbano-rural o las funciones que pueden desempeñar las diferentes zonas rurales.
- **Socioeconómicas:** Las altas tasas de informalidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales dificultan la recopilación consistente de datos, ya que la información puede ser incompleta o poco fiable. Esto afecta a la precisión de una amplia gama de indicadores.
- **Institucionales:** La falta de definiciones estandarizadas (por ejemplo, zonas urbanas y rurales o centros poblacionales) en las instituciones da lugar a datos no comparables, lo que pone de manifiesto la necesidad de actualizaciones continuas y la mejora de los sistemas estadísticos

territoriales a nivel regional y local. Además, las definiciones geográficas no están armonizadas de manera que permitan la comparabilidad internacional, en particular, para las ciudades y las zonas urbanas y rurales. Perú podría considerar aplicar la tipología de la OCDE basada en el acceso a las ciudades desde las provincias. Al adoptar este marco, Perú puede garantizar que sus datos sobre la distribución de la población, la urbanización y el desarrollo rural estén acordes con los estándares internacionales.

- *Tecnológicas*: Las herramientas tecnológicas limitadas y los altos costos de implementación dan lugar a la falta de datos o que estos sean inconsistentes o estén desactualizados. Además, la insuficiente infraestructura de TI, como el acceso a internet y los sistemas de información geográfica (SIG), en especial, en las zonas rurales, dificulta la recopilación y el procesamiento de los datos.

Disponibilidad de datos

En general, Perú cuenta con una buena disponibilidad de datos y estadísticas territoriales para medir las disparidades y los resultados regionales, que son accesibles al público, especialmente a nivel de regiones. El sistema estadístico de Perú es de calidad y recopila una gran cantidad de datos e indicadores relacionados con el desarrollo regional. Algunos de los pocos indicadores que faltan para completar la solicitud de datos de la OCDE a nivel subnacional son:

- Económicos: Renta disponible en los hogares y comercio internacional de bienes.
- Demográficos: Nacimientos por edad de la madre para calcular las tasas totales de fecundidad, muertes por rangos de 5 años y flujos migratorios internacionales y presencia de migrantes.
- Laborales: Indicadores laborales para las personas de 15 a 64 años.
- Educativos: Matriculación de estudiantes (para los rangos de edad de 6-14, 15-19, 20-29, 30-39 y 40-64), nivel educativo de la población de 25 a 64 años por nivel de educación (grupos de niveles CINE 2011 0-2, 3-4 y 5-8, y niveles 5, 6, 7 y 8 de educación superior desagregada) y tasa de abandono prematuro.
- De innovación: Gastos de investigación y desarrollo, y personal.
- Sociales: Número de homicidios, votantes y vivienda (número de habitaciones per cápita y costo de la vivienda como porcentaje de la renta disponible del hogar).
- Datos de financiamiento de los gobiernos subnacionales que sean consistentes con el SCN internacional.

Difusión de los datos

La disponibilidad y la exhaustividad de los datos subnacionales en Perú satisfacen las necesidades estadísticas actuales para alimentar la base de datos regional de la OCDE a nivel TL2, con la excepción de indicadores tales como renta disponible, comercio internacional de bienes, tasas totales de fecundidad, muertes por edad, migración internacional, indicadores laborales para las personas de 15 a 64 años, matriculación estudiantil, investigación y desarrollo, homicidios, voto y vivienda. Mejoras adicionales en el nivel TL3 ayudarían a cubrir la falta de datos y mejorar la comparabilidad internacional de Perú en este nivel. La accesibilidad a los datos subnacionales se puede mejorar proporcionando un navegador de datos dedicado o API (interfaz de programación de aplicaciones) que permita obtener fácilmente los indicadores. Además, la implementación de una codificación sistemática vinculada a regiones y ciudades agilizará aún más el acceso a los datos.

Recuadro 2.2. Recomendaciones para mejorar la recopilación, publicación y uso de datos subnacionales

- **Seguir avanzando en el uso de definiciones geográficas armonizadas que garanticen la comparabilidad internacional.** Perú ha puesto en marcha varios proyectos para aplicar las metodologías del grado de urbanización y de delimitación de las áreas urbanas funcionales en partes específicas de su territorio. Sin embargo, para garantizar definiciones coherentes de las áreas urbanas funcionales, las ciudades, así como las zonas urbanas y rurales, incluidos los vínculos urbano-rurales, que sean comparables entre países es necesario consolidar este trabajo a nivel nacional. Esto es esencial no solo para realizar un seguimiento eficaz de las agendas globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sino también para mejorar la gobernanza metropolitana y comprender los vínculos urbano-rurales dentro del país.
- **Fortalecer la generación, difusión y visualización de datos sobre indicadores a nivel de regiones pequeñas (TL3).** Más allá del uso de los datos de censos y encuestas, esto podría lograrse al ampliar la integración de los datos de los registros administrativos y aprovechar las nuevas e innovadoras fuentes de datos. La medición de los resultados económicos, sociales y ambientales a nivel provincial puede proporcionar información valiosa sobre las disparidades geográficas, incluso mediante clasificaciones significativas y comparables de regiones pequeñas, como la tipología según el acceso a las ciudades, promovida por la OCDE (OECD, 2022^[6]).
- **Seguir aprovechando el uso de registros administrativos, y fuentes de datos y tecnologías innovadoras.** El uso de registros administrativos y fuentes de datos no convencionales (como imágenes satelitales, datos geoespaciales y macrodatos) podría evaluarse y, si fuera necesario, integrarse para cubrir la importante falta de datos y mejorar la precisión de ciertos indicadores territoriales. El aprovechamiento de estas nuevas fuentes de datos proporcionaría una mejor comprensión de las dinámicas territoriales, aceleraría la recopilación de información en tiempo real y permitiría una mejor anticipación y preparación ante impactos socioeconómicos y ambientales.
- **Mejorar la integración sistemática y el uso de indicadores en el planeamiento territorial y el seguimiento del desempeño.** Aunque Perú ha avanzado considerablemente en la generación de indicadores territoriales, se requieren más esfuerzos para aumentar el uso de dichos indicadores en las diferentes fases de la formulación de políticas. En efecto, los indicadores territoriales multidimensionales deben integrarse de forma sistemática en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas en Perú, en particular, en las áreas prioritarias identificadas en este informe. Es fundamental establecer mecanismos de evaluación que se apoyen en estos indicadores para hacer un seguimiento de los avances y ajustar continuamente las estrategias públicas en función de los resultados obtenidos.
- **Mejorar la gestión de las herramientas de difusión y visualización de datos subnacionales.** Perú ha avanzado en la difusión de datos subnacionales y georreferenciados. Sin embargo, la proliferación de plataformas puede dificultar la localización de los datos necesarios. El país podría simplificarlo, al consolidar los datos en menos plataformas y reducir la duplicación de indicadores entre las herramientas web existentes. Esto podría facilitar el mantenimiento de los datos y mejorar la experiencia de usuario. Además, la interoperabilidad de los datos subnacionales en todo el sistema estadístico nacional podría mejorarse si se sigue invirtiendo en formatos y estándares, lo que facilitaría el intercambio y la integración de datos con otros sistemas.

Referencias

- Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), “The EU-OECD definition of a functional urban area”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>. [3]
- Fadic, M. et al. (2019), “Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/06, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>. [2]
- OECD (2024), *Regions, cities and local areas statistics (databases)*, [https://data-explorer.oecd.org/?lc=en&fs\[0\]=Topic%2C0%7CRegions%2C%20cities%20and%20local%20areas%23GEO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=58](https://data-explorer.oecd.org/?lc=en&fs[0]=Topic%2C0%7CRegions%2C%20cities%20and%20local%20areas%23GEO%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=58). [5]
- OECD (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/14108660-en>. [6]
- OECD (2022), *OECD Territorial grid*, <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/territorial-grid.pdf>. [1]
- OECD (2018), *Extended regional typology*, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/reg_cit_glance-2018-50-en/index.html?itemId=/content/component/reg_cit_glance-2018-50-en&mimeType=text/html. [4]

Notas

¹ Para más información, véase: Reglamento de la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, D.S N.º 019-2003-PCM, <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-27795.pdf>.

² Para más información, véase: <https://ide.inei.gob.pe/>.

³ Para más información, véase: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/investigaciones>.

⁴ Plataforma de información territorial del CEPLAN: <https://geo.ceplan.gob.pe>.

⁵ Observatorio Nacional de Prospectiva del CEPLAN: <https://observatorio.ceplan.gob.pe/inicio>.

⁶ Relación de convenios internacionales sobre medio ambiente suscritos por el Perú, sitio web del SINIA: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/relacion-convenios-internacionales-medio-ambiente-suscritos-peru>.

⁷ INEI: descargar el paquete R de datos peruanos gestionados por la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP) <https://geografo.pe/geoidep>.

⁸ Para más información, véase:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib0883/Libro.pdf.

⁹ INEI: seguridad ciudadana: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/seguridad-ciudadana>.

¹⁰ INEI: definición de centros urbanos en el censo:

<https://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0862/anexo04.pdf>.

¹¹ Para más información, véase en INEI:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1539/cap01.pdf y https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1383/anexo02.pdf.

3 Estrategias y políticas de desarrollo regional de Perú

Este capítulo analiza el marco institucional y estratégico de Perú para el desarrollo regional, centrándose en cómo se diseñan e implementan las políticas territoriales y sectoriales en las distintas regiones. Evalúa la coherencia y la eficacia de los enfoques de políticas locales, y destaca la necesidad de una mejor armonización entre los objetivos nacionales y las realidades regionales. El capítulo también analiza los desafíos y las oportunidades para el desarrollo urbano y rural, incluidos los altos niveles de informalidad y la persistente pobreza rural que obstaculizan el crecimiento inclusivo. Se presta especial atención a cómo las estrategias regionales pueden promover la transformación productiva, mejorar el acceso al empleo de calidad y favorecer la inclusión social. Por último, se presentan recomendaciones con el fin de fortalecer las políticas de desarrollo regional de Perú, como un planeamiento más integrado y con enfoque territorial para garantizar que ninguna zona se quede atrás.

Marco nacional de Perú para las políticas de desarrollo regional y el planeamiento estratégico

El **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional** (PEDN) de Perú se constituye como el documento de planeamiento estratégico de más alto nivel del Gobierno. El PEDN establece la hoja de ruta para los objetivos de desarrollo del país hasta 2050 y establece prioridades y medidas para progresar durante la próxima década. Define las estrategias nacionales, lo que requiere la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la implementación de políticas públicas¹. Este documento estratégico contiene cuatro objetivos nacionales que incluyen el desarrollo de las capacidades de las personas, la gestión sostenible del territorio, el aumento de la competitividad y la productividad y, por último, la garantía de una sociedad justa, democrática y pacífica y una prestación efectiva de servicios. A pesar de que el PEDN no tiene un enfoque local ni prioridades explícitas de política de desarrollo regional, contiene algunos objetivos de diferentes políticas sectoriales, como la educación, el transporte y el medio ambiente, que se dirigen específicamente a regiones y zonas urbanas y/o rurales.

Además del PEDN, Perú cuenta con documentos metodológicos compilados por el CEPLAN, que orientan la formulación de políticas públicas, así como los planes sectoriales y regionales (véase SINAPLAN y PEI a continuación). En particular, estos documentos ayudan a los gobiernos subnacionales a diseñar sus documentos de planeamiento estratégico. El artículo 9 (Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM) requiere la coordinación entre la formulación de políticas regionales y nacionales, y establece que los gobiernos regionales y locales deben formular políticas regionales y locales, en sus áreas territoriales respectivas, de acuerdo con las políticas nacionales.

En los últimos años, Perú también ha avanzado en la mejora de su capacidad de planeamiento estratégico. En 2008, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como su órgano rector. El CEPLAN, integrado en la PCM, tiene dos funciones principales, tal y como está estipulado en el Decreto Legislativo N.º 1088: (1) formular y difundir una visión compartida del futuro del país en los distintos niveles y sectores del gobierno general, a través del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y (2) regular el proceso de planeamiento estratégico en todas las entidades del sector público a nivel nacional y subnacional. El CEPLAN desempeña un papel fundamental en la formulación de instrumentos de planeamiento estratégico. Además, las instituciones del sector público pueden desarrollar Planes Estratégicos Institucionales (PEI), de acuerdo con el PEDN.

El marco de planeamiento estratégico para el desarrollo regional de Perú opera en los distintos niveles de gobierno, cada uno con su propio conjunto de documentos destinados a la orientación y la coordinación de esfuerzos para el desarrollo regional. Estos documentos suelen describir objetivos, prioridades y acciones que deben llevarse a cabo en un período específico.

A nivel regional:

- Los **Planes de Desarrollo Regional Concertado** (PDRC), exigidos por la ley, son los principales instrumentos de planeamiento estratégico de los departamentos. Con el objetivo principal de mejorar la calidad de vida general en los departamentos, los PDRC describen los principales desafíos y oportunidades identificados por cada gobierno regional en términos de empleo, acceso a los servicios básicos (como la salud y la educación) y construcción y mantenimiento de infraestructuras esenciales. Los PDRC comienzan con una evaluación territorial que analiza aspectos como la geografía, la demografía y las actividades económicas. A partir de esta información, se priorizan las acciones a corto, mediano y largo plazo, con la coordinación entre el gobierno regional y los grupos sociales y privados implicados. Antes de 2014, los PDRC carecían de una metodología común, pero ahora están alineados con las prioridades políticas nacionales del PEDN. Los PDRC se formulan e implementan bajo el liderazgo de los gobiernos regionales, e involucran a los diferentes grupos implicados con el apoyo metodológico del CEPLAN, que

desarrolló una guía en mayo de 2021 para facilitar el proceso de preparación (formulación o actualización) de los PDRC y, por lo tanto, la alineación de los objetivos nacionales con los regionales. Los gobiernos regionales, a través de sus consejos regionales, son los principales responsables de aprobar los PDRC, pero tienen en cuenta las directrices metodológicas nacionales.

- Cada Agencia Regional de Desarrollo (ARD, véase el Capítulo 4) implementa su **Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)**. Las EDIR están adaptadas a las necesidades y condiciones de cada región. Estas estrategias se elaboran a nivel subnacional mediante el consenso social de los sectores público, privado y académico, con la orientación del CEPLAN y del Ministerio de la Producción, a fin de alinearlas con las acciones estratégicas nacionales.

A nivel local, los gobiernos provinciales y locales formulan políticas locales en sus respectivas áreas territoriales (artículo 9 del Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM). Por lo tanto, los gobiernos locales y los centros poblados son responsables de desarrollar diversos planes alineados con los objetivos regionales y nacionales, y dirigir el desarrollo económico, el progreso social y la sostenibilidad ambiental dentro de sus jurisdicciones:

- Los **planes de desarrollo locales** se centran en el desarrollo a mediano y largo plazo (entre 5 y 10 años) de una municipalidad o distrito, y abordan las necesidades económicas, sociales y ambientales. A menudo abarcan áreas como infraestructuras, servicios sociales (educación o atención sanitaria), creación de empleo, reducción de la pobreza y bienestar de la comunidad. Los planes son participativos e involucran a las partes interesadas locales, como residentes, empresas y organizaciones de la sociedad civil para garantizar que se satisfacen las necesidades específicas de la comunidad.
- Los **planes de desarrollo urbano** regulan y guían el crecimiento urbano y el uso del suelo dentro de las municipalidades o ciudades, y se centran en el desarrollo físico de las zonas urbanas (véase la siguiente sección sobre desarrollo urbano). Abarcan la regulación de zonificación, el desarrollo de viviendas, el transporte público, los espacios verdes y las infraestructuras públicas. De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (República del Perú, 2021^[11]), el marco actual establece un conjunto de instrumentos de planeamiento que incluyen un Plan de Acondicionamiento Urbano con un horizonte de hasta 20 años. Estos planes están diseñados para promover entornos urbanos sostenibles, organizados y habitables, que eviten la expansión incontrolada y mejoren la calidad de vida de los y las residentes.
- Los **planes de zonificación territorial** se centran en el uso y la gestión sostenibles del suelo y los recursos naturales en una municipalidad o distrito, y garantizan que el suelo se utilice de manera que se logre un equilibrio entre el desarrollo y la protección del medio ambiente. Abarcan la zonificación de áreas con fines residenciales, agrícolas, industriales o de conservación, y tienen como objetivo evitar conflictos sobre el uso del suelo y reducir los impactos ambientales. Son cruciales en zonas rurales o semirurales donde el uso del suelo puede afectar a la agricultura, la minería o los esfuerzos de conservación.

El Gobierno central desempeña un papel fundamental en el diseño (mediante el desarrollo de guías para los PDRC) y el financiamiento de planes de desarrollo a nivel regional y local. Ministerios como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) crean políticas nacionales y proporcionan recursos financieros a los gobiernos regionales y locales para implementar programas de desarrollo específicos. Los ministerios tienen sus propios programas sectoriales y de desarrollo adaptados a las regiones. En algunos casos, los programas de desarrollo son transversales e implican la coordinación entre varios ministerios. Al mismo tiempo, organismos como ProInversión y CEPLAN ayudan a planificar y promover estrategias nacionales y regionales a largo plazo que garanticen que el desarrollo regional se alinee con los objetivos generales de Perú. Los gobiernos regionales a menudo se asocian con empresas locales,

ONG y organizaciones internacionales para asegurar que los programas cuenten con los recursos necesarios y sean eficaces.

El planeamiento estratégico de la inversión pública para el desarrollo regional se rige por el marco del Programa Multianual de Inversiones (PMI) (véase el Capítulo 6). Establecido por el MEF, el PMI contribuye a coordinar los objetivos y gastos a nivel nacional, regional y local, de acuerdo con las prioridades establecidas en los PDRC o los planes de desarrollo local, y garantiza que los proyectos estén alineados con el presupuesto. Este proceso se consolida finalmente en un proyecto de ley de presupuesto. Una vez aprobado por el MEF, el proyecto de ley de presupuesto se debate en la PCM antes de presentarse al Congreso. El marco del PMI se gestiona a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Perú también está reforzando su enfoque de seguimiento y evaluación. Tras la última actualización de su Directiva Estratégica General en 2024 (Directiva N.º 001-2024 - CEPLAN/PCD), el SINAPLAN adoptó un conjunto de iniciativas para fortalecer la fase de seguimiento y evaluación. La directiva incluye directrices metodológicas e indica responsabilidades, plazos y estructuras estándar de presentación de informes. Proporciona orientación a los gobiernos regionales y locales para evaluar el progreso y el desempeño de sus planes de desarrollo con el fin de perfeccionar el diseño y la implementación de sus estrategias territoriales. Asimismo, el CEPLAN, a través de su Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación, ofrece formación y apoyo metodológico durante todo el proceso de evaluación para fortalecer esta labor.

Principales instituciones de la política de desarrollo regional

Las instituciones nacionales que apoyan la coordinación e implementación de la política regional, urbana y rural en Perú incluyen:

- La **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)** es la entidad central responsable de supervisar la administración pública y coordinar los esfuerzos entre los gobiernos nacionales y regionales. Su mandato ha evolucionado con el tiempo, en especial, con los procesos de descentralización de principios de la década del 2000 para incluir un mayor enfoque en la coordinación de la labor del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Su función incluye (i) coordinar y supervisar la labor de los gobiernos subnacionales y garantizar que se alineen y se adhieran a las prioridades y estándares de desarrollo nacional; (ii) gestionar la descentralización, otorgando más autonomía a las regiones y municipalidades, y supervisando las asignaciones presupuestarias, y (iii) facilitar las relaciones intergubernamentales para favorecer la comunicación entre los distintos niveles de gobierno (véase el Capítulo 4).
- El **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** es responsable de orientar los procesos de conurbación, expansión urbana, creación y reasentamiento de centros poblacionales, el desarrollo de infraestructura de movilidad, así como la construcción de viviendas en zonas urbanas y rurales, en coordinación con otros organismos de nivel nacional y gobiernos regionales y locales. Es el ministerio competente encargado de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (véase la sección sobre desarrollo urbano).
- El **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego** supervisa las políticas y programas para fomentar el crecimiento agrícola, gestionar los recursos hídricos y promover el desarrollo rural en todo el país. Algunas de sus principales políticas y programas incluyen la política agrícola para apoyar a pequeños agricultores, mejorar la productividad agrícola y promover el uso sostenible de los recursos naturales; programas de agua y riego que mejoran la infraestructura de riego y la conservación y el uso eficiente del agua en las comunidades agrícolas rurales; proyectos de desarrollo para mejorar la infraestructura rural (por ejemplo, caminos rurales, mercados y sistemas de irrigación), que son esenciales para el desarrollo de las economías agrarias, y la inclusión social y económica para mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales, en particular, pequeños agricultores y comunidades indígenas.

- El **Ministerio de Economía y Finanzas** es la principal entidad financiera de las regiones de Perú, a través de su Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), creado para reducir las deficiencias en la provisión de servicios básicos e infraestructura y aumentar la productividad mediante el financiamiento o cofinanciamiento de inversiones de los gobiernos regionales y locales. Los recursos del FIDT se destinan a inversiones y estudios previos a la inversión, además de informes técnicos, con el objetivo de proporcionar servicios básicos de salud y educación, infraestructura vial y agropecuaria, electrificación y telecomunicaciones rurales, servicios de saneamiento y apoyo al desarrollo productivo, así como combatir la desnutrición y la anemia infantiles.
- Otras instituciones clave del gobierno central responsables del desarrollo regional son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Marco de desarrollo urbano de Perú

Política nacional urbana

Perú es uno de los países más urbanizados de América Latina. En 2024, más del 80 % de su población vivía en ciudades y se espera que para 2050 entre el 85 % y el 88 % de la ciudadanía viva en zonas urbanas². Con un nivel de urbanización tan alto, las ciudades desempeñan un papel clave en el desarrollo social y el crecimiento económico, así como para asegurar altos niveles de bienestar. Sin embargo, la mayor parte de la población y la actividad económica se concentran en la capital, ya que alberga el 32 % de la población nacional y produce el 45 % del PBI del país. Lima acoge casi el 50 % de la población nacional urbana y más del 50 % de las empresas manufactureras, seguida por Arequipa con el 6 % (INEI, 2018^[2]).

Esta gran concentración poblacional y de actividad económica se explica, en parte, por la falta de un sistema articulado de ciudades, es decir, por la ausencia de mecanismos que permitan a otras ciudades ofrecer el mismo nivel de oportunidades económicas, como buenos empleos, educación de alta calidad o las mismas condiciones empresariales que Lima³. Además, en las ciudades parece haber una falta de planes estratégicos a mediano y largo plazo que guíen el desarrollo social y económico. Solo Cuzco, Juliaca y Tacna parecen crecer más que Lima en términos de población y PBI per cápita (Banco Mundial, 2016^[3]; INEI, n.d.^[4]).

Para gestionar y mejorar la calidad urbanística, el Gobierno adoptó en 2021 la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú, 2021^[5]). La PNVU representa el cambio de un modelo de expansión urbana y regularización del uso del suelo a uno de consolidación de las zonas urbanas. Se basa en el concepto de "hábitat", que considera tanto las características físicas y espaciales de las viviendas como las del barrio y el entorno donde se ubican.

La PNVU tiene como objetivo garantizar el crecimiento y el desarrollo sostenibles de las ciudades a través del planeamiento urbano y territorial, mejorar la dinámica de ocupación del suelo en las ciudades, aumentar el acceso a una vivienda adecuada dando prioridad a los grupos vulnerables y a los hogares en situación de pobreza, y mejorar las condiciones de vida externas dentro de las ciudades. Esta política tiene un horizonte temporal hasta 2030 y actualmente se encuentra en su fase inicial de implementación. Para facilitar este proceso, el Gobierno adoptó la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Government of Peru, 2021^[6]) y en 2022 el plan de acción para la implementación de la PNVU. Con el fin de asegurar la coordinación vertical entre los niveles de gobierno para el desarrollo urbano, los gobiernos regionales y locales deben elaborar planes de desarrollo urbano en línea con la PNVU y otros instrumentos de planeamiento estratégico en el marco del SINAPLAN. Sin embargo, no existen mecanismos de

coordinación para el desarrollo urbano entre los gobiernos locales, como planes metropolitanos, acuerdos voluntarios de coordinación o mecanismos de intercambio de datos.

Vivienda y uso del suelo

Las ciudades peruanas están en expansión y desconectadas. Se enfrentan a desafíos críticos sobre el uso del suelo y la vivienda, que son consecuencia de los altos niveles de informalidad en el mercado inmobiliario y un planeamiento deficiente. El uso del suelo está regulado por un complejo marco normativo (que incluye la Constitución, la ley orgánica municipal, planes de desarrollo urbano y el plan de acondicionamiento territorial) que tiende a obstaculizar el desarrollo empresarial y el planeamiento habitacional. Los cambios en el uso del suelo requieren procesos largos y costosos que limitan la capacidad de las ciudades para adaptarse a nuevos usos, mientras que su planeamiento carece de un enfoque a largo plazo, con muchas decisiones tomadas *ad hoc*.

Perú tiene altos niveles de informalidad en el uso del suelo. Hay numerosos asentamientos improvisados en las ciudades donde los hogares carecen de títulos de propiedad y las construcciones no siguen los estándares urbanos. Por ejemplo, en Lima, más del 80 % del uso del suelo es informal y en Piura la proporción alcanza el 93 %. Muchos de estos asentamientos se encuentran en zonas marginales muy expuestas a inundaciones, deslizamientos de tierra y otros peligros. La informalidad puede atribuirse a muchas causas, como bajos niveles de ingresos, planeamiento urbana poco realista y deficiente, falta de suelo con acceso a servicios públicos o viviendas asequibles, y un sistema legal disfuncional. Esta situación genera costos muy altos para sus habitantes, como la precariedad de la propiedad, la falta de servicios públicos, la discriminación por parte del resto de la población, los riesgos ambientales y para la salud, y la desigualdad de derechos civiles. También genera altos costos directos para los gobiernos de las ciudades, que deben adoptar programas de mejora, además de una cantidad sustancial de costos indirectos derivados del impacto de la informalidad en la salud pública, la violencia criminal y otros problemas sociales asociados. Regularizar el uso del suelo es importante, ya que daría certidumbre a la propiedad de hogares y negocios.

Las ciudades han crecido más que la población. El déficit habitacional y el uso informal del suelo están dando lugar a la rápida expansión de las zonas urbanas. Un estudio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) muestra que las ciudades peruanas han experimentado no solo un aumento de la población, sino también una expansión considerable de la urbanización en las últimas dos décadas (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2024^[7]). Ciudades como Tacna, Yurimaguas, Arequipa, Puerto Maldonado e Ica experimentaron una expansión urbana de entre el 90 % y 111 % de 2000 a 2020. Entre 1992 y 2022, Lima-Callao duplicó su tamaño de 450 km² a 900 km², mientras que el área urbana de Arequipa pasó de 50 km² a 170 km² en el mismo período (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2024^[7]).

El Gobierno peruano ha implementado medidas para actualizar el catastro nacional con mejores datos sobre el estado de la vivienda y los impuestos, y para tener información fiable sobre el uso del suelo. En 1996, el Gobierno creó el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para ayudar en la recopilación, el mantenimiento y la actualización de la información catastral (Official Gazette Legislative Decree No. 803, 1999^[8]) (véase el Capítulo 5). A pesar de estos esfuerzos, solo el 10 % de las municipalidades del país cuentan con un catastro urbano actualizado, pero no todos están bien elaborados⁴. Menos del 20 % de las municipalidades cuentan con instrumentos de planeamiento actualizados (Banco Mundial, 2016^[3]) y, por lo tanto, las autoridades locales tienen una influencia limitada sobre la expansión urbana. Varias instituciones comparten responsabilidades sobre el uso del suelo en diferentes niveles de gobierno, entre ellas, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, el Programa Generación de Suelo Urbano (PGSU) y el COFOPRI.

Las ciudades peruanas sufren una escasez de viviendas. A pesar de los esfuerzos por facilitar el acceso a la vivienda asequible a los hogares de ingresos medios y bajos, las ciudades se enfrentan a déficits

cuantitativos y cualitativos de vivienda⁵. En 2021, a nivel nacional, el 11,2 % de los hogares presentó un déficit cuantitativo y/o cualitativo, del 10 % en las zonas urbanas y del 15,6 % en las rurales (INEI, 2021^[9]). La proporción de hogares con déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional pasó del 1,8 % en 2018 al 2,3 % en 2021 (2,8 % en las zonas urbanas) y la de hogares con déficit cualitativo aumentó del 8,6 % al 8,9 % en el mismo período (7,2 % en las zonas urbanas) (INEI, 2021^[9]). A nivel local, por ejemplo, en 2007 Lima-Callao albergaba más de 360 000 hogares con déficit de vivienda (45 % con déficit cuantitativo y 55 % con déficit cualitativo) y en 2017 el número de hogares con déficit aumentó a 430 000 (48 % con déficit cuantitativo y 52 % con déficit cualitativo) (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2024^[7]).

Para hacer frente al déficit de vivienda, Perú ha implementado varias iniciativas. El Fondo Mivivienda tiene como objetivo facilitar la adquisición de vivienda a la población general, en especial, a los hogares de bajos ingresos, al incentivar a las instituciones financieras a fin de que concedan créditos hipotecarios a la ciudadanía para la adquisición o la mejora de la vivienda⁶. El Bono Salvando Vidas es un subsidio de 130 000 PEN (aprox. 34 400 USD) para hogares de Lima y de 83 000 PEN (aprox. 22 000 USD) para personas de provincias que viven en zonas expuestas a un riesgo no mitigable muy alto para reubicarse en viviendas seguras a través del programa Techo Propio, un subsidio dirigido a familias de rentas bajas para comprar, construir o mejorar su vivienda⁷.

Movilidad urbana

En general, las ciudades peruanas tienen sistemas de transporte urbano limitados. Como resultado de la expansión urbana y un planeamiento deficiente del uso del suelo, las alternativas actuales de transporte urbano, en general, no satisfacen las necesidades de la ciudadanía. Diferentes entidades sectoriales están implicadas en el desarrollo urbano, el uso del suelo y el transporte urbano, pero la falta de mecanismos de coordinación está teniendo un impacto negativo en el desarrollo de los sistemas de transporte, que da lugar a la adopción de soluciones menos eficientes. Además, no existe una buena coordinación entre las políticas urbanas y de transporte, y muchas ciudades carecen de una estrategia de movilidad urbana adecuada, por lo que algunas de ellas no tienen transporte público masivo y solo cuentan con mototaxis y taxis. Otro claro ejemplo es que el acceso a los servicios urbanos (por ejemplo, empleos, escuelas, atención sanitaria, ocio, etc.) requiere largos desplazamientos. En Piura, el 36 % de las personas que se desplazan a diario al trabajo en transporte público requieren entre 30 minutos y casi dos horas para llegar a su destino, y tanto el 63 % en Arequipa como el 76 % en Lima destinan más de una hora (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020^[10]).

Las ciudades peruanas carecen de sistemas de transporte público integrados que faciliten el transporte intermodal para conectar los diferentes distritos, aliviar el tráfico y reducir los tiempos de desplazamiento. Un deficiente sistema de transporte público, la congestión del tráfico causada por el creciente número de vehículos, la proliferación de medios de transporte inadecuados (taxis y mototaxis) y la falta de infraestructura respetuosa con peatones y bicicletas son algunos de los problemas de movilidad que presentan las ciudades peruanas. Además, con la excepción de la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) de Lima, en Perú no existen entidades especializadas en transporte público, lo que limita la capacidad de las ciudades para planificar y gestionar estrategias de movilidad. La mayoría de las ciudades no cuentan con políticas públicas ni planes específicos sobre movilidad urbana, y los gobiernos locales tienen dificultades a la hora de llevar a cabo tareas de supervisión, como poca capacidad para hacer cumplir las sanciones impuestas, organización o planeamiento inadecuados, la reducción del personal de inspección y el uso limitado de sistemas y dispositivos electrónicos.

La movilidad urbana depende de vehículos motorizados. El número de vehículos de uso público y privado ha crecido un 6 % cada año desde 2010 (Ciudades Cómo Vamos, 2021^[11]). En Cuzco, por ejemplo, el número de vehículos aumentó un 124 % en la última década y parece haber un exceso de autobuses y taxis, muchos de ellos viejos y sin mantenimiento, lo que incrementa la contaminación y los accidentes

(Banco Mundial, 2016^[3]). Paradójicamente, en la mayoría de los desplazamientos en las ciudades peruanas se utiliza transporte público. En Lima, el 85 % se realiza en medios de transporte público (combi, microbús, autobús o colectivo/taxi), mientras que en Arequipa y Piura la proporción es del 68 % (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020^[10]).

La inversión pública favorece el uso del automóvil en vez del transporte público y las opciones no motorizadas, a pesar de que el transporte público es la opción de movilidad más utilizada. El área metropolitana de Lima-Callao, con 11 millones de habitantes, solo cuenta con una línea de metro y una de Metropolitano en funcionamiento. La construcción de una segunda línea de metro comenzó en 2014, pero aún no está terminada debido a disputas respecto al suelo y falta de acuerdos y coordinación entre los diferentes organismos públicos involucrados (Contreras Zuloaga, 2023^[12]).

Los costos de la expansión urbana y la falta de inversión en sistemas de transporte público integrados recaen sobre todo en la población de rentas bajas. La mayoría de las personas con ingresos medios y bajos en las ciudades dependen del transporte público para desplazarse. Los hogares peruanos dedican el 11 % de sus ingresos al transporte (INEI, 2019^[13]). El problema es que el transporte público urbano en Perú es de baja calidad y funciona, en muchos casos, de manera informal. La informalidad en los servicios de transporte público es una constante en todas las ciudades peruanas. Algunos proveedores de transporte carecen de una concesión (autorización administrativa) para operar rutas y prestar servicios de transporte público, y otros, a pesar de tener la concesión, no cumplen con los requisitos técnicos y de seguridad, ni con las rutas y frecuencias definidas, y tienden a competir con operadores formales, lo que genera una sobreoferta de transporte en algunas rutas.

En Lima, el uso del sistema de transporte público masivo sigue siendo bastante bajo, ya que solo el 7 % de quienes se desplazan a diario al trabajo utiliza el Metropolitano (sistema de autobuses de tránsito rápido) y el 6 % el metro (Lima Cómo Vamos, 2024^[14]), aunque tiene la tasa más alta de aprobación entre los usuarios. La razón de su bajo uso puede ser su oferta limitada. Las combis/microbuses (34 %), los autobuses (31 %) y los mototaxis (17 %) son los medios más utilizados (Lima Cómo Vamos, 2024^[14]). Los taxis colectivos son más rápidos y directos, pero suponen un peligro para sus usuarios. Por ejemplo, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) de Lima y Callao informó que, de los vehículos colectivos inspeccionados en 2024, uno de cada tres no contaba con inspección técnica y el 23,6 % carecía del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (COMEXPERU, 2024^[15]). El uso de bicicletas y otros dispositivos de micromovilidad como medio de transporte sigue siendo muy bajo (4,6 %). Cabe destacar que quienes se desplazan a diario al trabajo consideran menos satisfactorio el servicio de transporte tradicional (autobuses y combis), mientras que 7 de cada 10 personas prefieren el servicio de metro (Lima Cómo Vamos, 2024^[14]).

El sector transporte es responsable del 41,8 % de las emisiones totales de GEI en las ciudades peruanas (Ciudades Cómo Vamos, 2021^[11]). Las emisiones atmosféricas del parque automotor, al menos en Lima-Callao, suponen más del 50 % del material particulado fino (PM_{2,5}) presente en el aire de la ciudad, que están relacionadas sobre todo con la combustión de los autobuses diésel (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020^[10]). En Lima, el 19 % de la flota de autobuses tiene más de 20 años de servicio y es una fuente de contaminación.

En 2019, el Gobierno aprobó el Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible (Promovilidad) para implementar la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU). A través de este programa, las ciudades reciben apoyo financiero y técnico para la elaboración de sus planes de movilidad urbana sostenible. Ciudades como Arequipa, Trujillo, Piura y Huamanga han recibido esta ayuda. Promovilidad es un programa para desarrollar planes de movilidad local y estudios de viabilidad de inversión, no para la construcción de infraestructura.

Ciudades inteligentes (Smart Cities)

El uso de las tecnologías digitales para optimizar la prestación de servicios públicos y promover entornos sostenibles está en una fase muy incipiente en Perú. Lima es la única ciudad que podría comenzar la implementación de un proyecto piloto de ciudad inteligente⁸. El distrito de Miraflores, en Lima, ha sido el primero del país en poner en marcha un proyecto de este tipo para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante el refuerzo de la seguridad, la gestión eficiente del tráfico y la sostenibilidad. Se espera que la movilidad en la ciudad mejore con la señalización inteligente del tráfico. Además, se implantará una señalización horizontal inteligente luminosa en los pasos de peatones sincronizada con los semáforos vehiculares para aumentar la seguridad de los peatones. Se instalarán cámaras para el reconocimiento facial y de matrículas, el análisis de tráfico y las multas fotográficas. Una de las tareas pendientes es la elaboración de una estrategia o plan maestro de *Smart City* para orientar a las autoridades en el uso estratégico de las tecnologías digitales con el fin de abordar los diferentes retos a los que se enfrentan en ámbitos como la seguridad, la movilidad y el medio ambiente.

Marco de desarrollo rural de Perú

En Perú, la población rural total se estimó en 8 millones en 2023, lo que representa el 24 % de la población nacional. Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, las zonas rurales suponen la mayor parte de la superficie terrestre del país, es decir, el 98 % según la metodología del grado de urbanización (DEGURBA), a pesar de representar un menor porcentaje de la población total.

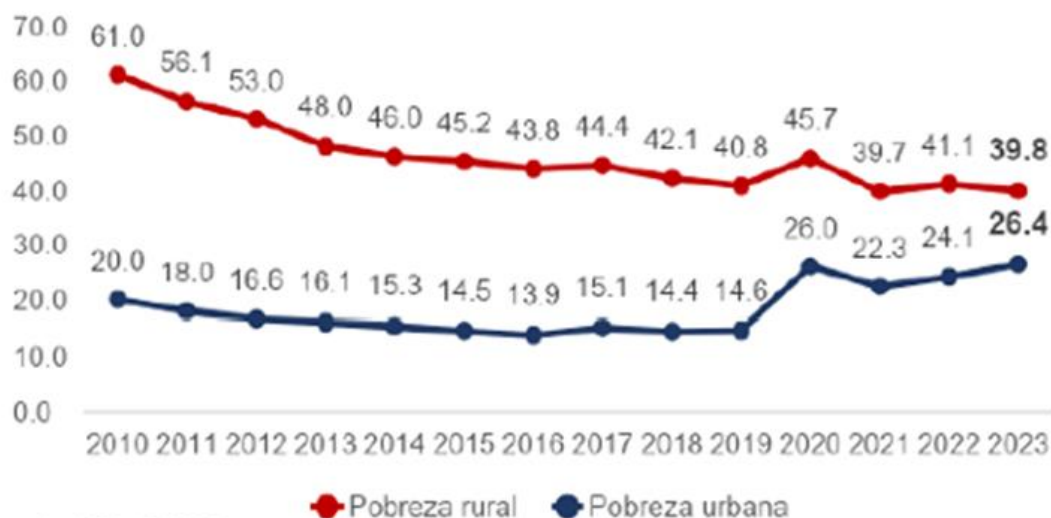
La economía rural en Perú está impulsada principalmente por actividades primarias, en particular, la minería, los hidrocarburos y la agricultura. Estos tres sectores han contribuido con alrededor del 75 % de la canasta exportadora del país en los últimos 40 años (OECD, 2016_[16]). Durante las últimas décadas, la agricultura ha adquirido cada vez más relevancia en las exportaciones del país gracias a los numerosos tratados de libre comercio, lo que ha convertido a Perú en una región clave del mercado mundial de espárragos y pimiento, así como plátano, uvas, café, palta y mango orgánicos.

A pesar de la creciente importancia de estos productos básicos y de la presencia de explotaciones agrícolas competitivas a nivel internacional, la mayoría de las explotaciones en Perú son pequeñas, con un tamaño promedio inferior a 5 hectáreas y cerca del 83 % por debajo de las 5 hectáreas, y la distribución de la tierra está principalmente en manos de pequeños agricultores. Por lo tanto, la economía rural en Perú sigue dependiendo en gran medida de actividades agrícolas que son relativamente intensivas en mano de obra en comparación con los países de la OCDE. La agricultura representa el 8 % del PBI de Perú, pero emplea alrededor del 25 % de la fuerza laboral, con un porcentaje mayor en las regiones rurales.

Los índices de pobreza en Perú también son mayores en las zonas rurales que en las urbanas, a pesar de que la diferencia se ha reducido desde 2010. En 2023, las zonas rurales aún tenían un índice de pobreza cercano al 40 % frente a un 26,4 % en las zonas urbanas (Gráfico 3.1).

Por lo que la agricultura y la mitigación de la pobreza son prioridades fundamentales para el desarrollo rural de Perú. Las principales políticas nacionales de apoyo a las zonas rurales buscan abordar estos desafíos. Cabe destacar que la Política Nacional Agraria de cara al 2030 se centra en gran medida en el fomento de la agricultura familiar y en la mejora del desarrollo agrario competitivo. Asimismo, la Política de Atención Educativa para la población de ámbitos rurales trata de reducir las diferencias en las competencias de hombres y mujeres en las zonas rurales, al centrarse en las necesidades, características y dinámicas productivas y socioculturales en cada etapa de su vida.

Gráfico 3.1. Índices de pobreza urbana y rural en Perú, 2010-2023



Fuente: INEI y ENAHO.

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego supervisa las políticas y programas para fomentar el crecimiento agrícola, gestionar los recursos hídricos y promover el desarrollo rural en todo el país. Además, el desarrollo rural en Perú es multisectorial e implica la coordinación con otros ministerios, como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que implementa programas sociales destinados a reducir la pobreza y mejorar el acceso a servicios básicos (salud, educación y nutrición) en zonas rurales y aisladas. Asimismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es responsable de desarrollar carreteras e infraestructura de transporte en las regiones rurales para mejorar el acceso a los mercados y servicios, y el Ministerio del Ambiente fomenta la gestión de los recursos naturales y la lucha contra la deforestación y los desafíos ambientales que afectan a los medios de vida rurales.

Si bien Perú no cuenta con una política o estrategia integral a nivel nacional para las zonas rurales, el Gobierno prioriza las inversiones en estas dos áreas a través del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT). Se incluyen servicios básicos de salud y educación, infraestructura vial y agropecuaria, electrificación y telecomunicaciones rurales, servicios de saneamiento y apoyo al desarrollo productivo, así como la reducción de la desnutrición y la anemia infantiles.

Incentivos para promover los vínculos urbano-rurales

Los entornos urbanos y rurales de la OCDE están altamente interconectados en las dimensiones económica, social y ambiental, y los vínculos tienden a ser más fuertes en los entornos rurales que están más cerca de las ciudades (OECD, 2019^[17]). Los vínculos pueden producirse en muchas dimensiones, por ejemplo, relaciones comerciales, bienes ambientales y flujos de población. Los entornos rurales cercanos a las ciudades están mejor vinculados a las redes de transporte, los flujos de desplazamiento, el planeamiento espacial y la provisión de bienes y servicios. Además, también pueden beneficiarse de un buen acceso a los mercados, los servicios y la concentración de talento presentes en las zonas urbanas, por lo que estos entornos son atractivos para vivir dados sus menores costos de vivienda. Cada tipo de interacción abarca una geografía diferente o "región funcional".

En Perú, el Gobierno busca capitalizar los beneficios de un enfoque de desarrollo territorial más integrado y funcional, y va más allá de la dicotomía entre lo urbano y lo rural para considerar los vínculos funcionales entre ambos entornos y apoyar sus complementariedades. A lo largo del país, los vínculos entre el campo

y las ciudades existen en los flujos de población, las relaciones comerciales y los bienes ambientales. Es posible seguir avanzando en la evaluación y comprensión de la naturaleza de estos vínculos y comenzar a desarrollar programas y políticas eficaces. Sin embargo, la alta proporción de asentamientos improvisados, la falta de planeamiento y definiciones que puedan ayudar a comprender mejor el alcance y la intensidad de los vínculos dificultan que surjan asociaciones urbano-rurales.

Evaluación y recomendaciones

Perú ha logrado avances importantes en los últimos años para mejorar su sistema de planeamiento estratégico, que cuenta con documentos específicos y con el CEPLAN para orientar su diseño y la alineación de los objetivos estratégicos en todos los niveles de gobierno. Asimismo, el SINAPLAN, dirigido por el CEPLAN, desempeña un papel fundamental para coordinar las instituciones del sector público y asegurar la coherencia política entre los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico, incluidos el PEDN y los PDRC.

No obstante, a pesar de estos avances, Perú podría reforzar aún más su marco de políticas de desarrollo regional. Por ejemplo, en la actualidad existen múltiples planes y estrategias sectoriales a nivel nacional (en materia de salud, educación, transporte, protección social, etc.), cada uno con sus propias prioridades para abordar dificultades en el desarrollo regional y la escasa complementariedad entre ellos. Aunque pueden ser relevantes, se podría mejorar la coordinación de los objetivos de desarrollo regional en las políticas sectoriales y, a su vez, priorizar la asignación de fondos públicos. Para ello sería necesario incorporar incentivos en el sistema de planeamiento estratégico con el fin de que los ministerios coordinen, alineen e integren sus prioridades de forma que beneficien al máximo a las regiones. En este sentido, un marco nacional de políticas para el desarrollo regional podría contribuir a proporcionar una visión a largo plazo, integrada y equilibrada, así como una jerarquía y estructura claras para el sistema de planeamiento estratégico.

Además, también se puede fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales para elaborar documentos estratégicos de alta calidad. El CEPLAN ya desempeña un papel importante al orientar el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de documentos estratégicos subnacionales, y al garantizar que estos se alineen con las prioridades nacionales, pero podría intensificar los esfuerzos para desarrollar la capacidad de planeamiento estratégico a nivel regional y local, así como ayudar a mejorar la coordinación durante el planeamiento.

En este sentido, los esfuerzos del CEPLAN podrían centrarse en el ámbito regional, lo que facilitaría un enfoque de colaboración en la formulación de políticas y la inversión pública. Existen diferencias significativas entre regiones en cuanto a la calidad de los PDRC y la EDIR, y diez departamentos aún no han adoptado una EDIR (ni una ARD, véase el Capítulo 4). También se podría alinear e integrar mejor la EDIR recientemente desarrollada con los PDRC y promover una cooperación más sistemática entre departamentos para ambos tipos de planes, a fin de evitar estrategias fragmentadas y la pérdida de economías de escala en determinados proyectos. Además, los departamentos aún no han evaluado de forma exhaustiva sus PDRC 2014-20 ni su EDIR.

Fortalecer las capacidades regionales puede permitir que se complementen los enfoques de desarrollo descendentes y ascendentes. Por ejemplo, el Plan Nacional de Infraestructura de 2019 se elaboró mediante diálogos sobre proyectos prioritarios preexistentes. En 2022, se actualizó e incorporó criterios de sostenibilidad económica, ambiental, social y de gobernanza. Sin embargo, este planeamiento aún sigue un enfoque centralizado (descendente), que debe complementarse con una visión descentralizada (ascendente).

Desarrollo urbano

Perú ha realizado algunos avances para fortalecer su marco de política urbana. La adopción de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) en 2021 ha sido un avance positivo para garantizar un desarrollo urbano más sostenible. Brinda una visión y guía para todas las acciones de desarrollo urbano. Se trata de un documento clave que podría ayudar a la coordinación de políticas entre sectores para superar los apremiantes desafíos urbanos, como el acceso a servicios y a viviendas asequibles. La PNVU se centra en mejorar la oferta de vivienda asequible y adecuada para los hogares de bajos ingresos. También considera la función social del espacio público como parte de la política de vivienda y prioriza la prevención de la ocupación informal del suelo, así como la mejora de los instrumentos de planeamiento.

Sin embargo, a pesar de este progreso, el modelo urbano de Perú se enfrenta a graves problemas sociales, económicos y ambientales a largo plazo. La PNVU carece de mecanismos que garanticen la coordinación del planeamiento y la inversión en las áreas metropolitanas. No incluye el concepto de "áreas urbanas funcionales" y todo el planeamiento se realiza teniendo en cuenta los límites administrativos, lo que debilita cualquier plan de desarrollo urbano a nivel local. Por otra parte, aunque la PNVU incluye medidas para la regeneración urbana y la mejora de los distritos, no se abordan cuestiones de movilidad para mejorar el acceso a las oportunidades que ofrecen las ciudades y reducir los niveles de contaminación y los atascos, ni cómo la política urbana puede contribuir a la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático. Un aspecto crítico es la ausencia de una estrategia para construir un sistema de ciudades que ayude a impulsar el potencial de las ciudades intermedias y a aliviar la concentración en la capital. La PNVU no hace distinción entre las diferentes ciudades y sus funciones socioeconómicas, administrativas y de prestación de servicios para las regiones y el país. No proporciona indicaciones sobre cómo estas ciudades podrían complementarse entre sí, aprovechar al máximo sus activos y estar mejor conectadas.

En Perú, el deficiente planeamiento y el impredecible uso del suelo son solo dos de los factores que contribuyen al aumento del déficit habitacional y la expansión urbana. Por otra parte, el gran número de organismos públicos a nivel nacional, regional y local que tienen competencia en la asignación del uso del suelo tiende a elevar los costos de transacción y causa confusión en los procesos de adquisición de derechos de propiedad. La expansión urbana también provoca una reducción de la cohesión social y una disminución general de la calidad de vida debido al acceso limitado a servicios y puestos de trabajo en el lugar de residencia. Por ejemplo, puede que quienes residen en las ciudades se tengan que desplazar durante muchas horas para ir a la escuela o al trabajo en autobuses, a veces abarrotados. La expansión urbana no está resolviendo el problema de la falta de suelo para viviendas en las zonas urbanas centrales, que suelen ser caras. La ocupación ilegal de terrenos es la única opción que tienen muchos hogares de bajos ingresos para satisfacer sus necesidades de vivienda; el problema es que las ciudades peruanas no están en condiciones de proporcionar el número adecuado de unidades habitacionales para responder a la demanda. La estricta regulación, los altos costos de los terrenos urbanizados con acceso a servicios, así como la falta de incentivos a los promotores privados para construir viviendas asequibles y de un programa nacional para construir vivienda social y promover viviendas en alquiler están agravando los desafíos sociales, económicos y ambientales de las zonas urbanas.

Las políticas públicas de movilidad urbana se han concentrado en gran medida en promover o incentivar el transporte en vehículo privado, lo que ha beneficiado solo a una minoría de la población. Las principales inversiones se han centrado en la ampliación de las carreteras y se ha prestado menos atención al acceso peatonal y a los sistemas de transporte público o no motorizado. La transformación de la movilidad urbana mejoraría significativamente la calidad de vida, reduciría la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero, y beneficiaría, en especial, a la población en situación de pobreza al mejorar su acceso a empleos, educación y servicios que les permitirían avanzar a nivel socioeconómico. Es probable que la constante expansión de las zonas urbanas aumente el costo de garantizar el acceso de sus residentes a

las oportunidades que ofrecen las ciudades, ya que esto requiere la construcción de infraestructura y la ampliación de los servicios de transporte.

Muchas familias peruanas de bajos ingresos viven en viviendas mal construidas en las afueras de ciudades en expansión, carecen de acceso a servicios básicos y dependen del transporte público irregular para llegar a los centros urbanos. Como resultado, miles de personas pierden sus empleos y no disponen de servicios esenciales como atención sanitaria y educación. Por lo tanto, la prestación de mejores servicios de transporte público supondría un cambio importante no solo para el crecimiento económico, sino también para la inclusión social. Algunas ciudades como Lima ya están avanzando en la dirección correcta al invertir en una nueva línea de metro, pero su finalización se está demorando mucho y puede que no sea suficiente para resolver los problemas de movilidad que sufren sus residentes. Además, si bien ciudades como Lima o, incluso, Arequipa se enfrentan a desafíos complejos y requieren el apoyo continuo del Gobierno, también es importante garantizar que se tiene en cuenta a las ciudades pequeñas y medianas de rápido crecimiento (por ejemplo, Piura y Cuzco) que a menudo disponen de menos capacidad.

Para transformar sus ciudades, Perú necesita priorizar la accesibilidad urbana en sus políticas de vivienda y uso del suelo, y reajustar los flujos de financiamiento y los incentivos (positivos y negativos) para fomentar el desarrollo, por ejemplo, con viviendas de ingresos mixtos y usos mixtos del suelo en los centros de las ciudades, al mismo tiempo que se disuade el desarrollo en las zonas periféricas. El reto para Perú es aumentar la densidad de población de las zonas urbanas manteniendo los precios del suelo asequibles y teniendo en cuenta que muchos hogares ya viven en viviendas hacinadas. Esto requeriría promover usos mixtos del suelo, acceso a viviendas asequibles a través de diferentes opciones de arrendamiento (como propiedad y alquiler) y transporte público fiable y seguro.

Las ciudades peruanas corren el riesgo de quedarse atrás en la transformación digital. Es fundamental que desarrollen estrategias con el fin de aprovechar las tecnologías digitales para mejorar el bienestar y ofrecer entornos más eficientes, sostenibles e inclusivos. Perú puede aprovechar la oportunidad de seguir el ejemplo de los países y ciudades pioneros en la transformación digital y aplicar esa experiencia a su propio contexto. Sin embargo, las ciudades peruanas deben tener en cuenta que el nivel de innovación de una ciudad no se basa solo en el uso de la tecnología, sino en cómo se utiliza como parte de un enfoque más amplio para mejorar la eficiencia de la ciudad. De hecho, la experiencia sugiere que es posible ser una ciudad inteligente sin ser una ciudad tecnológica.

Desarrollo rural y vínculos urbano-rurales

A pesar de la importancia de los activos rurales en la economía nacional y en las exportaciones en general, existe cierto margen para mejorar el potencial de las regiones rurales y aumentar los niveles de bienestar. En particular, Perú podría mejorar la taxonomía rural actual al reconocer y evaluar los conceptos funcionales y las interacciones con las zonas urbanas. Estas definiciones pueden ayudar a formular políticas para diferentes tipos de regiones rurales, al distinguir, en especial, entre las que están cerca de las ciudades y las remotas, para adaptar mejor los programas y estrategias de innovación a la prestación de servicios públicos según las necesidades y realidades de cada tipo de región y, por lo tanto, diseñar políticas más específicas. La elaboración de una definición basada en conceptos funcionales también permite evaluar mejor los vínculos urbano-rurales y ayuda a diseñar políticas para potenciar sus beneficios.

Perú tiene un enfoque reducido del desarrollo rural, muy centrado en las actividades primarias, sobre todo en la agricultura y la erradicación de la pobreza. Este enfoque puede ampliarse hacia otras prioridades más allá de la agricultura, por ejemplo, a través de programas que promuevan la innovación, la digitalización de las pymes y las habilidades digitales rurales, así como las oportunidades en la economía verde. Diversificar la estructura productiva de la economía rural también aliviaría las presiones de la rápida urbanización, que a menudo se considera una solución para erradicar la pobreza.

Recuadro 3.1. Recomendaciones para fortalecer las estrategias y políticas de desarrollo regional

Desarrollo regional

- **Desarrollar un marco nacional de política regional que ofrezca una visión a largo plazo, integrada y equilibrada del desarrollo regional.** El marco debe proporcionar una jerarquía y una estructura claras para los sistemas de planeamiento estratégico, ayudar a definir y alinear las prioridades de las diferentes políticas sectoriales y entre planes de desarrollo a nivel nacional, regional y local, incluidos el PEDN, los PDRC, la EDIR y los PEI.
- **Seguir reforzando las capacidades de planeamiento estratégico a nivel subnacional** facilitaría un enfoque de colaboración para la formulación de políticas y la inversión pública. Esto implica el desarrollo de EDIR en los 10 departamentos que aún no la tienen y una mejor alineación e integración de las EDIR con los PDRC.
- **Consolidar el sistema de medición y evaluación del desempeño de los planes estratégicos para el desarrollo regional** con el fin de mejorar la rendición de cuentas, fomentar el aprendizaje continuo y permitir que el Gobierno ajuste sus prioridades políticas en consecuencia. El CEPLAN, por ejemplo, podría continuar sus esfuerzos desarrollando procedimientos y normas claras para cada tipo de política y estrategia relacionada con el desarrollo regional, como las funciones y responsabilidades de las partes involucradas, el cronograma, la metodología y las herramientas de seguimiento.

Desarrollo urbano y rural, y vínculos urbano-rurales

- **Avanzar en la implementación de la recién aprobada Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU)** al asegurar que las diferentes acciones enumeradas como prioritarias cuenten con un presupuesto específico y complementar la PNVU con el desarrollo de un enfoque integrado del desarrollo urbano mediante: i) la alineación del planeamiento y las políticas de vivienda, uso del suelo y transporte público urbano; ii) la priorización de la regeneración urbana sobre la construcción fuera de los límites de la ciudad, y iii) el apoyo al desarrollo del planeamiento a nivel metropolitano.
- **Aplicar un nuevo enfoque para el desarrollo de zonas urbanas compactas y conectadas con el fin de mejorar la movilidad y la adopción de agendas de crecimiento verde** a través de i) ciudades más densas y de uso mixto; ii) nuevas alternativas al automóvil con la implementación de planes de movilidad local, como el transporte público y la mejora de la infraestructura para peatones y ciclistas, y iii) tecnologías digitales para acceder a los servicios y las oportunidades que ofrecen las ciudades.
- **Continuar implementando políticas e iniciativas para reducir los asentamientos improvisados y desincentivar el uso informal del suelo** podría incluir evaluaciones de políticas y revisiones basadas en evidencia de los resultados de los programas de regularización existentes. Es importante asegurar que la regularización sea financieramente sostenible, por ejemplo, a través de impuestos sobre la propiedad y/o cobros por mejoras de infraestructura y servicios urbanos.
- **Establecer una Política Nacional Rural que se centre en el potencial productivo de las regiones rurales y vincule mejor los programas actuales para reducir la pobreza con las políticas para promover el desarrollo económico rural.** Esto implicaría asegurar la participación y el compromiso de los diferentes ministerios con esta agenda política, como la

Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de la Producción.

- **Garantizar que la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo y las iniciativas de política rural se coordinen para estimular la colaboración urbano-rural** entrañaría establecer objetivos, estrategias y mecanismos financieros comunes o integrados para promover el papel de las inexistentes colaboraciones urbano-rurales en el desarrollo territorial.

Referencias

- Banco Mundial (2016), *Perú. Hacia un sistema integrado de ciudades. Una nueva visión para crecer.*, <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/peru-hacia-un-sistema-integrado-de-ciudades-una-nueva-vision-para-crecer-notas-de-politica>. [3]
- Ciudades Cómo Vamos (2021), *Acciones prioritarias para impulsar un transporte sostenible, digno y humano para una mejor calidad de vida en Perú*, <https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2021/09/Documento-de-politica-Movilidad.pdf>. [11]
- COMEXPERU (2024), *Transporte Público en Lima en Riesgo de Empeorar (Aún) Más*, <https://www.comexperu.org.pe/articulo/transporte-publico-en-lima-en-riesgo-de-empeorar-aun-mas>. [15]
- Contreras Zuloaga, D. (2023), *Movilidad Sostenible: ¿Qué desafíos y problemas enfrenta Lima Metropolitana?*, INTE, <https://inte.pucp.edu.pe/en/noticias-y-eventos/noticias/movilidad-sostenible-a-que-desafios-y-problemas-se-enfrenta-lima-metropolitana/>. [12]
- Government of Peru (2021), *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley No. 31313*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262482/Ley%20N%C2%B0%2031313.pdf>. [6]
- INEI (2021), *Déficit habitacional*, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1855/cap13.pdf. [9]
- INEI (2019), *Evolución del gasto e ingreso*, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1699/cap02.pdf. [13]
- INEI (2018), *Estructura empresarial según principales actividades económicas*, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1703/cap02.pdf. [2]
- INEI (n.d.), *Estadísticas Población y Vivienda*, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>. [4]
- Lima Cómo Vamos (2024), *Lima y Callao según sus habitantes.*, <https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2024/01/EncuestaLCV2023.pdf>. [14]
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2020), *Política Nacional de Transporte Urbano - PNTU*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1648403/Difusi%C3%B3n%20de%20la%20PNTU.pdf.pdf>. [10]

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2024), *Expansión urbana en el Perú: proyección del déficit habitacional en tres ciudades principales mediante el análisis espaciotemporal del cambio de uso de suelo utilizando métodos de machine learning*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6900325/5960863-propuesta-metodologica.pdf?v=1725630672>. [7]
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú (2021), *Política Nacional de Vivienda y Urbanismo*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2262477/Resumen%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Vivienda%20y%20Urbanismo.pdf>. [5]
- OECD (2019), *Rural well-being : geography of opportunities*. [17]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [16]
- Official Gazette Legislative Decree No. 803 (1999), *Law to promote access to formal property*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per69154.pdf> (accessed on 5 May 2024). [8]
- República del Perú (2021), *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976352-2> (accessed on 18 November 2024). [1]

Notas

¹ https://peru2050.ceplan.gob.pe/?utm_source=gobpe&utm_medium=btn&utm_campaign=peru2050.

² Para más información, véase: <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/696847-ceplan-35-millones-de-peruanos-viviran-en-zonas-urbanas-al-2050>.

³ Esto contrasta con países como Colombia y México, donde las empresas manufactureras se están trasladando desde Bogotá y Ciudad de México hacia ciudades intermedias que están bien conectadas y donde los precios del suelo son más competitivos.

⁴ Para más información, véase: <https://elperuano.pe/noticia/105499-cofopri-solo-el-10-de-los-municipios-cuenta-con-un-catastro-urbano>.

⁵ El déficit cualitativo de vivienda se refiere a las deficiencias en la calidad de la vivienda, por ejemplo, material (paredes y piso), espacio habitable (hacinamiento) o acceso a servicios (agua potable, alcantarillado y electricidad), mientras que el déficit cuantitativo se refiere a la falta de viviendas adecuadas para satisfacer las necesidades habitacionales de los hogares sin vivienda propia.

⁶ Para más información, véase: <https://www.mivivienda.com.pe/PortalWEB/>.

⁷ Para más información, véase: <https://www.gob.pe/33260-1-que-es-techo-propio>.

⁸ Esta iniciativa se está desarrollando con el apoyo del Gobierno de Corea, como parte de su programa "Korea Knowledge Sharing", y el Banco Interamericano de Desarrollo.

4 Gobernanza multinivel para el desarrollo regional

Implementar una política regional con enfoque local requiere un sólido sistema de gobernanza multinivel que garantice la coordinación de políticas, la participación de distintas partes interesadas clave y la adaptación a las condiciones específicas de las regiones y municipalidades. Este capítulo ofrece una evaluación integral de los marcos de gobernanza multinivel para el desarrollo regional en Perú. En primer lugar, analiza los mecanismos y procesos formales e informales de consulta, toma de decisiones conjunta, coordinación y cooperación intergubernamentales en Perú y se centra, en particular, en las interacciones institucionales y financieras entre los distintos niveles de gobierno y con partes interesadas no gubernamentales. Por otro lado, ofrece estrategias para que Perú continúe con los avances logrados en los últimos años y fortalezca aún más el sistema general de gobernanza multinivel para el desarrollo regional.

Panorama de los marcos de gobernanza multinivel en Perú

Mecanismos nacionales de coordinación para el desarrollo regional

A nivel nacional, la PCM es el principal órgano responsable de garantizar que los ministerios, los gobiernos subnacionales y las agencias gubernamentales alineen sus acciones con las prioridades nacionales. Con el primer ministro al frente, la PCM coordina la política en todos los sectores y supervisa el trabajo de los ministerios para garantizar la coherencia con los objetivos generales del Gobierno. Engloba oficinas clave como la Secretaría de Descentralización, junto a organismos especializados, por ejemplo, el Centro Nacional de Planeamiento estratégico (CEPLAN), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), que brindan apoyo técnico y estratégico esenciales. Con esta estructura, la PCM fomenta la colaboración interministerial para que los objetivos nacionales se implementen de manera efectiva en todo el país.

Los ministerios en Perú a menudo se coordinan a través de Comisiones Interministeriales, que actúan como mecanismos cruciales para garantizar la colaboración intersectorial entre los ministerios en áreas políticas interconectadas, como el bienestar social y el crecimiento económico. Estas comisiones no solo facilitan la coordinación, sino que también actúan como órganos consultivos y ayudan a la PCM y al Gobierno a tomar decisiones informadas aprovechando la experiencia colectiva de los ministerios correspondientes. Además, supervisan la implementación y el seguimiento de las políticas intersectoriales para garantizar la alineación y la eficacia. Dos ejemplos destacables son la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF). La CIAS, integrada por los ministerios de Salud, de Educación, de Desarrollo e Inclusión Social y de Trabajo, aborda desafíos multidimensionales como la reducción de la pobreza, el acceso a la educación y la creación de empleo. Por su parte, la CIAEF, que incluye los ministerios de Economía y Finanzas, de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo y de Energía y Minas, se centra en el gasto público, los impuestos y la estabilidad macroeconómica.

Perú no cuenta con un Comité Intersectorial formal dedicado al desarrollo regional, donde se asegure la coordinación entre los ministerios. A pesar de que se ha debatido sobre la necesidad de contar con este organismo permanente, la falta de una estrategia nacional de desarrollo regional unificada (debido en gran medida a las dificultades para integrar sectores tan diversos como el transporte, la vivienda, la educación y la salud) ha disuadido a quienes toman las decisiones de formalizar y establecer este comité.

Mecanismos de coordinación vertical

Tras el Estudio Territorial de Perú de la OCDE de 2016, el país creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial en 2018 dependiente de la PCM, dentro del cual se creó la Secretaría de Descentralización (Official Gazette Supreme Decree No. 029-2018-PCM, 2018^[1]; Secretaría de Descentralización, 2022^[2]). La Secretaría está organizada en tres subsecretarías centradas en la coordinación intergubernamental, el desarrollo de capacidades y la articulación territorial, respectivamente. Esta división permite a la Secretaría gestionar y reforzar las relaciones entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, a fin de garantizar que los esfuerzos de descentralización se alineen con las prioridades nacionales y, al mismo tiempo, otorgar mayor poder a las entidades subnacionales. En la actualidad, sus principales responsabilidades incluyen el desarrollo de una Política Nacional Multisectorial de Descentralización basada en lo establecido por la Ley de Bases de Descentralización, la 8.ª Política de Estado y la Política General del Gobierno 2021-2026 (Official Gazette Law No. 27783, 2002^[3]; Acuerdo Nacional, 2002^[4]; Official Gazette Supreme Decree No. 164-2021-PCM, 2021^[5]). Entre sus tareas también se encuentra mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales y promover el diálogo intergubernamental a través de plataformas como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

Desde su creación en 2021, el CCI ha servido como plataforma para el diálogo entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Official Gazette Supreme Decree No. 050-2021-PCM, 2021^[6]). Este consejo reúne a representantes de los gobiernos regionales y locales (incluidos miembros de las principales asociaciones nacionales de autoridades subnacionales) y funcionarios del Gobierno para debatir y coordinar cuestiones clave como infraestructura, servicios sociales y gestión fiscal, que son fundamentales para el desarrollo regional. Sin embargo, los consejos funcionan principalmente como foros de alto nivel, donde las decisiones adoptadas no son vinculantes. La responsabilidad de elaborar los detalles se delega en los comités técnicos, en los que participan los gobiernos subnacionales y los ministerios competentes.

Los Consejos de Estado Regionales son plataformas clave en Perú diseñadas para reforzar la coordinación vertical entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales (Decreto Supremo N.º 050-2021-PCM). Estos consejos reúnen a representantes de alto nivel del Gobierno y gobernadores regionales. Los resultados de estas conversaciones a menudo se formalizan a través de acuerdos, instrumentos contractuales o planes de acción conjuntos. Desde la creación de estas plataformas en 2023, se han celebrado cinco Consejos de Estado Regionales, el más reciente, en agosto de 2024 en Arequipa. En este quinto consejo, 413 participantes, entre ellos 23 gobernadores regionales y 6 ministros, facilitaron la firma de 312 acuerdos entre regiones y ministerios, como los de Educación, Agricultura, Salud y Vivienda. Hasta julio de 2024, se cumplieron el 68,8 % de los 32 compromisos de alto nivel alcanzados desde 2023 y se ejecutaron el 79,3 % de los 1046 acuerdos firmados (PCM, 2024^[7]). Entre los proyectos más destacados se encuentra la renovación del aeropuerto de Jaén, en colaboración con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y la inauguración de Colegios de Alto Rendimiento en Áncash, Moquegua y Tacna, que ha beneficiado a 900 estudiantes, en colaboración con el Ministerio de Educación. Además, los consejos también han facilitado que las autoridades se comprometan a crear 51 instituciones educativas públicas a través de alianzas público-privadas en las regiones de Amazonas, Cuzco, Huancavelica, Lima, Pasco, Tumbes, San Martín y Ucayali, lo que beneficiará a 50 000 estudiantes, con una inversión estimada de 13 000 millones PEN (3400 millones USD) (Secretaría de Descentralización, 2024^[8]).

En febrero de 2024, tuvo lugar el primer Consejo de Estado Municipal, equivalente a los Consejos de Estado Regionales para las autoridades municipales. Este consejo reunió a varios ministros de Estado, más de 180 alcaldes provinciales y miembros de las principales asociaciones de autoridades subnacionales, como la Asociación de Municipalidades de Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Perú (Presidencia, 2024^[9]). Los alcaldes distritales no participan directamente en el Consejo de Estado Municipal. En el futuro, se espera que estas reuniones se celebren varias veces al año para garantizar un seguimiento exhaustivo de los acuerdos y compromisos asumidos entre los consejos, y que los avances se registren mediante la publicación de informes cada dos meses¹. Si bien estos encuentros proporcionan una plataforma para la coordinación de alto nivel entre los distintos niveles de gobierno, al igual que los Consejos de Estado Regionales, se centran en los debates políticos en torno a las principales inversiones. Es posible que su formato no sea propicio para establecer objetivos a largo plazo, alinear las estrategias nacionales, regionales y locales, o coordinar la implementación de las iniciativas acordadas.

Muchos ministerios y organismos de Perú han establecido direcciones regionales a nivel subnacional para garantizar la aplicación efectiva de las políticas sectoriales en todo el país. Es el caso de los ministerios de Educación y de Salud, que gestionan las políticas en estas áreas a nivel regional y garantizan que estos servicios esenciales se presten de acuerdo con los estándares nacionales. Las competencias de estas oficinas descentralizadas se alinean con las de los gobiernos regionales. También es el caso de organismos nacionales como la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Además, mientras que los gobiernos regionales dirigen sus propias políticas de desarrollo, agencias como ProInversión y el CEPLAN a menudo tienen oficinas descentralizadas o, al menos, representantes regionales designados para facilitar la coordinación entre los esfuerzos de desarrollo nacionales y regionales y brindar asistencia técnica a los gobiernos

subnacionales. En la actualidad, no existe un mecanismo u órgano oficial para la coordinación periódica entre las oficinas descentralizadas de los diferentes ministerios a nivel subnacional, más allá de su participación en las Agencias Regionales de Desarrollo.

Perú comenzó a utilizar instrumentos contractuales como mecanismos de coordinación vertical en 2022, con Pactos Regionales o Intergubernamentales, que proporcionan un marco para que los gobiernos regionales y locales dialoguen sobre sus necesidades y estrategias, ya sea entre sí o con el Gobierno. Estos acuerdos suelen involucrar a diferentes partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado. Un ejemplo destacable es el Pacto Intergubernamental para garantizar una infancia saludable, en la región de Ica, desarrollado en colaboración con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Este pacto establece una Comisión Coordinadora Regional Multisectorial que reúne a gobiernos regionales y locales para tratar temas relacionados con la salud, la educación y el acceso al agua clorada, lo que garantiza servicios integrados para la infancia desde la gestación hasta los cinco años. El ministerio está representado por el equipo técnico de su dirección regional. Hasta 2024, las sesiones con 13 distritos municipales lograron establecer propuestas y objetivos comunes para abordar las deficiencias en la prestación de servicios para la infancia (Gobierno Regional de Ica, 2023^[10]). Otro ejemplo son los Pactos Regionales para la Promoción, Prevención y Mejora de los Servicios Vinculados al DIT, que promueven la colaboración entre el gobierno regional de Lima y sus municipalidades con el fin de mejorar el acceso a los servicios de educación, salud y agua para la infancia de la región.

Con 1891 municipalidades en Perú, las asociaciones nacionales de autoridades subnacionales desempeñan un papel crucial en la coordinación de esfuerzos entre las municipalidades y la representación de los gobiernos locales a nivel nacional (INEI, 2023^[11]). La principal es la Asociación de Municipalidades de Perú (AMPE), fundada en 1982, que incluye tanto a las municipalidades provinciales como a las distritales, independientemente de si son urbanas o rurales. Además de su participación en el CCI, la AMPE es la autoridad municipal más importante, que preside el Consejo de Estado Municipal. También desempeña un papel activo como miembro del comité que asigna el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT) y, con frecuencia, participa en el grupo de trabajo para la evaluación y valoración del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) organizado por la PCM (OECD, 2024^[12]). Otras asociaciones nacionales de autoridades locales incluyen la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Perú (REMURPE) y la Asociación de Alcaldesas de Perú. En el ámbito regional, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) agrupa a los 25 gobiernos regionales y los representa en más de 100 Comisiones Intergubernamentales Sectoriales a nivel nacional.

Por último, el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) es un organismo multisectorial y multinivel que se encarga de formular y evaluar las políticas de Estado relacionadas con el desarrollo de los territorios fronterizos de Perú. Presidido por el ministro de Relaciones Exteriores, el CONADIF está integrado por el ministro del Interior, el ministro de Defensa, otros ministros de Estado según sea necesario en función de la agenda, los nueve gobernadores de las regiones fronterizas (es decir, Amazonas, Cajamarca, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali), tres alcaldes provinciales, tres alcaldes distritales de municipalidades fronterizas y el director ejecutivo del CEPLAN. El CONADIF desempeñó un papel fundamental en la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza en 2018, cuyo objetivo es promover el desarrollo humano de las poblaciones fronterizas, integrarlas en las tendencias nacionales de desarrollo, fomentar las relaciones competitivas con los países vecinos y garantizar la gestión segura de las zonas fronterizas (MRREE, 2018^[13]; MRREE, 2024^[14]).

Mecanismos de coordinación horizontal

A partir de la publicación del Estudio Territorial de Perú de la OCDE de 2016 y la posterior creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, se aprobó un reglamento que otorga a la Secretaría de Descentralización el mandato de promover y apoyar el establecimiento de las Agencias Regionales de

Desarrollo (ARD), un mecanismo clave para la coordinación de múltiples partes interesadas en diferentes sectores y niveles de gobierno (OECD, 2016^[15]; Secretaría de Descentralización, 2022^[2]). Desde 2018, se han creado 15 ARD y tres más están en proceso. Aunque el reglamento establece el marco general para las ARD, cada gobierno regional debe publicar una ordenanza en la que se especifiquen la composición y los detalles operativos.

Las ARD suelen estar lideradas por el gobierno regional e incluyen representantes de los gobiernos locales, oficinas descentralizadas del Gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. El gobierno regional preside la mayoría de ARD, como las de Áncash, Apurímac o Ayacucho (Regional Government of Ancash, 2023^[16]; Regional Government of Apurímac, 2023^[17]; Regional Government of Ayacucho, 2019^[18]). De forma excepcional, en la ARD de Piura, creada en 2023, la presidencia rota cada dos años entre los miembros de la ARD. Dentro de todas las ARD, cada institución participante debe cubrir sus propios costos de personal, mientras que las funciones asignadas a la ARD se financian con cargo a los presupuestos de sus miembros, sin requerir recursos adicionales del tesoro público (Official Gazette Regional Ordinance No. 495-2023/GRP-CR, 2024^[19]). Debido a su falta de personalidad jurídica, las ARD en Perú no cuentan con recursos para financiar las operaciones que gestionan de manera autónoma. Sin embargo, la mayoría puede obtener asistencia técnica y financiera para lograr sus objetivos por parte de entidades públicas o privadas "sin que ello implique la capacidad de administrar recursos" (Regional Government of Apurímac, 2023^[17]). Hasta la fecha, las principales actividades de planeamiento estratégico que llevan a cabo las ARD se han financiado con fondos de los socios europeos de cooperación internacional, con un monto de 15,8 millones EUR entre 2018 y mayo de 2024. El Gobierno también ha proporcionado más de 7 millones PEN (aprox. 1 millón EUR) a través del proyecto Promsace, implementado entre 2019 y 2023 por la Secretaría de Descentralización para asegurar una mejor coordinación intergubernamental de las ARD (OECD, 2024^[12]; PCM, 2024^[20]). En la actualidad, se está considerando permitir que las ARD accedan a distintos fondos nacionales, como Procompite o ProInnovate, para financiar sus operaciones.

Además de estas fuentes de financiamiento, algunas ARD han accedido con éxito a fondos competitivos para implementar proyectos de desarrollo productivo, planes de negocios e iniciativas de I+D. Por ejemplo, a través del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación (ProInnovate), las ARD recibieron 7,1 millones PEN, mientras que el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) proporcionó 1,2 millones PEN para proyectos destinados a mejorar la productividad agrícola. Otras contribuciones incluyen 0,8 millones PEN del fondo Procompite Regional Áncash, 1,2 millones PEN de AGROBANCO, 460 000 PEN de AGROHEALTH y 5 millones PEN a través de programas de participación accionarial. Las agencias regionales de desarrollo como las de Tacna, Huánuco, Piura y Cajamarca, que están en estrecha colaboración con las oficinas descentralizadas de cada región, presentarán propuestas adicionales de proyectos de desarrollo productivo, planes de negocios e iniciativas de I+D a fondos competitivos públicos, cooperativos y privados en 2025 para mantener sus operaciones.

Las ARD son clave en el desarrollo de la estrategia regional. La principal actividad que las ARD están llevando a cabo en Perú es la elaboración de una Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional, la cual busca identificar y promover la competitividad para asegurar un desarrollo económico sostenido. Estas estrategias, vinculadas al Plan de Desarrollo Regional Concertado de cada región, se centran en la identificación de sectores clave con alto potencial de crecimiento, el fomento de la innovación y la promoción de asociaciones público-privadas para impulsar el desarrollo económico. Como resultado, las ARD en diferentes regiones priorizan sectores distintos: mientras que la ARD en Piura ha priorizado la agricultura, en particular, en los sectores agroexportadores, la de Cuzco se ha centrado en los sectores del turismo y la hostelería, mientras que la de Arequipa ha preferido las energías renovables para capitalizar los recursos naturales de la región (RDA Cusco, 2024^[21]; RDA Arequipa, 2021^[22]; RDA Piura, 2023^[23]).

Otro mecanismo de coordinación horizontal ampliamente utilizado en Perú es la mancomunidad, una entidad pública con personalidad jurídica a nivel local y, en ocasiones, regional. Las mancomunidades se crean mediante un acuerdo legal entre dos o más municipalidades o regiones para prestar servicios de forma conjunta o emprender proyectos de construcción. Este instrumento puede mejorar la eficiencia y el alcance de los servicios públicos y el desarrollo de infraestructuras. A septiembre de 2024, hay 213 mancomunidades registradas a nivel municipal y siete a nivel regional, aunque en la actualidad solo están operativas 25 y tres, respectivamente. La limitación de las funciones de muchas mancomunidades se debe a las restricciones legislativas que les impiden gestionar sus propios presupuestos. Como resultado, las municipalidades integrantes deben acordar la transferencia de fondos a una única municipalidad designada para prestar los servicios conjuntos, lo que supone una carga desproporcionada para una municipalidad y dificulta el funcionamiento eficaz (Official Gazette Law No. 29029, 2007^[24]; PCM, 2024^[25]).

La cooperación interregional en Perú suele producirse de forma puntual. Por ejemplo, los departamentos de Piura y Tumbes están colaborando en la construcción de un hospital universitario y un helipuerto para prestar servicio a ambas regiones. Además, las dos regiones forman parte de una "microrregión policial" para coordinar la seguridad y actualmente están trabajando para establecer un laboratorio de criminalística (OECD, 2024^[12]; Ministry of Interior, n.d.^[26]; Andina, 2021^[27]). Estas iniciativas conjuntas han puesto de relieve el potencial que tiene la creación de mancomunidades regionales.

Las municipalidades de una región suelen formar asociaciones para coordinar y representar sus intereses de forma colectiva. Por ejemplo, en marzo de 2024, se constituyó la Asociación de Municipalidades Distritales de la Región de Piura para defender las necesidades comunes de sus miembros ante el gobierno regional (District Municipality of El Tallán, 2024^[28]). Otro ejemplo es la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados de Trujillo (ACEMPT), que agrupa a los asentamientos rurales de la región que tienen una autonomía administrativa limitada y permanecen bajo la jurisdicción de sus respectivos distritos. La ACEMPT desempeña un papel clave en el asesoramiento y el fortalecimiento de las capacidades de estos centros poblados mediante la coordinación de actividades conjuntas destinadas a mejorar los servicios públicos y la infraestructura (OECD, 2024^[12]).

Evaluación y recomendaciones

En los últimos años, Perú ha logrado avances importantes en la mejora de su sistema de gobernanza multinivel para el desarrollo regional. En particular, la creación en 2018 del Viceministerio de Gobernanza Territorial dependiente de la PCM ha sido fundamental en la implantación de 15 Agencias Regionales de Desarrollo y en el fomento de la coordinación vertical a través de mecanismos como el Consejo de Coordinación Intergubernamental, los Consejos de Estado Regionales y Municipales, y los Pactos Regionales o Intergubernamentales.

Perú cuenta con varias asociaciones nacionales consolidadas de autoridades subnacionales (incluidas regiones, municipalidades provinciales y distritales, y centros poblados) que representan sus intereses de forma activa en plataformas nacionales y debates sobre políticas. A estas asociaciones se les consulta sobre los cambios legislativos y regulatorios a fin de garantizar que las políticas con impacto local se desarrollen en estrecha colaboración con las autoridades subnacionales.

Sin embargo, Perú podría fortalecer aún más su sistema de gobernanza multinivel. En primer lugar, si bien Perú cuenta con varias estructuras intersectoriales e intergubernamentales (como las Comisiones Interministeriales, el Consejo de Coordinación Intergubernamental y los Consejos de Estado Regionales y Municipales) que facilitan la coordinación entre los ministerios a nivel nacional y entre los ministerios y los gobiernos subnacionales, estas instancias tienden a ser de muy alto nivel y se centran sobre todo en la tasa de ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión, más que en la coordinación de objetivos, estrategias e inversiones. Por lo tanto, a pesar de la existencia de diferentes mecanismos de

coordinación, el país aún carece de un organismo permanente dedicado a aplicar un enfoque territorial al desarrollo regional que asuma la coordinación intersectorial y multinivel con eficacia.

A fin de evitar un exceso de instancias de cooperación, la consolidación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) para el desarrollo regional podría proporcionar un marco integral destinado a la formulación de políticas. Fortalecer el CCI en materia de desarrollo regional como organismo oficial podría facilitar la coordinación intersectorial en materia de desarrollo regional y reducir la fragmentación en la toma de decisiones. Esta plataforma permitiría una verdadera coordinación entre los distintos niveles de gobierno para garantizar que las políticas no solo se ajusten a las necesidades y oportunidades específicas de cada región, sino que también fomenten sinergias entre los gobiernos subnacionales que se enfrentan a desafíos similares o se benefician de proyectos de inversión compartidos. Para lograrlo, este organismo (integrado por ministerios clave, las principales asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales, las ARD y otras partes interesadas a nivel subnacional) podría reunirse con más frecuencia, al menos una vez cada dos meses, para debatir en profundidad prioridades, desafíos y oportunidades, y sus decisiones tendrían carácter vinculante. Sus acciones contribuirían a alinear las inversiones entre distintos ministerios y regiones en áreas clave como infraestructura, educación y salud. El CCI sería fundamental en la elaboración de planes de desarrollo más integrados que aborden las disparidades territoriales y las prioridades locales, y podría convertirse en un mecanismo crucial para desarrollar e implementar la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (que se encuentra actualmente en sus etapas iniciales y está dirigida por la Secretaría de Descentralización), aplicar la Política Nacional de Desarrollo Rural o liderar la creación de una Política Nacional de Desarrollo Regional. En última instancia, un CCI más fuerte en materia de desarrollo regional podría reforzar la labor de descentralización que se está llevando a cabo en Perú y garantizaría que el proceso impulse un desarrollo más inclusivo y equilibrado en todo el país.

En segundo lugar, las 15 ARD que se han creado en los últimos ocho años siguiendo las recomendaciones del Estudio Territorial de la OCDE constituyen una herramienta clave para la coordinación gubernamental tanto vertical como horizontal en Perú. Donde están presentes, estas agencias tienen como objetivo liderar el planeamiento del desarrollo territorial, al actuar como plataformas en las que las partes interesadas a nivel regional (Gobierno, sociedad civil, mundo académico y sector privado) se reúnen para diseñar estrategias clave, como la Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional y el Plan de Desarrollo del Ecosistema Regional (véase el Capítulo 2). Sin embargo, a pesar de su importancia, las ARD en Perú se enfrentan a varios desafíos que pueden obstaculizar su eficacia a largo plazo. Una cuestión fundamental es que casi todas las ARD están presididas por el gobierno regional, lo que las hace vulnerables a los cambios políticos y de liderazgo. Esta falta de continuidad política puede dar lugar a modificaciones significativas en las estrategias desarrolladas por las ARD, lo que propicia un enfoque más a corto plazo o, en algunos casos, la interrupción total de su implementación. Dado que la tarea principal de las ARD es identificar y aprovechar las fortalezas y oportunidades regionales para mejorar la competitividad económica y el desarrollo, sus actividades deben tener como objetivo lograr un impacto a largo plazo y no deben verse interrumpidas por un cambio en el liderazgo del gobierno regional. La adopción de una presidencia rotativa, como se ha visto en Piura, podría ayudar a mitigar estos problemas al garantizar que todos los miembros de la ARD (en el gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y las empresas) se involucren de forma permanente y activa en el trabajo de la agencia, lo que mantendría la coherencia y la relevancia de las estrategias de desarrollo con independencia de los cambios políticos.

Otro reto importante es que las ARD en Perú carecen de personalidad jurídica, lo que limita su capacidad para obtener recursos y administrar sus propios presupuestos de manera autónoma. Aunque se espera que los integrantes capten fondos de sus respectivas instituciones para apoyar las actividades de las ARD, no suele ocurrir y, cuando pasa, a menudo es el gobierno regional el que asume la mayor parte de la carga financiera. En la actualidad, las ARD dependen en gran medida del financiamiento de la ayuda de la UE, que ha apoyado la elaboración de Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional. Sin embargo, dado que este financiamiento expiró en mayo de 2024, es esencial que las ARD tengan acceso a fuentes

de financiamiento alternativas y estables para mantener sus operaciones. Conceder personalidad jurídica a las ARD, a la vez que se adaptan los diferentes tipos de personalidad jurídica a los diversos contextos regionales, podría mejorar su capacidad para gestionar (y, potencialmente, recaudar) sus propios recursos financieros con mayor autonomía, al mismo tiempo que facilitar el acceso a programas de financiamiento nacionales, como ProInnovate y Procompite, supondría un apoyo crucial para las ARD, ya que reduciría su dependencia de las asignaciones de los gobiernos regionales y de la ayuda de la UE.

Otro desafío al que se enfrentan las ARD en Perú es el éxito desigual que ha tenido su implantación en las distintas regiones. A pesar de que las ARD se han diseñado como mecanismos fundamentales para el desarrollo regional, no todas las regiones han conseguido crear una. En algunos casos, el proceso se considera largo, complicado y requiere muchos recursos, lo que disuade a las regiones de constituir una ARD. A menudo, son las regiones más necesitadas (aquellas con niveles de PBI per cápita por debajo del promedio nacional, como Puno, Amazonas, Lambayeque y Junín) las que carecen de una ARD. Si Perú aspira a lograr un desarrollo territorial equilibrado a través del trabajo de las ARD, la creación de estas agencias en aquellas regiones más desfavorecidas con el apoyo adecuado del Gobierno y un plan plurianual que permita su sostenibilidad financiera a largo plazo puede ser esencial para impulsar su potencial económico, aún sin explotar.

Un último desafío al que se enfrentan las ARD es que, en la actualidad, operan dentro de sus respectivas regiones y no suelen hacer colaboraciones interregionales. No obstante, como lo demuestran los exitosos proyectos entre Piura y Tumbes, existen claras oportunidades para la colaboración regional a escala macrorregional. Si se mantiene el modelo de una ARD por región, es crucial que se mejore su interconexión para identificar oportunidades de colaboración que puedan beneficiar a varias regiones de forma simultánea, lo que aumentaría aún más su impacto en el desarrollo regional en todo Perú.

En tercer lugar, otro instrumento de cooperación horizontal en Perú son las mancomunidades, establecidas tanto a nivel municipal como, en menor medida, regional. Se trata de entidades públicas con personalidad jurídica que ofrecen a los gobiernos la oportunidad de lograr economías de escala y prestar servicios de manera más rentable. Sin embargo, las mancomunidades se enfrentan a importantes obstáculos regulatorios. Solo el 12 % (25 de 213) de las mancomunidades municipales y solo tres de las siete regionales están en pleno funcionamiento (PCM, 2024^[25]). La razón principal es que el marco regulatorio actual no permite a las mancomunidades recibir ni administrar sus propios fondos. Como resultado, las municipalidades involucradas deben ponerse de acuerdo sobre cuál recibirá los fondos necesarios para prestar servicios a las demás y, a continuación, transferir los recursos a la municipalidad designada para su administración. Este proceso impide la puesta en común de recursos en un organismo conjunto con gobernanza compartida y, en su lugar, impone la carga de la gestión de los fondos a una sola municipalidad. Los desafíos de decidir qué municipalidad debe asumir esta función, determinar los niveles de financiamiento apropiados y garantizar la capacidad administrativa para gestionar estos recursos más allá de los límites municipales y regionales restringen la funcionalidad de las mancomunidades. Para hacer frente a estas cuestiones, es necesario actualizar el marco regulatorio y modernizar los sistemas administrativos a fin de permitir a las mancomunidades gestionar de forma independiente los fondos propios aportados por las municipalidades, lo que aseguraría, no solo que estén establecidas de manera formal, sino también, plenamente operativas.

Por último, aunque existen muchas estructuras para dar voz a todos los niveles de gobierno en la formulación de políticas, no hay un organismo o plataforma institucional que represente a todas las partes interesadas a nivel metropolitano. Como se ha comentado en los Capítulos 1 y 2, la definición de Lima Metropolitana no abarca todos los territorios dentro de lo que la OCDE considera un área urbana funcional, un concepto territorial que incluye no solo la ciudad central, sino también su zona de desplazamiento. En consecuencia, el planeamiento y la implementación de políticas e inversiones clave no están plenamente coordinados con todas las autoridades pertinentes, por lo que se pierden oportunidades de colaboración (CEPLAN, 2023^[29]). Las decisiones que se toman en Lima Metropolitana a menudo afectan a las

municipalidades vecinas que se encuentran fuera de sus límites; sin embargo, desde 2016 sigue habiendo una falta de mecanismos eficaces para garantizar la coordinación sistémica del planeamiento y la toma de decisiones en materia de inversión entre la región de Lima y la vecina provincia constitucional del Callao (OECD, 2024^[12]). Como se analiza en el Estudio Territorial de Perú de la OCDE (2016^[15]), sería esencial establecer un mecanismo de gobernanza metropolitana que incluya a todas las municipalidades dentro del área urbana funcional de Lima para garantizar un planeamiento más cohesionado y estratégico, en particular, en la gestión de desafíos como la expansión urbana y el crecimiento de asentamientos improvisados en la periferia de la ciudad. Esto también sería necesario en otras aglomeraciones urbanas más pequeñas, pero importantes, como Arequipa y Trujillo.

Recuadro 4.1. Recomendaciones para fortalecer la gobernanza multinivel en el desarrollo regional

- **Reforzar el Consejo de Coordinación Intergubernamental como un organismo oficial que facilite la coordinación intersectorial en materia de desarrollo regional y reducir la fragmentación en la toma de decisiones.** Este organismo, compuesto por ministerios clave, las principales asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales, las ARD y otras partes interesadas a nivel subnacional, debería reunirse con mayor frecuencia, al menos una vez cada dos meses, para analizar en profundidad prioridades, desafíos y oportunidades, y sus decisiones tendrían carácter vinculante. No incluiría solo supervisar el proceso de descentralización mediante la aprobación del informe anual de descentralización, sino también aprobar, por ejemplo, la Política Nacional Multisectorial de Descentralización que se implementará en el país, el enfoque en las directrices de desarrollo territorial y la Política Nacional de Desarrollo Rural. Esto podría requerir modificar la Ley de Bases de la Descentralización y otras leyes orgánicas, y hacer un balance de los 20 años transcurridos desde el inicio del proceso de descentralización. Un CCI sólido en materia de desarrollo regional promovería un enfoque territorial y local en la formulación de políticas que eliminaría las barreras entre ministerios y diferentes niveles de gobierno, fomentaría un planeamiento del desarrollo más integrado y reforzaría la labor de descentralización que se está llevando a cabo en Perú.
- **Mejorar la estructura y el funcionamiento de las Agencias Regionales de Desarrollo para garantizar que sus actividades contribuyan de manera eficaz y sostenible a lograr los objetivos de desarrollo regional a largo plazo.** Esto se podría conseguir a través de cuatro cambios principales. En primer lugar, las ordenanzas regionales deberían permitir que las ARD estén lideradas no solo por el gobierno regional, sino también por otros integrantes, como asociaciones empresariales, instituciones del mundo académico u organizaciones de la sociedad civil, ya que esto podría ayudar a mitigar el impacto de los ciclos políticos cortos en los planes de desarrollo regional a largo plazo. En segundo lugar, se debería otorgar personalidad jurídica a las ARD para mejorar su capacidad de gestionar (y, potencialmente, conseguir) sus propios recursos financieros con mayor autonomía, a la vez que se adaptan los distintos tipos de personalidad jurídica a los diversos contextos regionales. Deberían tener mayor acceso a fuentes de financiamiento nacionales adicionales, lo que reduciría su dependencia de ayuda externa, como la de la UE. En tercer lugar, establecer una red de ARD podría fomentar la colaboración interregional, crear oportunidades para aumentar los beneficios de las economías de escala y facilitar el intercambio de conocimientos entre los organismos. Por último, es crucial brindar apoyo técnico y financiero para crear una ARD en aquellas regiones que aún no cuentan con una (a menudo, aquellas con un PBI per cápita inferior al

promedio nacional) a fin de garantizar que puedan aprovechar las oportunidades y contribuir a un desarrollo territorial equilibrado en todo el país.

- **Mejorar el marco institucional, legal y fiscal de la cooperación intermunicipal y modernizar los sistemas administrativos para permitir el correcto funcionamiento de las mancomunidades.** Estas reformas permitirían a las mancomunidades recibir y gestionar de manera autónoma los fondos aportados por las municipalidades que participan en ellas, lo que garantizaría que puedan cumplir con los objetivos establecidos en sus acuerdos legales fundacionales.
- **Considerar la creación de un mecanismo de gobernanza metropolitana para cada área urbana funcional a fin de coordinar la toma de decisiones con todas las partes interesadas pertinentes.** Esto podría garantizar un planeamiento más cohesionado y estratégico, en especial, en la gestión de desafíos como la expansión urbana y el crecimiento de asentamientos improvisados fuera del centro de la ciudad.

Referencias

- Acuerdo Nacional (2002), *8th State Policy: Political, economic and administrative decentralisation to promote the integral, harmonious and sustained development of Peru*, <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/> (accessed on 15 October 2024). [4]
- Andina (2021), *Piura: support for the implementation of the National Police's crime laboratory*, <https://andina.pe/agencia/noticia-piura-apoyaran-implementacion-laboratorio-criminalistica-de-policia-nacional-858229.aspx> (accessed on 9 May 2024). [27]
- CEPLAN (2023), *Geospatial characterisation of cities and the analysis of the productive-economic relationship of their territorial areas.*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5633517/4990066-ceplan-caracterizacion-geoespacial-de-las-ciudades-y-el-analisis-de-la-relacion-productiva-economica-con-sus-ambitos-territoriales.pdf?v=1704333698> (accessed on 14 November 2024). [29]
- District Municipality of El Tallán (2024), *Mayor participates in the swearing-in ceremony of the board of the Association of District Municipalities of the region of Piura*, <https://www.gob.pe/institucion/munieltallan/noticias/915606-alcalde-participa-en-ceremonia-de-juramentacion-de-la-directiva-de-la-asociacion-de-municipalidades-distritales-de-la-region-piura> (accessed on 15 October 2024). [28]
- Gobierno Regional de Ica (2023), *Regional Pact - Stimulus Fund for Performance and Achievement of Social Results (FED)*, <https://www.gob.pe/institucion/regionica/colecciones/21515-pacto-regional-fondo-de-estimulo-al-desempeno-y-logro-de-resultados-sociales-fed> (accessed on 14 October 2024). [10]
- INEI (2023), *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4629046/Directorio%20Nacional%20de%20Municipalidades%20Provinciales%20y%20Distritales%20y%20de%20Centros%20Poblados%202023.pdf?v=1696260903>. [11]

- Ministry of Interior (n.d.), *Crime Map: I Police Macrorregion Piura - Tumbes*, [26]
https://www.munichulucanas.gob.pe/jdownloads/documentos_de_gestion/Seguridad_Ciudadana/2017/9_mapa_delito_1_cspnp_morropon_2018.pdf (accessed on 9 September 2024).
- MRREE (2024), *National Council for Border Development and Integration (CONADIF)*, [14]
<https://www.gob.pe/31748-consejo-nacional-de-desarrollo-de-fronteras-e-integracion-fronteriza-conadif> (accessed on 22 October 2024).
- MRREE (2018), *National Policy for Border Development and Integration*, [13]
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205428/5_ANEXO_Pol%C3%ADtica_de_Fronteras.pdf?v=1669398640 (accessed on 22 October 2024).
- OECD (2024), *OECD interviews conducted with local stakeholders as part of the Peru accession mission (RDPC)*. [12]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [15]
- Official Gazette Law No. 27783 (2002), *Law on the Bases for Decentralisation*, [3]
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file> (accessed on 14 October 2024).
- Official Gazette Law No. 29029 (2007), *Law of Municipal Mancomunidades*, [24]
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-instrumento/leyes/6854-ley-n-29029-1/file> (accessed on 9 September 2024).
- Official Gazette Regional Ordinance No. 495-2023/GRP-CR (2024), *The Regional Development Agency of Piura is constituted*, [19]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5843710/5182971-or-495-2024-grp-cr-el-peruano.pdf?v=1707499992> (accessed on 16 October 2024).
- Official Gazette Supreme Decree No. 029-2018-PCM (2018), *Regulation governing National Policies*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1904126/Reglamento-Políticas-Nacionales%20DS%20029-2018-PCM.pdf.pdf?v=1621612438> (accessed on 14 October 2024). [1]
- Official Gazette Supreme Decree No. 050-2021-PCM (2021), *Supreme Decree approving the Rules of Procedure of the Intergovernmental Coordination Council*, [6]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3561214/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%20050-2021-PCM.pdf?v=1661555412> (accessed on 5 September 2024).
- Official Gazette Supreme Decree No. 164-2021-PCM (2021), *Supreme Decree approving the General Policy of Government for the period 2021-2026*, [5]
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2002063-5> (accessed on 14 October 2024).
- PCM (2024), *Consejos de Estado Regional - Avances al 31 de julio de 2024*. [7]
- PCM (2024), *PROMSACE: Mejoramiento y ampliación de los servicios de soporte para la provisión de los servicios a los ciudadanos y las empresas a nivel nacional*, [20]
<https://www.promsace.gob.pe/> (accessed on 14 November 2024).
- PCM (2024), *Registry of Municipal and Regional Mancomunidades*, [25]
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/18047-mancomunidades-regionales-y-municipales> (accessed on 15 October 2024).

- Presidencia (2024), *President Boluarte opened the first Municipal State Council and ratified commitment to decentralisation*, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/906977-presidenta-boluarte-instalo-el-primer-consejo-de-estado-municipal-y-ratifico-compromiso-con-descentralizacion> (accessed on 14 October 2024). [9]
- RDA Arequipa (2021), *Regional Development and Innovation Strategy*, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/5803857-ard-arequipa-edir> (accessed on 15 October 2024). [22]
- RDA Cusco (2024), *Regional Development and Innovation Strategy (EDIR) of Cusco*, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/5942684-ard-cusco-edir> (accessed on 15 October 2024). [21]
- RDA Piura (2023), *Regional Development and Innovation Strategy*, https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/05-EDIR-Resumen_Piura_Web.pdf (accessed on 15 October 2024). [23]
- Regional Government of Ancash (2023), *General Management Resolution No. 663-2023-GRA/GGR*, https://www.regionancash.gob.pe/doc_normativas/rggr/2023/663_2023_456964f1ed6d6e7c369f2b0fe7e1235f.pdf (accessed on 9 September 2024). [16]
- Regional Government of Apurímac (2023), *Reference Framework for the Formulation of the Regulations of the Regional Development Agency of Apurímac*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6670427/5796687-reglamento-de-la-ard-apurimac.pdf?v=1721331576> (accessed on 9 September 2024). [17]
- Regional Government of Ayacucho (2019), *Regional Ordinance No. 011-2019-GRA/CR*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1438970/ORDENANZA%20REGIONAL%202019%20N%2011%20APROBAR%20LA%20CREACION%20DE%20LA%20AGENCIA%20REGIONAL%20DE%20DESARROLLO%20DE%20AYACUCHO%20-%20ARDAY.pdf?v=1662495432> (accessed on 9 September 2024). [18]
- Secretaría de Descentralización (2024), *IV Consejo de Estado Regional - Avances al 30 de junio de 2024*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6806691/5663858-02-iv-cer-seguimiento-jun2024.pdf?v=1724195692> (accessed on 14 October 2024). [8]
- Secretaría de Descentralización (2022), *The importance of a National Multisectoral Decentralisation Policy*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3559598/La%20importancia%20de%20una%20pol%C3%ADtica%20nacional%20multisectorial%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20para%20el%20Estado%20Peruano.pdf> (accessed on 14 October 2024). [2]

Nota

¹ Para más información, véase: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/5390871-consejo-de-estado-municipal-i>.

5 Capacidad institucional y fiscal a nivel subnacional

Este capítulo evalúa la capacidad institucional y fiscal de los gobiernos subnacionales de Perú para llevar a cabo sus responsabilidades políticas con eficacia. Examina la distribución de tareas y competencias entre los distintos niveles de gobierno y analiza los factores clave que impulsan la capacidad subnacional, con especial atención en los mandatos que carecen de financiamiento o este es insuficiente. Los ámbitos principales que se analizan son la estructura y la adecuación de las finanzas públicas subnacionales, las herramientas e incentivos para fortalecer la capacidad institucional a nivel regional y municipal, y las implicaciones de la fragmentación territorial para la gobernanza y la prestación de servicios. El capítulo concluye con recomendaciones para reforzar la capacidad subnacional, mejorar la coordinación y garantizar que se cuenta con los recursos financieros e institucionales adecuados.

Panorama de las capacidades institucionales y fiscales de Perú

Desde que Perú promulgó su Ley de Bases de Descentralización en 2002 (véase la sección Antecedentes), el proceso de descentralización ha dado lugar a importantes transferencias de competencias y responsabilidades tanto a los gobiernos regionales como a los municipales. Aunque el plan inicial era que estas transferencias fueran graduales y dependieran de que los gobiernos subnacionales tuvieran la capacidad administrativa necesaria, en 2007, un nuevo gobierno inició una "descentralización masiva", que dio lugar a la transferencia rápida y sustancial de responsabilidades en materia de gasto, incluso en ausencia de capacidades acreditadas. Se requirió que los gobiernos subnacionales se comprometieran a mejorar sus capacidades para poder asumir estas responsabilidades, una modalidad conocida como "competencias a desarrollar". Hasta 2009, el 39 % de las transferencias se habían realizado de este modo. Desde entonces, los gobiernos regionales y municipales han asumido responsabilidades clave en materia de gasto en ámbitos cruciales para el desarrollo regional y local, como educación, salud pública, asuntos económicos y transporte. De acuerdo con la Secretaría de Descentralización, en 2023, el 94,3 % de las funciones establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se habían transferido a gobiernos regionales, con tareas adicionales asignadas a través de la legislación relacionada (Secretaría de Descentralización, 2023^[1]; Secretaría de Descentralización, 2024^[2]; Official Gazette Law No. 27867, 2002^[3]). No obstante, aunque Perú ha logrado avances en la descentralización de los poderes políticos y las responsabilidades administrativas a sus regiones, el progreso en la descentralización fiscal ha sido limitado. Esto es particularmente evidente en el caso de los gobiernos regionales, cuya autonomía fiscal debía depender de la fusión de varios departamentos en 2005. En concreto, el sistema de financiamiento propuesto para los gobiernos regionales debía incluir la mitad de los ingresos fiscales recaudados por el Gobierno en sus territorios, además de los impuestos sobre la renta de las empresas. Sin embargo, dado que ninguno de los departamentos aceptó fusionarse en el referéndum de 2005, los gobiernos regionales continuaron operando dentro de los mismos límites departamentales y bajo el mismo régimen de financiamiento, que sigue dependiendo en gran medida de las transferencias del Gobierno, como se analiza más adelante.

Aun así, los compromisos en materia de descentralización asumidos en 2002 se han reflejado sistemáticamente en otros documentos de políticas a lo largo de las dos últimas décadas, como la Política General de Gobierno 2016-2021 y la de 2021-2026, en las que se presentan las prioridades políticas para cada legislatura. Aunque la Política General de Gobierno 2021-2026 establece objetivos generales a corto plazo de descentralización en su quinto eje, carece de un plan de acción claro a medio y largo plazo con metas definidas y una hoja de ruta para su implementación. En respuesta a este vacío, la Secretaría de Descentralización ha comenzado a trabajar en una Política Nacional Multisectorial de Descentralización. Esta iniciativa, que se consideraba "una cuestión de interés público" y "una prioridad nacional" en su análisis de relevancia (Secretaría de Descentralización, 2022^[4]), tiene como objetivo proporcionar un enfoque más estructurado. En febrero de 2024, Perú publicó un detallado análisis que describe el marco conceptual y la metodología para desarrollar esta política. Este estudio será fundamental para dar forma a la nueva política, según lo dispuesto por las regulaciones nacionales que rigen el diseño de políticas. Para llevar a cabo este análisis, la PCM organizó 24 reuniones a lo largo de un año y medio, que incluyeron entrevistas, sesiones de análisis y foros de alto nivel. En estas reuniones participaron una amplia gama de partes interesadas de la mayoría de las regiones del país: representantes de gobiernos regionales y locales, funcionariado de todos los niveles, organizaciones de la sociedad civil, miembros del mundo académico y personal técnico especializado. De cara al futuro, será esencial garantizar que estos estudios sirvan de base para la formulación de políticas, que se involucre a todas las partes interesadas pertinentes para asegurar el consenso y que la implementación se lleve a cabo sin grandes dificultades.

División de tareas y responsabilidades a nivel subnacional

Perú es un Estado unitario con dos niveles de gobierno subnacional: 25 regiones (24 departamentos y la provincia constitucional del Callao) y 1891 municipalidades (196 municipalidades provinciales y 1695 municipalidades distritales) (INEI, 2023^[5]). Como resultado del proceso de descentralización que se está llevando a cabo, los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía política y administrativa sobre los asuntos de su competencia (Tabla 5.1).

En Perú existen dos tipos de municipalidades: las provinciales y las distritales. Aunque ambos son autónomos e independientes entre sí, comparten responsabilidades muy similares. Sin embargo, las municipalidades provinciales tienen una función adicional de coordinación de las municipalidades distritales dentro de su provincia, que se compone de varios distritos. Además, las municipalidades provinciales se subdividen en centros poblados, que son aproximadamente 2900 en todo el país. La municipalidad provincial crea estos centros poblados a petición de una comunidad campesina o nativa con más de 500 habitantes en edad adulta y un área geográfica claramente definida para administrar. Los centros poblados celebran elecciones bajo la supervisión y asistencia de la municipalidad provincial, y sus representantes electos ostentan solo las competencias que se les delegan de forma explícita a través de una ordenanza provincial. Finalmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), con rango de municipalidad provincial y bajo un régimen especial desde 2011, tiene facultades y funciones adicionales, similares a las de los gobiernos regionales. En consecuencia, la legislación que regula los gobiernos regionales también se aplica a la MML (Official Gazette Law No. 27795, 2002^[6]).

Tabla 5.1. Asignación de competencias a nivel subnacional en Perú: amplia selección

	Gobierno regional	Gobierno local
1. Servicios públicos generales (administración)	Administración interna; fomento de la participación ciudadana	Administración interna (organización y presupuesto); supervisión de obras públicas locales
2. Orden público y seguridad		Seguridad pública
3. Asuntos económicos/transporte	Planeamiento del desarrollo regional; infraestructura vial, energía y comunicaciones; promoción del empleo; turismo; apoyo a las actividades económicas y productivas y a las pymes	Desarrollo local y planeamiento del territorio (municipalidades provinciales); desarrollo urbano y rural; transporte público y gestión del tráfico y del tránsito urbano; turismo
4. Protección del medio ambiente	Promoción del uso sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad; conservación y gestión de reservas y espacios naturales protegidos	Protección del medio ambiente; gestión de residuos
5. Vivienda y servicios comunitarios	Planeamiento del uso del suelo	Planes de ordenamiento territorial (municipalidades provinciales); vivienda y rehabilitación urbana
6. Sanidad	Gestión de las políticas sanitarias en la región de acuerdo con las políticas nacionales y los planes sectoriales; supervisión y control de los servicios sanitarios públicos y privados	Promoción y/o planeamiento de acciones de medicina preventiva; construcción y equipación de centros médicos locales (postas médicas) y puestos de primeros auxilios; desarrollo de programas de prevención; campañas de saneamiento rural; control de epidemias
7. Cultura y ocio	Acceso a la cultura; mejora de las instituciones artísticas y culturales regionales	Cultura; deporte y ocio; conservación de edificios arqueológicos e históricos
8. Educación	Gestión de la educación preescolar, primaria, secundaria y superior no universitaria	Participación en la gestión de la educación
9. Bienestar social		Gestión de programas sociales

Fuente: (OECD/UCLG, 2022^[7]).

Desde 2016 se han producido varias modificaciones legislativas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Official Gazette Law No. 27867, 2002^[3]) y en la Ley Orgánica de Municipalidades (Official Gazette Law No. 27972, 2002^[8]). Ese mismo año, una enmienda de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asignó una función oficial a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, a la que se reconoció como el órgano representativo de todos los gobiernos regionales (Official Gazette Law No. 30482, 2016^[9]). En 2023, se revisaron las leyes de los gobiernos regionales y municipales para asignar recursos específicos a los Consejos Regionales y Municipales, lo que les permitió exigir responsabilidades a sus respectivos ejecutivos y supervisar el uso de los fondos públicos (Official Gazette Law No. 31812, 2023^[10]). Recientemente, en 2024, se modificaron los artículos 52 y 73 de estas leyes para incluir competencias relacionadas con la pesca y la acuicultura. Cabe destacar que se aplicaron exactamente las mismas responsabilidades y terminología tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades. Además, la ley establece que estas funciones se financien con cargo a los presupuestos existentes de los gobiernos regionales y locales, sin requerir recursos adicionales del tesoro público nacional (Official Gazette Law No. 32096, 2024^[11]).

A pesar de las sucesivas enmiendas que transfieren responsabilidades a los gobiernos subnacionales, la distribución de competencias sigue sin estar clara, lo que da lugar a posibles duplicidades y a una asignación de fondos inadecuada. Por ejemplo, en el sector de la educación, los gobiernos regionales tienen la tarea de "formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y ocio", mientras que los gobiernos locales son responsables de "diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo dentro de su jurisdicción en coordinación con la Oficina Regional de Educación y la Unidad Local de Gestión Educativa, y contribuir a las políticas educativas nacionales y regionales con un enfoque de acción intersectorial" (Official Gazette Law No. 27867, 2002^[3]; Official Gazette Law No. 27972, 2002^[8]). Del mismo modo, en materia de protección del medio ambiente, la aprobación de la Ley Marco sobre Cambio Climático en 2018 supuso que tanto los gobiernos regionales como los locales pasaran a implementar las políticas nacionales de cambio climático, rediseñar las estrategias climáticas regionales e incorporar medidas de mitigación y adaptación en sus documentos estratégicos, entre otras responsabilidades (Official Gazette Law No. 30754, 2018^[12]). Esta ley dio lugar a modificaciones en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, y se encomendó a los gobiernos locales la formulación, aprobación, implementación y seguimiento de los planes y políticas locales en materia de medio ambiente y cambio climático. Esto se llevó a cabo de conformidad con las políticas, regulaciones y planes regionales, sectoriales y nacionales (Official Gazette Law No. 27972, 2002^[8]), mientras que a los gobiernos regionales se les otorgó la responsabilidad compartida de garantizar la "gestión sostenible de los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental y la mitigación del cambio climático", sin definir con claridad qué implicaba esta responsabilidad compartida (Official Gazette Law No. 27867, 2002^[3]). Es importante destacar que la ley estipula que estas nuevas responsabilidades asignadas se financien a través de transferencias del Gobierno, pero no especifica los criterios para determinar el monto asignado a cada gobierno subnacional (Official Gazette Law No. 30754, 2018^[12]).

Herramientas de política para apoyar la capacidad institucional subnacional

El desarrollo de las capacidades institucionales ha sido una prioridad constante para Perú. Ya en 2014, se diseñó e implementó el Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias para la Gestión Descentralizada 2014-2018 (PCM, 2014^[13]), que establece las estrategias y acciones vinculadas al fortalecimiento de competencias en los tres niveles de gobierno para lograr una gestión moderna, descentralizada, eficaz y eficiente. En 2017, tras reconocer que el personal cualificado en todos los niveles de gobierno es crucial para aprovechar los posibles beneficios económicos y políticos de la descentralización, se creó la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada, dependiente de la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

En 2021, Perú promulgó una reforma integral del servicio civil destinada a mejorar la eficiencia y la equidad del empleo en el sector público (Official Gazette Legislative Decree No. 1602, 2023^[14]). Los objetivos principales de esta reforma son planificar mejor el servicio civil, eliminar de forma gradual las disparidades en la contratación, la remuneración y los derechos y deberes del funcionariado público en todo el país y mejorar las oficinas de recursos humanos. Un elemento clave es la introducción de categorías o grupos laborales con funciones y características similares. Estas categorías ayudarán a garantizar que la administración pública cuente con las competencias necesarias. Para determinar qué categorías laborales se necesitan, la ley requiere que cada entidad pública identifique las capacidades que precisa y planifique la solicitud u oferta formativa para su desarrollo. Las categorías incluyen personal especializado en ámbitos como planeamiento, gestión institucional, resolución de conflictos, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, prestación de servicios y gestión presupuestaria y fiscal, entre otras. La reforma también incorpora un sistema de evaluación para mejorar la rendición de cuentas y los resultados. Aunque se está implementando de manera gradual durante un máximo de seis años desde 2021, la reforma es irreversible y se aplica a todos los niveles de gobierno. La participación seguirá siendo voluntaria para aproximadamente el 17,5 % del funcionariado público. Sin embargo, hasta septiembre de 2024, solo 3007 miembros de la administración pública (0,2 %) habían adoptado el nuevo sistema (OECD, 2024^[15]; MEF, 2024^[16]).

Más allá de esta ley, se han tomado múltiples medidas políticas para hacer frente a la baja capacidad administrativa. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) de Perú, con los principales objetivos de combatir la corrupción y aumentar la absorción presupuestaria para el gasto corriente y de capital, aprobó en 2023 la Ley N.º 31912, conocida como Con Punche Gerentes, que permite a los gobiernos regionales y locales utilizar el Fondo de Apoyo a la Gestión para pagar los salarios del funcionariado público altamente cualificado que se traslada a los gobiernos regionales y locales para compartir sus conocimientos y mejorar las capacidades de la administración pública a nivel regional y local (Official Gazette Law No. 31912, 2023^[17]). Hasta agosto de 2023, este programa había proporcionado fondos a seis gobiernos regionales y 55 gobiernos locales para contratar a 115 personas altamente calificadas en gobiernos subnacionales (MEF, 2023^[18]), y 200 más se incorporaron en 2024. SERVIR también concede préstamos de estudio al funcionariado con cualquier tipo de contrato para realizar estudios de maestría o doctorado en las mejores universidades del extranjero. El programa ofrece descuentos en la devolución de préstamos a condición de que las personas beneficiarias regresen a la administración pública peruana¹. Sin embargo, este programa ha atraído sobre todo a personal de Lima y, puntualmente, de otras regiones.

El Plan de Desarrollo de Personas (PDP) es una herramienta de planeamiento que busca estructurar estratégicamente cualquier actividad de desarrollo de capacidades para fortalecer las habilidades del personal orientadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. Desde 2018, a las oficinas de recursos humanos de ministerios, gobiernos regionales y municipalidades se les ha requerido legalmente elaborar sus propios PDP anuales usando la metodología de SERVIR (Official Gazette Legislative Decree No. 1025, 2008^[19]; SERVIR, 2016^[20]). Cada PDP comienza con una evaluación de las necesidades formativas que prioriza las deficiencias de habilidades y asigna un presupuesto en consecuencia, basado en los recursos disponibles. Sin embargo, SERVIR ha detectado que muchas entidades, en particular, los gobiernos locales, tienen dificultades con esta evaluación debido a la escasez de personal, competencias y recursos. En respuesta, SERVIR presentó el Plan de Acción 2023-2026 para la Gestión del Desarrollo de Capacidades en los Gobiernos Locales con el objetivo de simplificar el proceso del PDP mediante la estandarización de las áreas prioritarias de formación, la oferta de programas de formación gratuitos para superar las limitaciones presupuestarias y la prestación de asistencia técnica continua a las municipalidades con recursos limitados (SERVIR, 2023^[21]). Simplificar el proceso de solicitud de desarrollo de capacidades se ha vuelto crucial: entre 2016 y 2024, solo 1204 de las 2799 entidades del sector público de Perú (43 %) aprobaron un PDP al menos una vez. De estas, 249 son a nivel nacional (21 %), 309 a nivel regional (26 %) y 646 a nivel local (54 %). En los casos donde ya

se han implementado iniciativas de estandarización, SERVIR estima una reducción de más del 20 % en las deficiencias de conocimiento identificadas. Por ejemplo, entre las municipalidades que participaron en la sesión de formación sobre cómo garantizar la calidad y la sostenibilidad de la prestación de servicios de agua y saneamiento, el 37 % amplió posteriormente su cobertura del servicio de agua. De igual manera, el 31 % de las municipalidades que asistieron a la formación sobre la gestión integral de residuos sólidos municipales establecieron un Plan de Gestión de Residuos Sólidos, aunque no lo habían utilizado durante el año previo a la formación (OECD, 2024^[15]).

A pesar de estos esfuerzos, sigue habiendo una gran demanda de apoyo en áreas como la elaboración de presupuestos o la gestión de inversiones: en 2021, por ejemplo, 666 de las 1890 municipalidades consideraban que requerían asistencia técnica para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública, y 393 de ellas demandaban más formación en materia de elaboración de presupuestos orientada a resultados. Para reducir estas deficiencias, el Ministerio de Economía y Finanzas, en particular, la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, a cargo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (también conocido como Invierte.pe, véase el Capítulo 6) ha organizado varias formaciones, incluida una en la que se detallan todos los pasos para llevar a cabo correctamente la Programación Multianual de Inversiones (MEF, 2022^[22]). El Ministerio de Economía y Finanzas, junto con ProInversión y la Escuela Nacional de Administración Pública, realizaron asimismo un programa de formación especializada en aspectos relacionados con el proceso de promoción de la inversión privada para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos, la gestión de asociaciones público-privadas (APP) y proyectos activos, así como la ejecución de proyectos de inversión pública a través del programa "Obras por Impuestos" (MEF, 2022^[23]). Otros ministerios han desarrollado formaciones adicionales, como las impartidas por la PCM (PCM, 2014^[24]) sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas, el programa formativo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (CONADIS, 2021^[25]) para gobiernos regionales y locales sobre cuestiones de discapacidad, y el programa de desarrollo de capacidades para líderes regionales y funcionariado público sobre la promoción de oportunidades de empleo local a través del Servicio de Orientación para el Emprendimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2021^[26]).

Muchas instituciones han establecido oficinas descentralizadas para garantizar la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades sobre el terreno. SERVIR, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública y en colaboración con universidades locales, lanzó el Aula Regional con el apoyo del Gobierno de Canadá en el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública. Esta iniciativa ofrece formación para el desarrollo de capacidades en las regiones más necesitadas de la mano de especialistas del Gobierno, el mundo académico y otros organismos de la administración pública. La primera sesión, realizada en Cajamarca en agosto de 2024, se centró en la promoción y protección de los derechos laborales fundamentales del funcionariado público (SERVIR, 2024^[27]). Además, ministerios como el de Economía y Finanzas y el de Desarrollo e Inclusión Social, junto con el INEI, brindan apoyo técnico continuo. El INEI cuenta con 26 oficinas descentralizadas, 15 de las cuales se utilizan como centros de formación para el personal de la administración pública, el funcionariado regional y el personal de las ARD. El Comité de Coordinación Departamental del INEI desempeña un papel clave en la difusión de las mejores prácticas y en la organización de actividades conjuntas entre regiones.

Los gobiernos regionales y locales reciben un gran apoyo técnico para sus actividades de planeamiento, en particular, del CEPLAN y el Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI). El CEPLAN ha desarrollado diversos instrumentos metodológicos para orientar el planeamiento y la coordinación de las entidades públicas, prestando especial atención al enfoque territorial en la formulación de políticas. Este organismo no diseña políticas ni decide prioridades, sino que acompaña durante el proceso al proporcionar la metodología y asegurar que las prioridades estén debidamente alineadas. También ha creado Geo Ceplan, una plataforma de datos territoriales que los gobiernos regionales y locales pueden utilizar para recopilar la información que podrían necesitar para llevar a cabo sus actividades de planeamiento estratégico. Esta plataforma proporciona información prospectiva para el

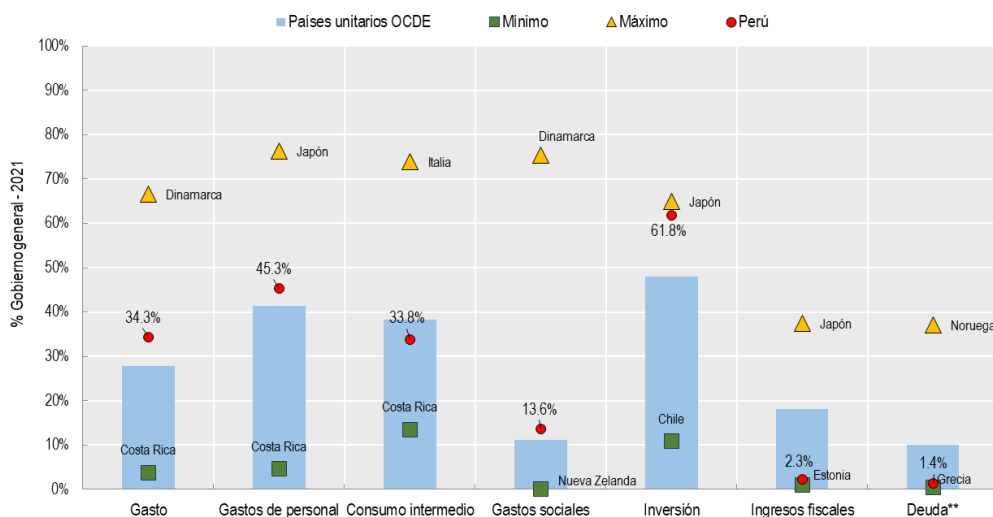
desarrollo de escenarios futuros y la realización de análisis FODA. También ofrece información actualizada sobre indicadores de activos tangibles e intangibles, deficiencias existentes, actividades económicas, etc. El CEPLAN busca sistematizar la recopilación de datos para estos indicadores y, en los próximos años, avanzar hacia la automatización de las evaluaciones territoriales. Por otro lado, el OEDI interviene a petición de los gobiernos subnacionales para prestar apoyo en la elaboración de los expedientes técnicos necesarios para evaluar la viabilidad de un proyecto de inversión y acceder a las líneas de financiamiento necesarias (OECD, 2024^[15]).

Perú ha avanzado en la recopilación de datos para supervisar y evaluar la prestación de servicios públicos por parte de las autoridades subnacionales. En mayo de 2023, se aprobó una ley para implementar la Plataforma Integrada para la Gestión Electrónica de Recursos Humanos, como parte del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH). Una vez lanzada, se espera que esta plataforma mejore la transparencia y refuerce la gestión de los recursos humanos en todos los niveles de gobierno, lo que contribuirá a combatir la corrupción y promover el uso eficiente de los recursos públicos (Official Gazette Law No. 31742, 2023^[28]). Entre otros aspectos, la plataforma consolidará los datos sobre los contratos de empleo público y el funcionariado público, como su formación académica, experiencia laboral y habilidades, así como sus expedientes disciplinarios (El Peruano, 2023^[29]).

Finanzas de los gobiernos subnacionales

Un análisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales peruanos revela que realizan una parte importante del gasto total, en contraste con otros países unitarios de la OCDE (Gráfico 5.1). Sin embargo, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público general de Perú es muy superior al de los ingresos fiscales, lo que sugiere un bajo nivel de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y la existencia de desequilibrios fiscales verticales. Por el contrario, estos gobiernos son responsables de una mayor proporción de la inversión pública (61,8 %) que el promedio de los países unitarios de la OCDE (véase el Capítulo 6). Las siguientes subsecciones proporcionan un análisis más detallado de los diversos aspectos de las finanzas de los gobiernos subnacionales.

Gráfico 5.1. Panorama de las finanzas de los gobiernos subnacionales en Perú en comparación con los países unitarios de la OCDE, 2021



Nota: *Promedios de los países unitarios de la OCDE.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (OECD, 2023^[30]). Para Perú, (IMF, 2024^[31]).

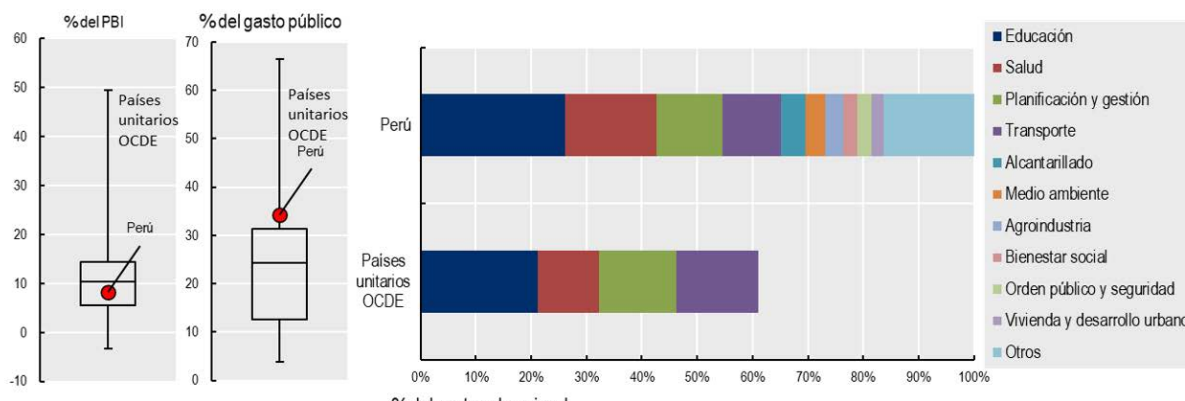
Gastos de los gobiernos subnacionales

El nivel de gasto de los gobiernos subnacionales peruanos representó el 34,3 % del gasto público general en 2021, 6,5 puntos porcentuales por encima del promedio de los países unitarios de la OCDE (27,8 %). Sin embargo, el gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI fue menor en Perú que el promedio de los países unitarios de la OCDE (8,3 % y 12,8 %, respectivamente).

El Gráfico 5.2 ofrece un desglose del gasto de los gobiernos subnacionales en 2021. La mayor parte se destina a educación (26,1 %), una responsabilidad importante de los gobiernos regionales, que representa el 46,5 % de su gasto total. Le siguen sanidad (16,6 %), planeamiento y gestión (11,9 %) y transporte (10,6 %). Desde 2015, los gobiernos subnacionales han aumentado la asignación presupuestaria a educación y, en mayor medida, a sanidad, en 0,5 y 3 puntos porcentuales, respectivamente.

Aunque es difícil realizar comparaciones directas debido a la falta de datos estandarizados sobre el gasto subnacional por clasificación funcional (COFOG), se puede hacer una equivalencia aproximada. Si sanidad, planeamiento y gestión, y transporte se pueden equiparar con las categorías de la COFOG de sanidad, servicios públicos generales y asuntos económicos (que incluye el transporte), respectivamente, los patrones de gasto de Perú son bastante similares a los de otros países unitarios de la OCDE. Por ejemplo, mientras que estos países gastan algo menos de sus presupuestos subnacionales en educación (21,1 %) y sanidad (11,1 %), asignan un poco más a servicios públicos generales (14,0 %) y a asuntos económicos, incluido el transporte (14,9 %).

Gráfico 5.2. Desglose del gasto subnacional en Perú, 2021

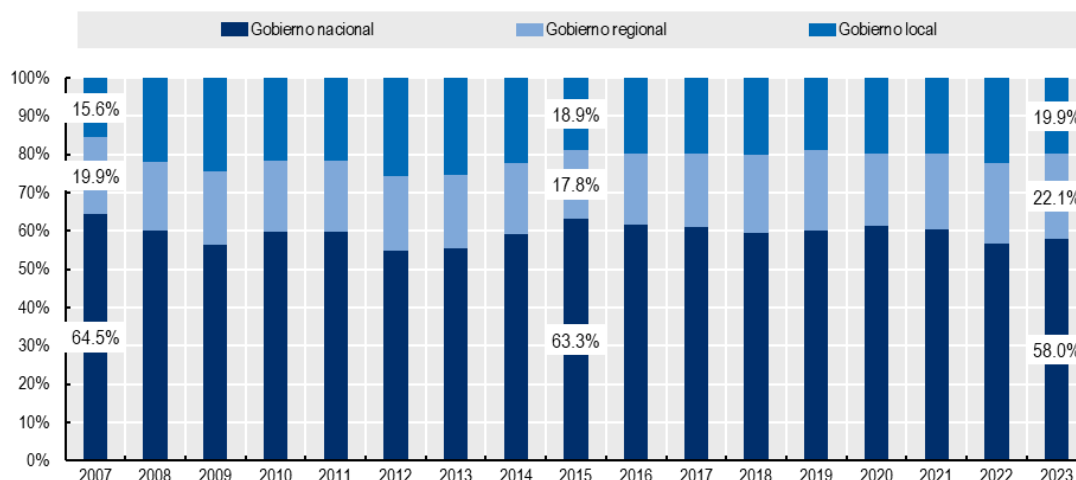


Nota: El gasto subnacional por clasificación funcional (COFOG) no está disponible para Perú, por lo que se han utilizado datos del Ministerio de Economía y Finanzas, que divide el gasto en 22 categorías. Los datos de la OCDE sobre educación, sanidad, servicios públicos generales y asuntos económicos (incluido el transporte) se proporcionan como un equivalente aproximado con fines comparativos.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (OECD, 2023^[30]). Para Perú, (MEF, 2024^[32]).

Sin embargo, aunque el fuerte crecimiento económico provocó aumentos sustanciales en los presupuestos regionales y locales (un 290 % y un 347 % en términos nominales entre 2007 y 2023; de 14,2 millones a 55,2 millones PEN para los gobiernos regionales y de 11,1 millones a 49,7 millones para los gobiernos locales), la distribución del presupuesto público entre los distintos niveles de gobierno se ha mantenido prácticamente sin cambios. En 2023, el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales representaron el 58,0 %, 22,1 % y 19,9 % del presupuesto público, respectivamente, cifras muy similares a las de 2007, cuando fueron del 64,5 %, 19,9 % y 15,6 % (Gráfico 5.3.) (MEF, 2024^[32]). Así, a pesar de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales y el crecimiento absoluto de sus recursos fiscales, la composición presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno no ha cambiado.

Gráfico 5.3. Gasto nacional, regional y local como porcentaje del gasto total de las administraciones públicas, 2007-2023

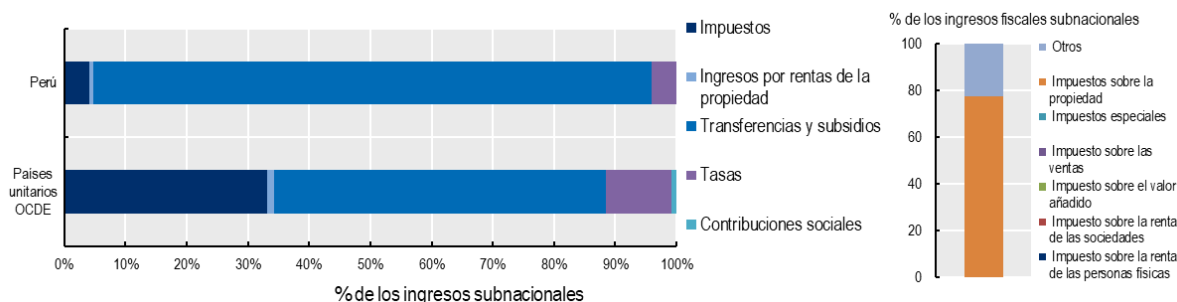


Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (MEF, 2024^[32]).

Ingresos fiscales subnacionales

Los ingresos fiscales representan el 2,3 % de los ingresos de los gobiernos subnacionales, el 1,7 % de los de la administración pública y el 0,4 % del PBI, muy por debajo del promedio de los países unitarios de la OCDE (33,1 %, 18,1 % y 4,0 %, respectivamente) en 2021 (Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. Desglose de los ingresos subnacionales en Perú, 2021



Nota: Los datos de la OCDE muestran el promedio no ponderado de los países unitarios.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (OECD, 2023^[30]). Para Perú, (MEF, 2024^[33]).

El principal impuesto de los gobiernos subnacionales es el impuesto sobre la propiedad, recaudado a nivel local. En 2021, representó el 77,5 % de los ingresos fiscales locales totales, el 0,3 % del PBI, una proporción mucho mayor que el promedio de la OCDE, que se situó en el 36,4 % (IMF, 2024^[31]). Además de este impuesto, los gobiernos locales tienen derecho a recaudar varios impuestos menores sobre vehículos, importaciones y transmisiones patrimoniales, lo que representa el 22,5 % restante de los ingresos fiscales locales totales (MEF, 2024^[34]). No obstante, los gobiernos locales no pueden establecer la tasa de estos impuestos y deben cumplir con las tasas establecidas por el Gobierno según la Ley de Tributación Municipal de 2004, modificada en 2021 (Official Gazette Legislative Decree No. 776, 2004^[35]; Official Gazette Legislative Decree No. 1520, 2021^[36]).

El impuesto sobre la propiedad representó el 7,2 % de los ingresos totales de los gobiernos locales, principalmente, debido a la falta de catastros en la gran mayoría de las municipalidades, ya que solo el 10 % de las municipalidades de Perú cuentan con uno. Para abordar este problema, en 1996 se creó el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) con el fin de ayudar en la recopilación, el mantenimiento y la actualización de la información catastral (Official Gazette Legislative Decree No. 803, 1999^[37]). El Consejo Nacional de Catastro, con el COFOPRI como su Secretaría Técnica, supervisa estos esfuerzos. El objetivo a largo plazo es desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial. Como parte de esta labor, el COFOPRI ha recibido apoyo financiero y técnico del Banco Mundial a través del Proyecto de Catastro Urbano Nacional, que ha seleccionado 22 municipalidades piloto en los departamentos de Lambayeque, Lima y Piura basándose en criterios como riesgo de desastres, importancia fiscal, patrimonio histórico y proximidad a zonas costeras (COFOPRI, 2024^[38]). Además, se han creado varios grupos de trabajo en los que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Mundial prestan asistencia técnica a los gobiernos locales. En paralelo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha seguido aplicando desde 2009 el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), que está orientado a resultados y ofrece subvenciones adicionales en función del aumento porcentual de la recaudación del impuesto sobre la propiedad (MEF, 2009^[39]). Sin embargo, a finales de 2023, este impuesto solo representaba el 6,0 % de los ingresos totales de los gobiernos locales (IMF, 2024^[31]; MEF, 2024^[40]).

Por otro lado, los gobiernos regionales no tienen autoridad fiscal para recaudar impuestos y sus ingresos propios no tributarios son extremadamente limitados, como tasas y contribuciones de la ciudadanía. Así pues, a pesar de que se les han asignado una serie importante de nuevas responsabilidades, hasta la fecha no se les ha otorgado ninguna capacidad fiscal. Como resultado, la proporción de los ingresos recaudados directamente por los gobiernos regionales (sobre todo tasas y contribuciones de la ciudadanía) se redujo del 12,3 % en 2017 al 8,9 % en 2020, y al 4,9 % en 2021, después de la pandemia de COVID-19. Una tendencia a la baja similar, pero algo superior, se observa en el caso de los gobiernos locales, cuya proporción de ingresos recaudados de forma directa (en este caso, ingresos por impuestos propios, y tasas y contribuciones de la ciudadanía) disminuyó del 14,1 % en 2017 al 11 % en 2020, y al 10,6 % en 2021. Esto pone de manifiesto la baja autonomía fiscal que tienen los gobiernos locales y, en particular, los regionales en Perú (Secretaría de Descentralización, 2024^[2]).

En 2023, los fondos procedentes de cánones y regalías representaron el 28 % de los ingresos totales de los gobiernos regionales y en los gobiernos locales, el 25 % (COMEX, 2023^[41]). Las regiones que reciben los mayores ingresos por cánones son Cuzco (19,0 %), Áncash (12,1 %) e Ica (10,2 %), mientras que Lima, Huánuco y Lambayeque son las que menos ingresan (MEF, 2024^[33]). Por ley, los fondos de los cánones deben permanecer dentro de la región donde se extraen los recursos naturales, pero se distribuyen entre varios beneficiarios de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, en función del tamaño de la población y las necesidades básicas insatisfechas. En concreto, el 10 % del canon total se asigna a los gobiernos locales del/de los distrito/s donde se explota el recurso natural, mientras que el 25 % se destina a las municipalidades distritales y provinciales de la zona de extracción. Un 40 % adicional va a parar a los gobiernos locales de la región donde se extrae el recurso. Finalmente, el 25 % se asigna a los gobiernos regionales de la región donde se extrae el recurso, con la obligación de que el 20 % de este monto se transfiera a las universidades nacionales de su jurisdicción (MEF, 2024^[42]).

Subvenciones y subsidios subnacionales

Las finanzas de los gobiernos subnacionales en Perú dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno, y las subvenciones (incluidos los ingresos por cánones) representan en promedio el 91,1 % de los ingresos subnacionales totales, lo que equivale al 8,2 % del PBI. En el caso de los gobiernos regionales, las subvenciones son casi la única fuente de ingresos; por ejemplo, en 2021 supusieron el

98,6 % de sus ingresos totales. La situación es similar a nivel local, donde ese mismo año las subvenciones constituyeron en promedio el 82,0 % de los ingresos locales totales (IMF, 2024^[31]).

Una parte sustancial de las subvenciones se otorga de manera discrecional, mientras que las transferencias de compensación se basan en fórmulas. Las subvenciones discrecionales son más flexibles en la medida en que permiten a los gobiernos nacionales asignar recursos en función de necesidades subnacionales específicas que puedan surgir a lo largo de un año o de prioridades estratégicas que no se cubran con transferencias basadas en fórmulas. Sin embargo, las subvenciones discrecionales no se suelen conceder con tiempo suficiente para que los gobiernos subnacionales las tengan en cuenta en el planeamiento de sus presupuestos anuales, lo que conlleva cambios significativos en los presupuestos institucionales de apertura y modificados que desencadenan decisiones improvisadas de último minuto sobre las inversiones y los gastos corrientes. Por ejemplo, en 2022, el gasto local varió un 145 % entre los presupuestos de apertura y modificados y, para los gobiernos regionales, esta cifra fue del 39 % (MEF, 2024^[32]). La falta de previsibilidad puede causar problemas a la hora de planificar los gastos y las inversiones de manera eficiente y alineada con los planes y objetivos de desarrollo.

Más allá de las subvenciones discrecionales, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es una fuente importante de transferencias para los gobiernos locales, y representó un promedio del 21,4 % de sus ingresos totales en 2021 (MEF, 2024^[33]). Se trata de un sistema de compensación de transferencias incondicionales basado en fórmulas que permite a los gobiernos locales asignar estos fondos a gastos corrientes y de capital de acuerdo con sus necesidades, lo que les proporciona flexibilidad para abordar las prioridades locales. Se financia con el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) (93,95 %), el impuesto de circulación (6,12 %) y el impuesto sobre embarcaciones de recreo (0,13 %) (MEF, 2024^[43]). Por lo tanto, los fondos del FONCOMUN proceden principalmente de la recaudación del IPM, que está muy ligada al Impuesto General a las Ventas (IGV). El IPM se impone a una tasa del 2 % sobre las operaciones gravadas por el IGV, por lo que influye de manera directa en los fondos disponibles que distribuye el FONCOMUN (Official Gazette Legislative Decree No. 776, 2004^[35]).

En 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas transfirió 7400 millones PEN a los gobiernos locales a través del FONCOMUN (MEF, 2024^[44]). La asignación promedio para las 1890 municipalidades fue de 1,5 millones PEN. Las mayores transferencias se registraron en Lima y en grandes municipalidades provinciales y distritales, como San Juan de Lurigancho, Coronel Portillo, Piura y Cajamarca. En particular, 42 municipalidades recibieron el 25 % del total; 154 obtuvieron más de 10 millones PEN, 1549, menos de 5 millones PEN y 666, menos de 1 millón PEN. La asignación más común fue de aproximadamente 590 000 PEN.

El proceso de distribución del FONCOMUN en Perú consta de tres fases. En la primera, el total del fondo nacional del FONCOMUN se reparte entre las 195 provincias en función de los indicadores de pobreza, en particular, la falta de servicios públicos. En la segunda fase, el monto asignado a cada provincia se distribuye entre sus distritos. De esta cantidad, el 20 % se asigna a la municipalidad provincial y el 80 % se distribuye entre las municipalidades distritales, teniendo en cuenta la ruralidad, la extensión territorial y los indicadores de gestión municipal, como la capacidad de generación de ingresos. Por último, se hacen ajustes para asegurar que ningún distrito reciba del FONCOMUN menos de ocho UIT (o 40 000 PEN) al mes. Para lograrlo, los distritos con asignaciones superiores a ocho UIT contribuyen de forma proporcional a fin de garantizar este mínimo para los demás. En diciembre de 2023, la PCM creó un grupo de trabajo integrado por especialistas de los viceministerios de Economía y de Finanzas del MEF y representantes de los gobiernos locales, para revisar tanto la fórmula de asignación como el tamaño del FONCOMUN. Uno de los objetivos clave de este grupo es revisar el actual sistema de asignación en tres fases, al incorporar la capacidad fiscal de una municipalidad junto con otros factores territoriales, como la ruralidad y la extensión. En la actualidad, la capacidad fiscal potencial no se incluye en la fórmula. Los gobiernos locales también han pedido con insistencia un aumento de 9000 millones PEN del FONCOMUN (District Municipality of Santa Eulalia, 2023^[45]; Secretaría de Descentralización, 2024^[2]).

El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), basado en fórmulas, está destinado a financiar o cofinanciar inversiones para reducir deficiencias de infraestructura y servicios públicos, en línea con los planes de desarrollo regional del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Las necesidades de inversión se calculan en función de factores como la población, los niveles de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas, la proximidad a las fronteras y la eficiencia en la ejecución de los proyectos (MEF, n.d.^[46]). Aunque en un principio se limitó a inversiones de capital, una reforma en 2020 permitió que hasta el 20 % de las asignaciones del FONCOR se destinaran a cubrir gastos corrientes y hasta el 5 %, a estudios de viabilidad de inversiones (Official Gazette Law No. 31069, 2020^[47]). Esta reforma también aumentó el presupuesto del FONCOR de 7000 a 8000 millones PEN al agregar el 2 % de los ingresos por IVA. Desde febrero de 2024, una reforma más reciente permite a los gobiernos regionales utilizar los fondos del FONCOR para proyectos en el marco del programa "Obras por Impuestos" (véase el Capítulo 6) (Official Gazette Supreme Decree No. 011-2024-EF, 2024^[48]).

En 2023, el FONCOR representó el 42,1 % de los ingresos totales de los gobiernos regionales (MEF, 2024^[33]). Las regiones de Piura, Cajamarca y La Libertad recibieron el 11,3 %, 9,7 % y 8,8 % del total de la asignación del FONCOR, respectivamente, mientras que Cuzco, Moquegua y Tacna recibieron fondos mínimos. Estas disparidades se deben en gran medida al hecho de que estas últimas regiones se benefician de forma significativa de los cánones.

Supervisión del presupuesto de los gobiernos subnacionales

El Ministerio de Economía y Finanzas supervisa todos los presupuestos gubernamentales a nivel regional y local. Los gobiernos regionales y locales deben elaborar sus presupuestos de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Official Gazette Law No. 28411, 2004^[49]; Official Gazette Law No. 30099, 2013^[50]). La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de 2013 simplificó el marco en dos normas. La primera limita el crecimiento anual del gasto público total no financiero al promedio del crecimiento de los ingresos de los últimos cuatro años, con el fin de reducir la volatilidad de los ingresos de los gobiernos subnacionales. La segunda restringe el marco fiscal general al limitar el volumen de deuda que puede contraer un determinado gobierno subnacional a menos de sus propios ingresos (medidos como el promedio de los últimos cuatro años). En 2016, un nuevo decreto legislativo estableció un nuevo Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal Subnacional (MRTF-SN) (Official Gazette Legislative Decree No. 1275, 2016^[51]). El MRTF-SN introdujo una regla de equilibrio presupuestario para las cuentas corrientes de los gobiernos subnacionales, con el objetivo de limitar su gasto corriente en función de los ingresos recaudados. También estableció una escala gradual de sanciones por incumplir las reglas fiscales o por no presentar la información financiera requerida por el MEF, más fácil de implementar que en el marco de la ley anterior. Sin embargo, permite asimismo eximir del cumplimiento de las reglas fiscales cuando los gobiernos subnacionales tengan una calificación crediticia alta (BBB+ o superior) (OECD/UCLG, 2022^[7]).

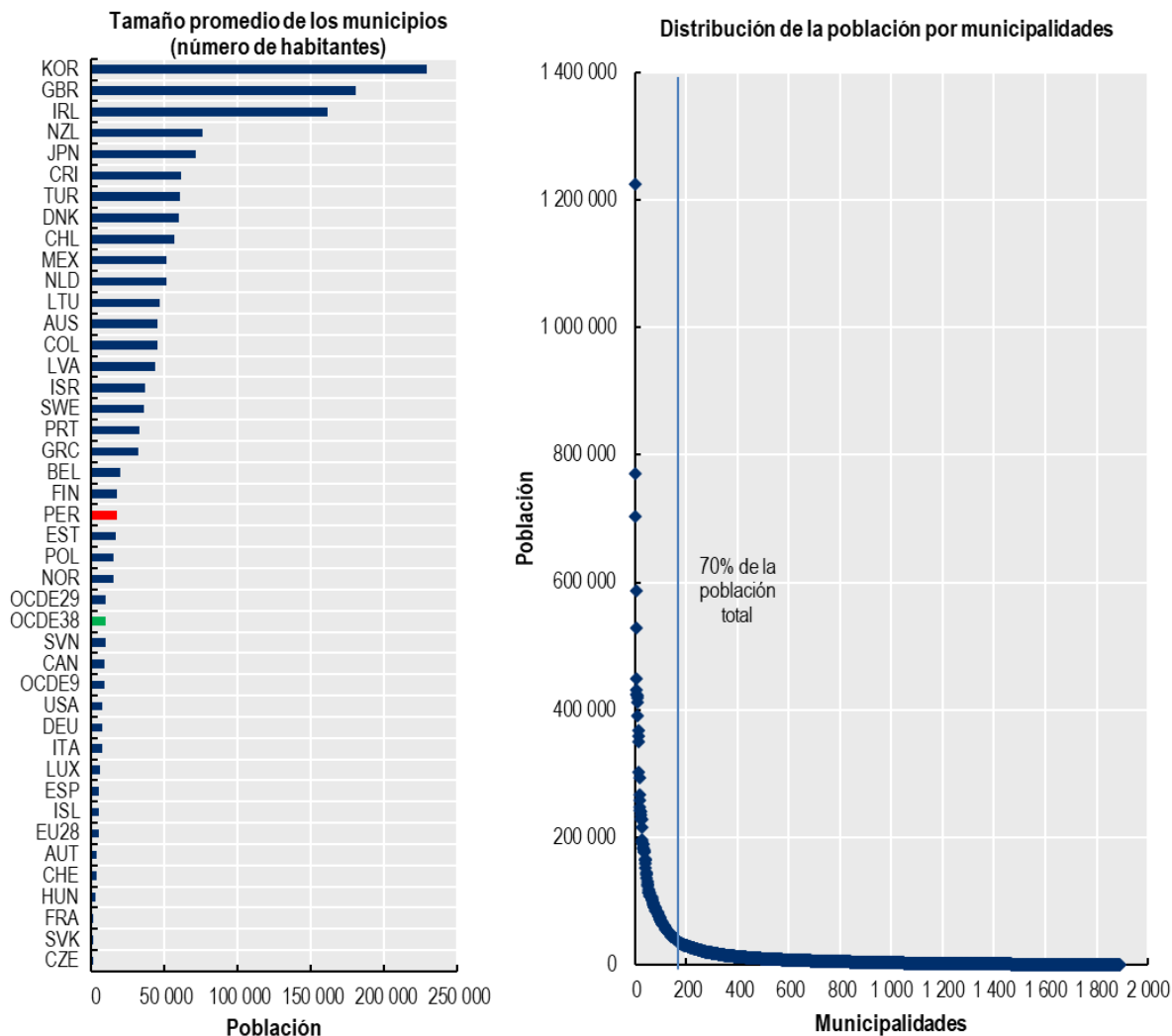
Una característica singular del sistema presupuestario peruano es que el Congreso Nacional aprueba un presupuesto consolidado del sector público que incluye tanto los presupuestos del Gobierno nacional como los de los gobiernos subnacionales, en lugar de aprobarlos por separado (OECD, 2023^[52]). Este enfoque considera todos los ingresos del sector público, sin distinguir entre los ingresos del Gobierno nacional, las transferencias o los ingresos propios de los gobiernos subnacionales. La integración de los presupuestos subnacionales en el presupuesto elaborado por el MEF y aprobado por el Congreso Nacional le otorga al MEF un estricto control sobre la ejecución presupuestaria en todos los niveles de gobierno, lo que garantiza la estabilidad fiscal. Este sistema proporciona al MEF una visión integral de los ingresos y gastos del sector público, lo que, en teoría, puede permitir un planeamiento financiero más cohesionado. Asimismo, cada partida de gasto está vinculada a una fuente de ingresos específica, por lo que el gasto en una partida no puede proceder de una fuente diferente sin una modificación presupuestaria formal. Además, cada partida de gasto está vinculada al valor estimado de una fuente de ingresos específica. Como se establece en la ley de presupuesto, el gasto en una determinada partida no puede

realizarse desde una fuente diferente a menos que se apruebe una enmienda presupuestaria. Esto da lugar a un presupuesto muy rígido, en el que los ingresos subnacionales se asignan de forma estricta a gastos predeterminados. El alto nivel de desagregación del presupuesto supone que cada asignación, incluso por una partida tan baja como 1000 PEN, debe estar vinculada a una fuente de ingresos específica, lo que da lugar a un extenso documento presupuestario de 80 páginas, 13 anexos y unas 84 000 partidas (OECD, 2023^[52]). Como resultado, el MEF ejerce un estricto control sobre la elaboración y ejecución del presupuesto, lo cual, aunque ofrece beneficios potenciales para la estabilidad fiscal, se produce a expensas de la autonomía fiscal subnacional.

Fragmentación territorial

Garantizar que se cuente con las capacidades administrativas adecuadas para el planeamiento estratégico y una gestión financiera eficiente y transparente resulta difícil cuando un país tiene un alto nivel de fragmentación territorial. A nivel municipal, Perú es el país más fragmentado de América Latina y el Caribe, con un promedio de casi 16 000 habitantes por municipalidad frente al promedio ponderado de casi 35 000 que presentaba la región en 2020 (OECD/UCLG, 2022^[7]). Su extensión, muy superior al promedio de la OCDE, explica por qué Perú se mantiene por encima del promedio ponderado de 10 000 habitantes de la OCDE en 2022 (OECD, 2023^[30]) (Gráfico 5.5). En cuanto a la distribución de la población, el 9,7 % de las municipalidades (184 en total) concentran el 70 % de la población nacional. Más de la mitad de las municipalidades (56,5 %) tienen menos de 5000 habitantes, y 607 municipalidades, menos de 2000 (INEI, 2022^[53]). Esto también muestra las fuertes disparidades en las poblaciones y los tamaños de las municipalidades. Las municipalidades provinciales van desde los 3270 habitantes en Purús hasta los 1,2 millones en Arequipa (excluida Lima Metropolitana, con 10 millones) y desde 264 km² hasta 120 000 km², mientras que las municipalidades distritales tienen entre 127 y 1,2 millones de habitantes y entre 2 y 35 000 km².

Gráfico 5.5. Tamaño promedio municipal y distribución de la población por municipalidades

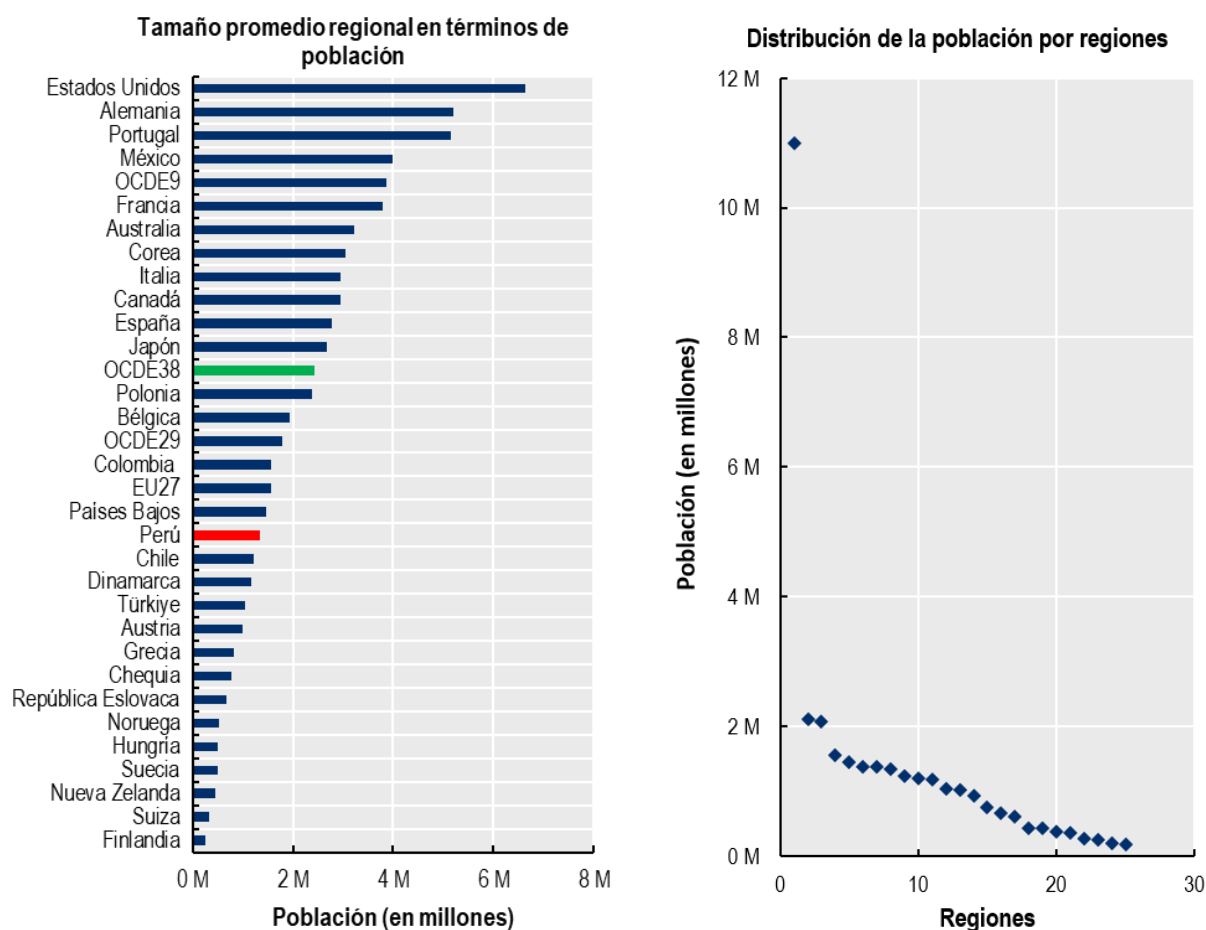


Nota: OCDE9 se refiere al promedio regional ponderado de los nueve países federales y OCDE29, al promedio regional ponderado de los 29 países unitarios. OCDE38 hace referencia al promedio ponderado de todos los países de la OCDE.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (INEI, 2022^[53]; OECD, 2023^[30]).

La fragmentación también es relativamente significativa a nivel regional, con un promedio de más de 1,3 millones de habitantes, frente al promedio ponderado de 2,4 millones en todos los países de la OCDE en 2022 (Gráfico 5.6). Sin embargo, es importante señalar que cuatro regiones concentran la mitad de la población total (Lima, Piura, La Libertad y Arequipa, de mayor a menor población), 10 regiones representan casi el 75 % de la población total y las 15 regiones restantes, poco más del 25 %. En concreto, las regiones de Perú varían desde los 185 000 habitantes de Madre de Dios hasta los casi 11 millones de habitantes de Lima, y desde los 4700 km² de Tumbes hasta los 369 000 km² de Loreto (excluida la provincia constitucional del Callao) (INEI, 2013^[54]).

Gráfico 5.6. Tamaño promedio regional y distribución de la población por regiones



Nota: OECD9 se refiere al promedio regional ponderado de los nueve países federales y OCDE29, al promedio regional ponderado de los 29 países unitarios.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (INEI, 2022^[53]; OECD, 2023^[30]).

La fragmentación municipal y, en menor medida, regional en Perú obstaculiza de forma significativa el desarrollo de capacidades institucionales sólidas. Con tantos gobiernos locales pequeños, a muchos les cuesta atraer y retener las capacidades humanas y administrativas necesarias. Las municipalidades más pequeñas de Perú suelen tener dificultades para contratar personal cualificado, lo que limita su capacidad para planificar, gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo o servicios públicos de forma eficaz. Además, la fragmentación puede dispersar demasiado los recursos financieros entre numerosas jurisdicciones pequeñas e impedir que cada una de ellas disponga de fondos suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades locales y contratar personal cualificado. Esto no solo reduce la eficiencia y la transparencia del gasto público, sino que también socava la capacidad de los gobiernos subnacionales para invertir en proyectos más grandes y de mayor impacto. Esta fragmentación puede exacerbar las desigualdades en la prestación de servicios, ya que las municipalidades más grandes y mejor financiadas tienen más capacidad para prestar servicios, mientras que las más pequeñas quedan relegadas.

Si bien iniciativas como Con Punche Gerentes ofrecen a las regiones y municipalidades más pequeñas cierto alivio al cubrir parte de los costos del personal cualificado, son solo una solución a corto plazo más que una opción duradera. En un entorno tan fragmentado, los mecanismos de cooperación intermunicipal e interregional son cruciales para compartir los costos y beneficios de las iniciativas de desarrollo de capacidades. Es igualmente importante un marco legislativo que desincentive la creación de nuevas

municipalidades, que siguen aumentando a pesar de que la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales ofrece incentivos fiscales para que los distritos se fusionen (Official Gazette Law No. 29021, 2007^[55]). Entre 2015 y 2020, se crearon 33 nuevas municipalidades distritales (IDB, 2023^[56]), y otras 16 más en 2021 (INEI, 2022^[53]).

Evaluación y recomendaciones

Perú ha tomado medidas significativas para mejorar la capacidad local y descentralizar los servicios públicos. El país se ha embarcado en una ambiciosa reforma de su sistema de administración pública con el objetivo de identificar las deficiencias de capacidad, proporcionar un desarrollo de capacidades específico y alinear mejor los perfiles del funcionariado público con las necesidades concretas de los gobiernos subnacionales. Además, Perú ha aprobado recientemente una ley para implementar la Plataforma Integrada para la Gestión Electrónica de los Recursos Humanos, cuya finalidad es permitir el seguimiento y la evaluación de la prestación de servicios públicos por parte de las autoridades subnacionales (Official Gazette Law No. 31742, 2023^[28]). Por otra parte, el 62 % de las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno han elaborado un Plan de Desarrollo de Personas para mejorar las capacidades y garantizar el crecimiento profesional de su personal según sea necesario. Muchas instituciones nacionales también ofrecen formación a través de sus oficinas descentralizadas en todas las regiones de Perú.

En este contexto, Perú tiene la oportunidad de continuar fortaleciendo las capacidades institucionales y fiscales subnacionales, al asignar con mayor claridad las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, avanzar en la descentralización de la capacidad y la autonomía fiscales, asegurar y mantener las capacidades administrativas adecuadas a nivel subnacional, así como limitar la creación de nuevas municipalidades en un panorama territorial muy fragmentado.

A pesar de que el país ha descentralizado muchas tareas y responsabilidades a los gobiernos subnacionales, hasta alcanzar en 2022 la transferencia a los gobiernos regionales del 94,3 % de las funciones prescritas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Secretaría de Descentralización, 2023^[11]), este proceso no ha logrado una asignación clara de responsabilidades. Aunque el Gobierno ha ampliado las competencias de los gobiernos regionales y locales, la redacción de las disposiciones que modifican las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales es ambigua al definir las responsabilidades y la coordinación entre estos dos niveles de gobierno. Como se mencionó anteriormente, en el sector de la educación, los gobiernos regionales y locales tienen tareas muy similares, ya que cada uno formula, aprueba, ejecuta y evalúa sus propias políticas educativas y culturales dentro de sus jurisdicciones. Es probable que esta ambigüedad contribuya al hecho de que la educación es uno de los sectores en los que las municipalidades tienen la tasa de ejecución presupuestaria más baja, con un promedio del 61 % en todas las municipalidades en 2023 (COMEX, 2024^[57]). Un problema similar surge en el ámbito de la protección del medio ambiente, donde se espera que los gobiernos regionales "garanticen la gestión sostenible de los recursos naturales, mejoren la calidad ambiental y mitiguen el cambio climático". Aparte de ser relativamente genérico, es difícil entender cómo se va a compartir esta competencia con los gobiernos locales, encargados de "formular, aprobar, implementar y supervisar los planes y políticas locales ambientales y de cambio climático". Perú se beneficiaría de aclarar estas responsabilidades mediante el desarrollo de matrices de competencias que definan con claridad las funciones y subfunciones de cada nivel de gobierno, lo que aseguraría que no haya duplicidades y mejoraría la eficiencia general de la gobernanza.

Aclarar la asignación de competencias no solo puede mejorar la oferta de bienes y servicios públicos, sino también la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar las acusaciones mutuas entre los diferentes niveles de gobierno, que a menudo impiden que se presten los servicios esenciales. Además, dadas las estrictas restricciones fiscales bajo las que operan los gobiernos subnacionales en Perú [las subvenciones

representaron el 91,1 % de sus ingresos en 2021 (IMF, 2024^[31]), definir con claridad sus tareas concretas podría ayudar a garantizar que las transferencias sean específicas y que haya una mejor alineación entre responsabilidades y recursos. Asegurar que las competencias estén bien definidas para evitar la aparición de mandatos que carecen de financiamiento o donde este es insuficiente es especialmente importante para los gobiernos regionales, a los que se les transfirieron muchas responsabilidades, pero no se les concedió la autoridad de recaudar impuestos después de que en el referéndum de 2005 los departamentos no se fusionaran en regiones.

Perú puede seguir avanzando en la descentralización de recursos. El marco institucional que rige las cuestiones fiscales, como los impuestos municipales, ha experimentado pocos cambios desde su creación en 1993 (Aragón and Cruzado, 2012^[58]; Došek, Quiñón and Elías Pineda, 2022^[59]). Como resultado, la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar sus propios ingresos y asignar su presupuesto sigue siendo muy limitada, en particular, para los gobiernos regionales, ya que la descentralización fiscal se condicionó a la creación formal de regiones, que no llegó a completarse. Entre 2007 y 2023, la asignación nacional al presupuesto público disminuyó en 6,5 puntos porcentuales, mientras que la regional y la local aumentaron solo en 2,2 y 4,3 puntos porcentuales, respectivamente (MEF, 2024^[32]). Así, a pesar de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales y el crecimiento absoluto de sus recursos fiscales, la composición presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno no ha cambiado. El aumento de los recursos fiscales subnacionales se considera principalmente como una descentralización no planificada o coyuntural de los ingresos fiscales, impulsada por factores externos como el auge de las materias primas o las negociaciones gubernamentales que afectaron de forma directa a los presupuestos, más que a través de una política de descentralización fiscal deliberada y sostenida (Blanco, Martínez-Vázquez and Porras, 2017^[60]; Barco, Chávez and Olivas, 2021^[61]). En consecuencia, los gobiernos subnacionales de Perú, en particular, aquellos que reciben ingresos por cánones, son vulnerables a la volatilidad del ciclo económico, lo que también influye en la capacidad de planificar la asignación de recursos a mediano y largo plazo.

Para avanzar en la agenda de descentralización fiscal se deben priorizar cinco medidas políticas clave. Primero, en lugar de un presupuesto consolidado, Perú debería impulsar la elaboración y aprobación de un presupuesto no consolidado que separe con claridad los presupuestos nacionales y subnacionales, lo que permitiría distinguir entre los ingresos del Gobierno nacional, las transferencias y los ingresos propios de los gobiernos subnacionales (OECD, 2023^[52]). Además, Perú debería reducir la rigidez presupuestaria al permitir que se voten las asignaciones presupuestarias globales, en lugar de exigir por ley que cada gasto esté vinculado a una fuente de ingresos específica. Esto eliminaría la necesidad de enmiendas presupuestarias formales cada vez que se requieren cambios, lo que en la actualidad agrega cargas administrativas y regulatorias. Estas reformas podrían simplificar el proceso presupuestario, mejorar la transparencia, aumentar la previsibilidad del presupuesto y fortalecer la autonomía fiscal subnacional. Al mismo tiempo, mecanismos como las reglas fiscales, la función de supervisión de la Contraloría General de la República, y los esfuerzos de desarrollo de capacidades para mejorar las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de elaboración de presupuestos públicos y técnicas contables deben continuar para garantizar la estabilidad fiscal sin depender de un presupuesto demasiado complejo, rígido y controlado a nivel central.

En segundo lugar, los gobiernos regionales deben tener el mandato y la capacidad para movilizar sus propios ingresos, en particular, la autoridad para recaudar impuestos. Al implementar estos cambios de forma gradual, los gobiernos regionales podrían comenzar a generar y administrar sus propios flujos de ingresos, lo que reduciría su dependencia casi total actual de las subvenciones del Gobierno. Esto no solo dotaría de mayor poder financiero a los gobiernos regionales, sino que también mejoraría la rendición de cuentas, ya que serían directamente responsables ante su ciudadanía de la gestión de los fondos fiscales recaudados a nivel regional.

En tercer lugar, el sistema de compensación del FONCOMUN debe fortalecerse para incorporar un componente de capacidad fiscal en su fórmula que permita hacer frente a las disparidades fiscales. De esta manera, se garantizaría que las municipalidades con menor capacidad para recaudar sus propios ingresos reciban más financiamiento del FONCOMUN. Si se cambia la fórmula para priorizar la capacidad y las necesidades, en lugar de indicadores como la ruralidad y la población, se podrían eliminar las asignaciones mínimas actuales en el mediano plazo, una vez que la capacidad de recaudación de ingresos de las municipalidades se haya reforzado. La eliminación de estos mínimos ayudaría a alcanzar un balance, ya que las municipalidades con mayor capacidad fiscal recibirían menos financiamiento (o ninguno) del FONCOMUN. Por ejemplo, a pesar de su mayor capacidad fiscal, Lima recibió 190 millones PEN en 2021, lo que la convierte en la mayor beneficiaria del FONCOMUN, con el 2,5 % del total del fondo (MEF, 2024_[33]). Además de modificar la fórmula, será imprescindible ajustar la actual distribución en tres fases que determina la asignación para cada municipalidad. Con el sistema actual, las dos primeras fases pueden dar lugar a que dos distritos con poblaciones, necesidades, nivel de ruralidad y gestión municipal similares reciban diferentes transferencias del FONCOMUN únicamente porque están ubicados en provincias con diferentes condiciones socioeconómicas a nivel agregado. Asimismo, mientras las normas de distribución de los cánones, que obligan a que estos ingresos permanezcan dentro de la región donde se explotan los recursos naturales, permanezcan sin cambios, la capacidad del FONCOMUN para compensar de manera efectiva (como lo hace el FONCOR) será limitada. Para hacer frente a esta cuestión, quienes formulan las políticas deberían considerar la asignación de un porcentaje de los ingresos totales por cánones a la nueva fórmula del FONCOMUN, de modo que se garantice un enfoque más equilibrado del desarrollo territorial.

En cuarto lugar, la mejora de la capacidad fiscal (en particular, a nivel local) requerirá esfuerzos significativos para promover la creación y ampliación de catastros. Además de obstaculizar la inversión privada, el uso limitado de catastros es una de las principales razones del bajo nivel de recaudación de impuestos sobre la propiedad, que representó en 2021 solo el 6,4 % de los ingresos totales de los gobiernos locales (0,3 % del PBI) en comparación con el 36,4 % y el 1,0 % en promedio en los países de la OCDE. En la actualidad, solo el 10 % de las municipalidades de Perú tienen y utilizan catastros, mientras que la mayoría se basa en las liquidaciones del impuesto sobre la propiedad a partir de declaraciones juradas de sus contribuyentes, lo que genera impuestos que reflejan los valores declarados de la propiedad en lugar de los reales (OECD, 2024_[15]). La mayoría de las municipalidades con catastros se encuentran entre las 245 que recaudan el 90 % del impuesto sobre la propiedad en todo el país. Para abordar este problema y reducir la informalidad, Perú debería priorizar la asignación de recursos fiscales y de desarrollo de capacidades a los gobiernos locales, no solo para crear catastros, sino también para desarrollar capacidades internas de gestión de datos catastrales, lo que fomentaría una cultura de gestión de datos efectiva.

Por último, los gobiernos subnacionales que reciben fondos procedentes de los cánones son particularmente vulnerables a la volatilidad de los ingresos, ya que estos fondos están vinculados de manera directa a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas. Su estructura fiscal ofrece una capacidad limitada para amortiguar la disminución de estos ingresos, lo que provoca una pronunciada inestabilidad fiscal, sobre todo a nivel local. A fin de afrontar esta situación, Perú podría establecer un fondo de estabilización que reserve una parte de los ingresos por cánones durante los períodos de superávit y acumule ganancias no previstas de las políticas fiscales anticíclicas durante las recesiones económicas. Esto podría ayudar a suavizar las fluctuaciones de los ingresos, al proteger los presupuestos locales de la volatilidad de los precios de las materias primas y reducir el riesgo de inestabilidad macroeconómica, que también puede perjudicar a los sectores no extractivos.

Los beneficios potenciales de la descentralización solo pueden materializarse si se dispone de las capacidades humanas y fiscales necesarias. En los últimos cinco años, Perú ha realizado avances para mejorar sus capacidades en la gestión de las finanzas públicas. En 2023, los gobiernos regionales y locales ejecutaron, en promedio, un 8 % y un 5 % más de sus presupuestos actuales, respectivamente,

en comparación con 2019, y aumentaron las inversiones de capital en un 21 % y un 5 % (COMEX, 2024^[57]). Sin embargo, la ejecución de los presupuestos subnacionales sigue siendo un desafío, en particular, a nivel local. En 2023, los gobiernos regionales, ejecutaron en promedio, el 93 % de sus presupuestos corrientes y el 79 % de sus gastos de capital. En cambio, las municipalidades solo lograron ejecutar el 74 % de sus presupuestos actuales y el 64 % de sus gastos de capital. Dentro de estos promedios, existe una variación significativa entre municipalidades. Por ejemplo, las municipalidades de Junín ejecutaron el 99,6 % de sus presupuestos y el 67,2 % de sus inversiones, mientras que las municipalidades de Áncash solo lograron ejecutar el 54 % de sus presupuestos y el 39,3 % de sus inversiones. Las principales dificultades se producen en sectores como la educación, donde los gobiernos locales ejecutaron solo el 61 % de sus presupuestos, y el alcantarillado, donde las tasas de ejecución fueron del 79 % a nivel regional y del 57 % a nivel local (COMEX, 2024^[57]). Como resultado, sigue habiendo una fuerte demanda de desarrollo de capacidades en varios ámbitos críticos. El 60,5 % de las municipalidades de Perú requiere formación adicional en gestión tributaria municipal, el 58,6 % en diseño y evaluación de políticas, y el 57,7 % en el desarrollo de estrategias para la gestión financiera del riesgo de desastres, entre otros (INEI, 2024^[62]).

Si bien la Ley del Servicio Civil modificada en 2021 trata de abordar las disparidades en la remuneración y las funciones en todo el sector del empleo público de Perú (Official Gazette Law No. 30057, 2013^[63]), puede que no sea suficiente para reducir las deficiencias en materia de capacidad. Un desafío importante es la alta rotación de personal cualificado, problema que se destaca en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a 2030 (2022). Aunque la Ley del Servicio Civil tiene como objetivo reducir las desigualdades salariales dentro de las mismas categorías laborales, lo que puede disuadir al funcionariado público de trasladarse a zonas más caras y dinámicas como Lima, sigue sin estar claro cómo proporcionará incentivos para que quienes reciben formación permanezcan en las regiones o municipalidades donde se han formado.

Para superar este reto, Perú debería centrarse en la creación de incentivos adicionales, como acelerar la promoción profesional, ofrecer subsidios de vivienda o para el cuidado de menores y otros beneficios destinados al funcionariado público en zonas con altas tasas de rotación. Estas medidas podrían ayudar a reducir la tendencia de que el personal formado se traslade a zonas más dinámicas, en particular, a la capital, donde sus competencias suelen quedar fuera del alcance de las regiones que más las necesitan. Además, será fundamental garantizar la plena implementación de la Ley del Servicio Civil. En 2022, 82 municipalidades provinciales (42 %) y 149 municipalidades distritales (9 %), que representan solo el 12 % de todas las municipalidades de Perú, habían iniciado la transición al nuevo sistema de administración pública (SERVIR, 2024^[64]). Por último, más allá de la Ley del Servicio Civil, será crucial que Perú continúe implementando el Plan de Acción 2023-2026 para la Gestión del Desarrollo de Capacidades en los Gobiernos Locales con el fin de simplificar el proceso del PDP al estandarizar áreas prioritarias de formación, la oferta de programas de formación gratuitos para abordar las limitaciones presupuestarias y la prestación de asistencia técnica continua a las municipalidades con recursos limitados (SERVIR, 2023^[21]).

Finalmente, un aspecto crítico para mejorar en Perú, que abarca tanto las capacidades institucionales como las fiscales, es la fragmentación municipal y, en menor medida, la regional. Perú es uno de los países más fragmentados a nivel local de América Latina y el Caribe. Cerca del 10 % de sus municipalidades (184 en total) concentran el 70 % de la población nacional. Más de la mitad de las municipalidades (56,5 %) tienen menos de 5000 habitantes, y 607 municipalidades, menos de 2000 (INEI, 2022^[53]). Además, el 80 % de los límites territoriales municipales no están demarcados con claridad, lo que podría llevar a disputas territoriales y a una mayor fragmentación (OECD, 2024^[15]).

Esta alta fragmentación malgasta recursos humanos y financieros, lo que dificulta el establecimiento de capacidades institucionales sólidas o la obtención de financiamiento suficiente (ya sea de ingresos propios o transferencias) para prestar servicios públicos de manera efectiva. Sin mecanismos adecuados de

coordinación y que permitan poner en común los recursos (o si no se realizan reformas territoriales), una mayor descentralización hacia las municipalidades podría erosionar las economías de escala necesarias para una prestación eficiente de servicios. De igual manera, una mayor fragmentación puede provocar mayores desigualdades económicas intrarregionales: las provincias con más distritos son significativamente más propensas a las disparidades de riqueza, lo que exacerba las desigualdades en la prestación de servicios y, en última instancia, en el bienestar (Secretaría de Descentralización, 2024^[2]).

A pesar del alto nivel de fragmentación, Perú ha continuado creando nuevas municipalidades, en contra de las tendencias de la OCDE. Entre 2015 y 2021 se crearon 49 nuevas municipalidades distritales, a pesar de los incentivos fiscales previstos en la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales (INEI, 2022^[53]; IDB, 2023^[56]; Official Gazette Law No. 29021, 2007^[55]). En 2020, una nueva normativa exigió al MEF evaluar la sostenibilidad fiscal de cualquier distrito propuesto, lo que ha ralentizado en cierta medida la creación de nuevos distritos (Official Gazette Law No. 27795, 2002^[6]). Sin embargo, en 2022, el Congreso declaró de interés nacional la creación de 23 nuevos distritos y la convirtió en una prioridad legislativa (Congreso de la República, 2022^[65]). Por lo tanto, para garantizar que las municipalidades cuenten con los recursos humanos y financieros adecuados, se debería detener la creación de nuevas municipalidades o, al menos, limitarse de forma estricta a casos específicos. Si se descarta una restricción legal a la creación de nuevas municipalidades y la fórmula del FONCOMUN mantiene sus asignaciones mínimas, la fórmula debería revisarse para evitar la distribución de fondos del FONCOMUN a las municipalidades de nueva creación, lo que eliminaría el inadecuado incentivo por el cual una nueva municipalidad recibiría transferencias adicionales del Gobierno.

Como alternativa, se podría prescindir de la norma de asignación mínima para las municipalidades que se dividan, lo que supondría que la asignación original del FONCOMUN se dividiría entre las dos entidades resultantes. Este enfoque desincentivaría las divisiones municipales al reducir o eliminar un recurso clave de sus presupuestos. Asimismo, además de crear incentivos para evitar una mayor fragmentación, es importante abordar la fragmentación existente. Se deben impulsar mecanismos como las mancomunidades y los acuerdos contractuales puntuales (véase el Capítulo 4) para facilitar la colaboración intermunicipal e interregional, lo que permitirá compartir los costos y beneficios relacionados con la contratación de personal cualificado, la implementación de programas de formación y la garantía de una prestación eficaz de los servicios públicos.

Recuadro 5.1. Recomendaciones para fortalecer la capacidad institucional y fiscal subnacional

- **Aclarar la asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno para mejorar la prestación de servicios, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y prevenir el aumento de mandatos que carecen de financiamiento o donde es insuficiente.** Esto se puede lograr mediante el desarrollo de matrices de competencias que definan con claridad las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, al mismo tiempo que se modifican las cláusulas de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales que crean confusión o duplicidades.
- **Avanzar en la descentralización fiscal para mejorar la autonomía fiscal subnacional y asegurar que las finanzas subnacionales se alineen con las responsabilidades transferidas del Gobierno.** Esto debería llevarse a cabo a través de cinco medidas políticas prioritarias, que se implementarían con independencia de si se crean o no regiones de manera formal.
 - En primer lugar, será necesario lograr la aprobación de un presupuesto no consolidado (en lugar de uno consolidado) con asignaciones presupuestarias globales, lo que

- permitirá distinguir de forma clara las fuentes de ingresos nacionales y subnacionales, y reducir la rigidez presupuestaria.
- En segundo lugar, el aumento de la autonomía fiscal subnacional también requerirá otorgar de forma gradual a los gobiernos regionales la autoridad para recaudar impuestos, reducir su dependencia de las transferencias nacionales y mejorar la rendición de cuentas a nivel regional.
 - En tercer lugar, se deben mejorar la fórmula y las normas de distribución del FONCOMUN mediante la incorporación de un componente de capacidad fiscal y, a mediano plazo, una vez que se haya fortalecido la capacidad recaudatoria de las municipalidades, eliminar las asignaciones mínimas, de manera que las municipalidades con mayor capacidad fiscal reciban menos fondos (o ninguno). Quienes formulan las políticas también deberían considerar la posibilidad de asignar un porcentaje de los ingresos totales por cánones a la nueva fórmula del FONCOMUN a fin de reforzar la capacidad de este fondo para compensar de manera efectiva.
 - En cuarto lugar, ampliar la creación y el uso de catastros será crucial para aumentar los ingresos por impuestos sobre la propiedad a nivel local y reducir la informalidad. Por último, se debe considerar crear un fondo de estabilización para reducir la volatilidad de los ingresos de los gobiernos subnacionales que reciben ingresos por cánones.
- **Fomentar la formación y asegurar la retención del funcionariado público en los gobiernos subnacionales que tienen mayores deficiencias de capacidad mediante la implementación plena de la Ley del Servicio Civil y la oferta de incentivos.** Una transición completa al nuevo sistema de administración pública (que actualmente se encuentra en sus primeras etapas de implementación) en todos los niveles de gobierno ayudará a identificar las áreas que requieren un mayor desarrollo de capacidades. De igual manera, continuar implementando el Plan de Acción para simplificar el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo de Personas será clave para impulsar la identificación y el acceso a la formación que más se necesita. Los incentivos, como acelerar la promoción profesional u ofrecer subsidios de vivienda o para el cuidado de menores, podrían alentar al personal capacitado a permanecer en las regiones o municipalidades donde recibieron su formación.
 - **Desincentivar la creación de nuevas municipalidades para evitar que una mayor descentralización fiscal socave las economías de escala esenciales para la prestación eficiente de servicios.** Si no se establecen restricciones legales a tal efecto, se podría revisar la fórmula del FONCOMUN para impedir la distribución de sus fondos a las municipalidades de nueva creación, lo que supondría un impedimento financiero para las divisiones municipales. Como alternativa, se podría eliminar la norma de asignación mínima para las municipalidades que se dividan, de modo que la asignación original del FONCOMUN se reparta entre las nuevas. Además, será igual de importante abordar los altos niveles de fragmentación existentes mediante una demarcación clara de los límites territoriales y un mejor uso de los mecanismos de cooperación intermunicipal e interregional, como las mancomunidades o los acuerdos contractuales, para compartir los costos y beneficios de la contratación de personal cualificado, implementar programas de desarrollo de capacidades y garantizar la prestación efectiva de servicios públicos.

Referencias

- Barco, D., P. Chávez and K. Olivas (2021), *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*, Consorcio de Investigación Económica y Social. [61]
- Blanco, F., J. Martínez-Vázquez and J. Porras (2017), *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*, Banco Mundial. [60]
- COFOPRI (2024), *Cofopri launches National Urban Cadastre Project in the north of the country*, <https://www.gob.pe/institucion/cofopri/noticias/921958-cofopri-inicia-proyecto-de-catastro-urbano-nacional-en-el-norte-del-pais> (accessed on 5 May 2024). [38]
- COMEX (2024), *Report on the efficiency of public spending*, <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-eficacia-011.pdf> (accessed on 15 October 2024). [57]
- COMEX (2023), *State of subnational public finances in Peru - Special edition*, <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-finanzas-publicas-001.pdf> (accessed on 5 May 2024). [41]
- CONADIS (2021), *Programme for strengthening regional and local governments in the field of disability*, <https://www.gob.pe/institucion/conadis/campa%C3%B1as/4997-programa-de-fortalecimiento-de-capacidades> (accessed on 9 September 2024). [25]
- Congreso de la República (2022), *Congress approves declaration of national interest for the creation of 23 new districts*, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-declarar-de-interes-nacional-la-creacion-de-23-nuevos-districtos-a-nivel-nacional/> (accessed on 14 November 2024). [65]
- District Municipality of Santa Eulalia (2023), *PCM and mayors to set up a technical working group to evaluate the duplication of FONCOMUN*, <https://www.gob.pe/institucion/munisantaeulalia/noticias/857503-pcm-y-alcaldes-instalaran-mesa-tecnica-de-trabajo-para-evaluar-duplicar-el-foncomun> (accessed on 15 October 2024). [45]
- Došek, T., A. Quiñón and M. Elías Pineda (2022), *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*, Pontificia Universidad Católica del Perú, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348> (accessed on 5 May 2024). [59]
- El Peruano (2023), *Law N° 31742: A portal to make civil service information transparent in the State is made available*, <https://elperuano.pe/noticia/212884-ley-no-31742-habilitan-portal-para-transparentar-la-informacion-del-servicio-civil-en-el-estado> (accessed on 1 September 2024). [29]
- IDB (2023), *Outlook of fiscal relations among government levels in Latin America and the Caribbean*, IDB, <https://publications.iadb.org/en/outlook-fiscal-relations-among-government-levels-latin-america-and-caribbean>. [56]
- IMF (2024), *Government Finance Statistics*, <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> (accessed on 14 October 2024). [31]

- INEI (2024), *Indicators of Municipal Management 2023*, [62]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6491283/5665613-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2023.pdf?v=1720729228> (accessed on 5 May 2024).
- INEI (2023), *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*, [5]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4629046/Directorio%20Nacional%20de%20Municipalidades%20Provinciales%2C%20Distritales%20y%20de%20Centros%20Poblados%202023.pdf?v=1696260903>.
- INEI (2022), *Peru: Population projections - Total by department, province and district, 2018-2022*, [53]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3624028/Per%C3%BA%3A%20Proyecciones%20de%20Poblaci%C3%B3n%20Total%20seg%C3%BAn%20Departamento%2C%20Provincia%20y%20Distrito%2C%202018-2022.pdf?v=1701294767> (accessed on 15 October 2024).
- INEI (2013), *Total surface by type, by department*, [54]
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cuadros/A01_c04.xls.
- MEF (2024), *Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público*, [16]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100251&lang=es-ES&view=article&id=6068 (accessed on 14 November 2024).
- MEF (2024), *Budgetary Expenditure (Daily Update)*, [32]
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx> (accessed on 14 October 2024).
- MEF (2024), *Budgetary Revenue (Daily Update)*, [33]
[https://www.deepl.com/fr/translator#es/en-gb/ingreso%20Presupuestal%20\(Actualizaci%C3%B3n%20Diaria\)%0A](https://www.deepl.com/fr/translator#es/en-gb/ingreso%20Presupuestal%20(Actualizaci%C3%B3n%20Diaria)%0A) (accessed on 14 October 2024).
- MEF (2024), *Canon*, [42]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454 (accessed on 5 May 2024).
- MEF (2024), *Commitment 2: Improve levels of property tax collection*, [40]
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/capacita/2024/23082024_PI_Compromiso_2_Mejorar_niveles_recaudaci%C3%B3n_impuesto_predial.pdf (accessed on 15 October 2024).
- MEF (2024), *Fiscal capacity of subnational governments and funding and financing for regional development - Multi-level governance and subnational capacity in the framework of the OECD*. [34]
- MEF (2024), *FONCOMUN - Distribution methodology*, [43]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100694&view=article&catid=150&id=2398&lang=es-ES (accessed on 15 October 2024).
- MEF (2024), *Transfers and Financial Allocations to National, Regional and Local Governments*, [44]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100302&lang=es-ES&view=article&id=946 (accessed on 15 October 2024).

- MEF (2023), *Con Punche Gerentes: gobiernos regionales contrataron a 115 funcionarios altamente calificados que mejorarán la gestión e impulsarán la inversión pública*, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&view=article&id=7927&Itemid=102627 (accessed on 10 July 2024). [18]
- MEF (2022), *Capacity building for multiannual investment programming*, https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/Capacitacion_2022_03_23.pdf (accessed on 9 September 2024). [22]
- MEF (2022), *MEF launches programme to strengthen capacities of public servants and the private sector to boost public investment and the economy*, <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/656590-mef-inicia-programa-para-fortalecer-capacidades-de-servidores-publicos-y-del-sector-privado-para-impulsar-la-inversion-publica-y-la-economia> (accessed on 8 September 2024). [23]
- MEF (2009), *Municipal Management Improvement Incentive Programme - PI*, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101547&lang=es-ES&view=article&id=2221 (accessed on 5 May 2024). [39]
- MEF (n.d.), *FONCOR*, https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/distrib_recursos/foncor/definiciones_foncor.pdf (accessed on 15 October 2024). [46]
- MTPE (2021), *MTPE's capacity-building and intervention programme for the Regional Labour and Employment Promotion Managements and Directorates 2021*, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1691685/PROGRAMACI%C3%93N%20DE%20FORTALECIMIENTO%20DE%20CAPACIDADES%202021_.pdf (accessed on 9 September 2024). [26]
- OECD (2024), *OECD interviews conducted with local stakeholders as part of the Peru accession mission (RDPC)*. [15]
- OECD (2023), *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>. [52]
- OECD (2023), *Subnational governments in OECD countries: Key data (Brochure)*, OECD Publishing. [30]
- OECD/UCLG (2022), *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country profiles: Peru*, <https://www.sng-wofi.org/> (accessed on 15 October 2024). [7]
- Official Gazette Law No. 27795 (2002), *Law on Demarcation and Territorial Organisation*, <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-27795.pdf> (accessed on 14 October 2024). [6]
- Official Gazette Law No. 27867 (2002), *Organic Law of Regional Governments*, <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=33> (accessed on 14 October 2024). [3]
- Official Gazette Law No. 27972 (2002), *Organic Law of Municipal Governments*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5478501/4886882-ley-organica-de-municipalidades.pdf?v=1700857701> (accessed on 14 October 2024). [8]

- Official Gazette Law No. 28411 (2004), *General Law on the national budget system*, [49]
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/leyes/7148-ley-n-28411-2/file> (accessed on 15 October 2024).
- Official Gazette Law No. 29021 (2007), *Law on the Promotion of Mergers of District Municipalities*, [55]
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29021-LEY.pdf (accessed on 5 May 2024).
- Official Gazette Law No. 30057 (2013), *Civil Service Law*. [63]
- Official Gazette Law No. 30099 (2013), *Law on strengthening fiscal accountability and transparency*, <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/30099.pdf> (accessed on 15 October 2024). [50]
- Official Gazette Law No. 30482 (2016), *Amendment law that modifies the Law No. 27867, Organic Law of Regional Governments*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per159563.pdf> (accessed on 14 October 2024). [9]
- Official Gazette Law No. 30754 (2018), *Framework Law on Climate Change*, [12]
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/per177636.pdf> (accessed on 14 October 2024).
- Official Gazette Law No. 31069 (2020), *Law strengthening regional government revenues and investments through the FONCOR*, [47]
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31069-LEY.pdf (accessed on 5 May 2024).
- Official Gazette Law No. 31742 (2023), *Law that promotes the strengthening, transparency and meritocracy of the civil service through the implementation of the integrated platform for the electronic management of human resources*, [28]
https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/NORMAS_LEGALES_2021/LEY-N-31742.pdf (accessed on 1 August 2024).
- Official Gazette Law No. 31812 (2023), *Law that amends Law 27867, Organic Law of Regional Governments, and Law 27972, Organic Law of Municipal Governments, to ensure the financing of the exercise of the supervisory function of the Regional Councils and Municipal Councils*, <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/07/Ley-31812-LPDerecho.pdf> (accessed on 14 October 2024). [10]
- Official Gazette Law No. 31912 (2023), *Law approving supplementary appropriations for the financing of greater expenses associated with the economic reactivation, the response to the emergency and the imminent danger due to the occurrence of the El Niño Phenomenon for the year 2023*, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5340154/4784855-ley_31912.pdf (accessed on 9 September 2024). [17]
- Official Gazette Law No. 32096 (2024), *Law that modifies Law 27867, Organic Law of Regional Governments, and Law 27972, Organic Law of Municipal Governments, in order to expand functions in fishing matters.*, <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/07/L-32096.pdf> (accessed on 14 October 2024). [11]
- Official Gazette Legislative Decree No. 1025 (2008), *Legislative Decree approving training and performance standards for the public sector*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per92034.pdf> (accessed on 10 September 2024). [19]

- Official Gazette Legislative Decree No. 1275 (2016), *Framework for Fiscal Responsibility and Transparency of Regional and Local Governments*, <https://cf.gob.pe/nosotros/marco-legal/marco-de-la-responsabilidad-y-transparencia-fiscal-de-los-gobiernos-regionales-y-gobiernos-locales-decreto-legislativo-no-1275/> (accessed on 5 May 2024). [51]
- Official Gazette Legislative Decree No. 1520 (2021), *Legislative Decree amending the Municipal Taxation Law and the Law on the Regulation of Urban and Building Authorisations*, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2027129-2> (accessed on 5 May 2024). [36]
- Official Gazette Legislative Decree No. 1602 (2023), *Legislative Decree amending Law No. 30057, Civil Service Law, to strengthen public management through the transition of public entities and to promote the meritocratic access of civil servants to the Civil Service regime, and establishes other provisions*, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2246611-1> (accessed on 9 September 2024). [14]
- Official Gazette Legislative Decree No. 776 (2004), *Municipal Taxation Law*, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FB09CDC75082094052581560074771E/\\$FILE/2.Ley_de_Tributaci%C3%B3n_Municipal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FB09CDC75082094052581560074771E/$FILE/2.Ley_de_Tributaci%C3%B3n_Municipal.pdf) (accessed on 5 May 2024). [35]
- Official Gazette Legislative Decree No. 803 (1999), *Law to promote access to formal property*, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per69154.pdf> (accessed on 5 May 2024). [37]
- Official Gazette Supreme Decree No. 011-2024-EF (2024), *Supreme Decree that amends the Regulations of Law No. 29230, Law that promotes regional and local public investment with private sector participation*, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5847904/5185738-ds011_2024ef.pdf?v=1707745785 (accessed on 5 May 2024). [48]
- PCM (2014), *Supreme Decree No. 00X-2014-PCM that approves the National Plan for the Strengthening of Capacities for Decentralised Management'*, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/186369EA13D1E05105257DF0005F0D64/\\$FILE/Propuesta_Plan_Nacional_de_Fortalecimiento_de_Capacidades_Gestion-Descentralizada.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/186369EA13D1E05105257DF0005F0D64/$FILE/Propuesta_Plan_Nacional_de_Fortalecimiento_de_Capacidades_Gestion-Descentralizada.pdf) (accessed on 10 October 2024). [13]
- PCM (2014), *Open Government capacity building programme for regional and local governments, Fascicle 3, Citizen participation and accountability.*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3165595/Programa%20de%20fortalecimiento%20de%20capacidades%20en%20materia%20de%20Gobierno%20Abierto%20dirigido%20a%20gobiernos%20regionales%20y%20locales%20-%20Fasci%CC%81culo%203%20-Participacio%CC%81n%20ciuda> (accessed on 8 July 2024). [24]
- Pressacco, F. (ed.) (2012), *Un balance del actual proceso peruano de descentralización desde lo avanzado en materia fiscal y participación ciudadana.*, RIL Editores. [58]
- Secretaría de Descentralización (2024), *Política Nacional Multisectorial de Descentralización, Entregable N.º 1.* [2]
- Secretaría de Descentralización (2023), *Informe Anual de Descentralización 2022.* [1]
- Secretaría de Descentralización (2022), *The importance of a National Multisectoral Decentralisation Policy*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3559598/La%20importancia%20de%20una%20pol%C3%ADtica%20nacional%20multisectorial%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20para%20el%20Estado%20Peruano.pdf> (accessed on 14 October 2024). [4]

- SERVIR (2024), *SERVIR announces the start of Regional Classrooms to strengthen the capacities of civil servants throughout Peru*, [27]
<https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/1000431-servir-anuncia-inicio-de-aulas-regionales-para-fortalecer-capacidades-de-servidores-de-todo-el-peru> (accessed on 14 October 2024).
- SERVIR (2024), *Tools for the transition process to the Civil Service Law regime*, [64]
<https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/5332-proceso-de-transito-a-la-ley-del-servicio-civil> (accessed on 16 October 2024).
- SERVIR (2023), *2023-2026 Action Plan for Capacity-Building Management in Local Government*, [21]
https://drive.google.com/file/d/1_3u5ERUkHyRiJN5m_KX-H5UTy9STzuzG/view?usp=sharing (accessed on 14 November 2024).
- SERVIR (2016), *Resolution of the Executive Presidency N.° 141-2016-SERVIR-PE*, [20]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1421933/Resolucion%20de%20presidencia%20ejecutiva.pdf?v=1663277664> (accessed on 14 November 2024).

Nota

¹ Para más información, véase: <https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/4402-reto-excelencia-tu-posgrado-en-el-extranjero>.

6

Inversiones públicas subnacionales en Perú

Este capítulo analiza el estado de las inversiones públicas subnacionales¹ en Perú, una medida esencial para abordar las disparidades regionales y promover el desarrollo territorial inclusivo. Ofrece un panorama general de la evolución y la composición de la inversión pública en los distintos niveles de gobierno y analiza los marcos institucionales, financieros y regulatorios que influyen en las decisiones de inversión subnacional. Entre las áreas clave que se exploran se encuentran los mecanismos de planeamiento estratégico y de coordinación, los fondos y acuerdos de financiamiento, las prácticas de contratación pública y el marco regulatorio para la ejecución de las inversiones. El capítulo también destaca los desafíos persistentes relacionados con las deficiencias de capacidad y la fragmentación. Propone recomendaciones para fortalecer la eficacia, la transparencia y la alineación estratégica de la inversión pública subnacional con el fin de mejorar los resultados de desarrollo en todas las regiones.

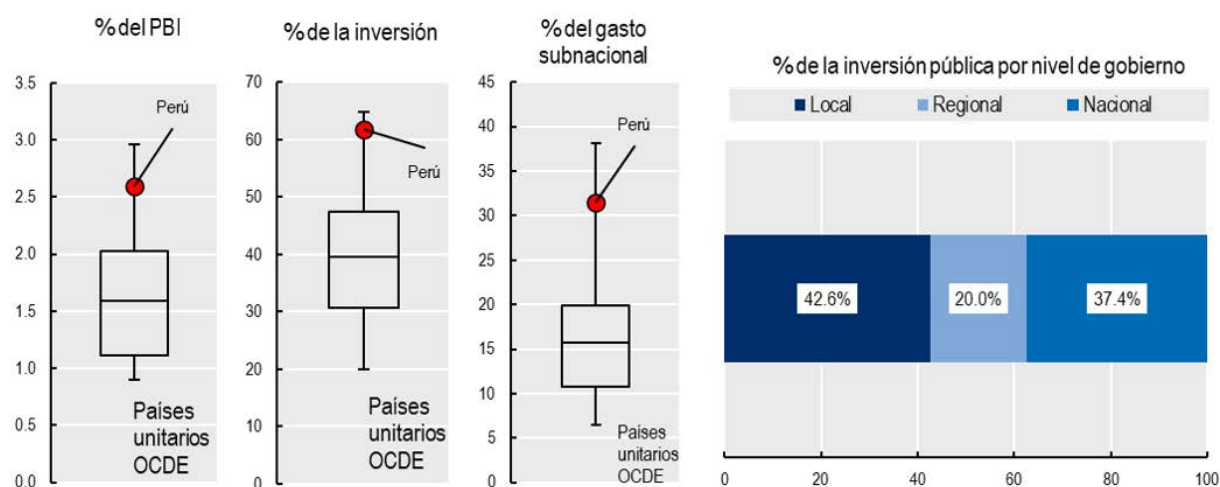
Panorama de las inversiones públicas en Perú

En 2021, la inversión pública total (nacional y subnacional) en Perú representó el 4,2 % del PBI, por encima del promedio de la OCDE, que fue del 3,4 % del PBI. Durante el período 2000-2021, la inversión pública peruana se situó en promedio en el 3,8 % del PBI, con un máximo del 5,6 % en 2010 y un mínimo del 1,9 % en 2002 (IMF, 2024^[1]).

Una parte importante de la inversión pública se produce a nivel subnacional, que supuso el 2,6 % del PBI y el 61,8 % de la inversión pública total en Perú en 2021. Esta cifra es notablemente superior a la mediana de los países unitarios de la OCDE, donde la inversión subnacional suele representar el 1,6 % del PBI y el 39,5 % de la inversión pública total (Gráfico 6.1). Además, la inversión subnacional en Perú representa el 31,5 % del gasto total subnacional, una proporción mucho mayor en comparación con la mediana del 15,7 % de los países unitarios de la OCDE.

La inversión subnacional en el país está impulsada sobre todo por los gobiernos locales, que representó el 42,6 % de la inversión pública total en 2021, mientras que la inversión del Gobierno supuso el 37,4 % y la regional, el 20 % restante.

Gráfico 6.1. Inversión subnacional en Perú, 2021



Nota: Los diagramas de caja muestran la distribución de la inversión de los gobiernos subnacionales en los países unitarios de la OCDE.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (IMF, 2024^[1]).

Planeamiento estratégico de la inversión pública a nivel subnacional

La inversión pública en Perú se planifica para varios años a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (también conocido como Invierte.pe), un sistema que facilita la ejecución de la programación multianual de inversiones. Desde su creación en 2016, Invierte.pe ha proporcionado el marco para el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), en sustitución del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Su objetivo principal es reducir las deficiencias en materia de infraestructura y mejorar el acceso a los servicios públicos en todo el país.

Para lograrlo, el Decreto Legislativo N.º 1525 de 2016 hace énfasis en un enfoque territorial de la inversión pública, que exige que la programación multianual de inversiones se alinee con los objetivos nacionales, regionales y locales, tal como se establece en las directrices de planeamiento estratégico y de conformidad con el Sistema Nacional de Planeamiento estratégico (Official Gazette Legislative Decree

No. 1252, 2016^[2]). De acuerdo con el decreto, esta alineación también debe integrarse en las asignaciones presupuestarias multianuales, de manera que reflejen las proyecciones macroeconómicas. Es fundamental que la programación de las inversiones asigne recursos no solo para la ejecución de los proyectos, sino también para el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras, según los principios del ciclo de inversión. Por último, la gestión de la inversión pública se realiza con un firme compromiso de transparencia, calidad y promoción de la competencia para asegurar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos (Official Gazette Legislative Decree No. 1252, 2016^[2]).

Invierte.pe cuenta con cinco órganos principales: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), que actúa como órgano rector; y, además, cada entidad en los diferentes niveles de gobierno cuenta con un órgano de resolución, una oficina de programación multianual de inversiones, una unidad de formulación y unidades de ejecución de inversiones. El MEF participaba en casi todas las fases de la toma de decisiones de inversión en el SNIP, mientras que en Invierte.pe se han descentralizado sus competencias para proporcionar espacios de toma de decisiones y acción a las entidades públicas en la elaboración, evaluación, viabilidad e implementación de proyectos. En Invierte.pe, los sectores y los gobiernos regionales y locales tienen ahora sus propios órganos de decisión. Cada uno de ellos cuenta con un organismo de resolución, una oficina de programación multianual de inversiones, una unidad de formulación y una unidad de ejecución de inversiones. El objetivo de Invierte.pe es contar con proyectos más detallados que reflejen la realidad específica de los diferentes territorios del país, y que las unidades de formulación de los ministerios competentes y los gobiernos regionales y locales garanticen la viabilidad de los proyectos de inversión que desarrollan. A diferencia del SNIP, con Invierte.pe se espera que cada proyecto de inversión prioritario tenga un presupuesto garantizado, al menos para poder comenzar.

Los cambios introducidos por Invierte.pe requieren mayor responsabilidad, compromiso y capacidad por parte de los sectores y los gobiernos subnacionales. En el marco de la implementación de Invierte.pe, se cuenta con el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica del funcionariado de la DGPMI y especialistas en inversión pública en los territorios (virtual y presencial). Sin embargo, debido a los altos niveles de rotación entre el funcionariado responsable de implementar el sistema, se pierden los conocimientos adquiridos. El MEF ofrece formación para los gobiernos subnacionales a través de mecanismos clave. Uno de ellos es la Asistencia Técnica de Inversiones (ATI), un equipo especializado del MEF presente en cada región que brinda asistencia técnica directa en materia de inversión (OECD, 2024^[3]). Además, las oficinas de CONECTAMEF, que también son regionales, facilitan la coordinación entre los gobiernos locales y el MEF. Ofrecen servicios como el procesamiento de documentación, la respuesta a consultas, la realización de formaciones y la asistencia técnica relacionada con los sistemas administrativos y de software del MEF (MEF, 2024^[4]).

Más allá del MEF, dos entidades adscritas a la PCM también proporcionan asistencia técnica y formaciones críticas. El Organismo de Estudios y Diseño de Proyectos de Inversión (OEDI) ayuda a preparar estudios previos a la inversión y a fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales. La Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), por su parte, supervisa la elaboración, ejecución y mantenimiento de proyectos de infraestructura de gran envergadura valorados en más de 200 millones PEN. La ANIN también ha gestionado proyectos en el marco del programa Reconstrucción con Cambios coordinando la ejecución de los proyectos más grandes con los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, la ANIN se ha asociado con cinco gobiernos regionales para realizar seis grandes proyectos por un total de 2500 millones PEN, incluido el hospital La Caleta en Chimbote (600 millones PEN) y una carretera en Apurímac. Su función también conlleva gestionar los retrasos, ya que muchos proyectos programados para dos años a menudo superan los plazos previstos.

Invierte.pe consta de cuatro fases principales: diagnóstico de deficiencias, elaboración y evaluación, implementación y operación. En primer lugar, cada oficina de programación multianual de inversiones debe llevar a cabo cada año un diagnóstico de carencias para identificar las necesidades de inversión más acuciantes y aplicar criterios de priorización para clasificarlas por importancia. Durante esta fase,

cada oficina establece una cartera de inversiones destinadas a abordar las deficiencias en las infraestructuras o el acceso a servicios clave. La siguiente fase, elaboración y evaluación, consiste en profundizar en las ideas del proyecto y tomar decisiones sobre la idoneidad de las inversiones propuestas. A continuación, los proyectos pasan a la fase de implementación, donde se llevan a cabo las inversiones. El ciclo concluye con la fase de operación, durante la cual se supervisa el resultado de las inversiones tanto a nivel físico como financiero a través del sistema de supervisión de inversiones para asegurar que los proyectos cumplan con los objetivos previstos (OECD, 2023^[5]).

Como se mencionó en el Capítulo 5, el Congreso Nacional de Perú aprueba el presupuesto consolidado tanto del Gobierno como de todos los gobiernos subnacionales, incluidos sus proyectos de inversión pública. En ese proceso, y después de las fases de planeamiento del diagnóstico de las deficiencias, la elaboración y la evaluación de la viabilidad, se puede incluir financiamiento adicional en la fase presupuestaria para otros proyectos que tal vez no se hayan identificado durante la fase de planeamiento. Además, una vez que el Congreso Nacional ha aprobado el presupuesto, se pueden realizar modificaciones presupuestarias (que son muy frecuentes en Perú) con el fin de proporcionar fondos adicionales para gastos de capital.

Fondos y financiamiento de la inversión pública

Financiamiento del Gobierno nacional

La inversión pública subnacional en Perú se financia principalmente a través de transferencias del Gobierno, que en su mayoría son discrecionales y se destinan a proyectos específicos. Otras transferencias, como las del FONCOMUN y el FONCOR, se basan en fórmulas, mientras que los fondos como el FIDT son competitivos, y requieren que los gobiernos subnacionales soliciten y compitan por el financiamiento del Gobierno. Más fuentes de inversión pública son los ingresos por cánones de las regiones donde existen y, en algunos casos, los ingresos fiscales locales generados a través de iniciativas como el programa "Obras por Impuestos".

Las transferencias discrecionales son una fuente importante de financiamiento para la inversión pública subnacional. En general, este tipo de transferencias tiene la ventaja de permitir al Gobierno una mayor flexibilidad para dirigir los fondos donde más se necesitan, lo que hace posible que la inversión pública subnacional se destine a regiones con mayores déficits fiscales o con necesidades más apremiantes. El análisis de correlación muestra que, en 2021, las regiones con valores más bajos del índice de desarrollo humano, que refleja peores niveles de esperanza de vida, educación e ingresos, reciben una mayor cantidad de transferencias discrecionales per cápita. De igual manera, las regiones que tienen una mayor proporción de hogares con al menos una necesidad básica no cubierta tienden a recibir transferencias discrecionales per cápita más altas. Sin embargo, esta relación no siempre es directa y sigue habiendo una disparidad considerable en la distribución de los fondos discrecionales entre las regiones (COMEX, 2023^[6]).

El Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), anteriormente denominado Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) (Official Gazette Legislative Decree No. 1435, 2018^[7]), es un instrumento clave en Perú diseñado para apoyar el desarrollo territorial mediante el financiamiento de proyectos de inversión y estudios previos a la inversión. Al ser un fondo competitivo, los gobiernos subnacionales deben solicitar recibir financiamiento. Cada ronda de financiamiento tiene su propio conjunto de normas, plazos y procedimientos, que requiere que las entidades solicitantes prioricen sus proyectos en función de los planes de desarrollo regionales o locales. La supervisión de la administración del fondo la realiza un Consejo Directivo compuesto por representantes de instituciones clave, entre ellas, la PCM, el MEF y asociaciones regionales y municipales, como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades de Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Perú (REMURPE). Los proyectos financiados a través del FIDT tienen como objetivo

reducir las desigualdades y mejorar el acceso a servicios esenciales, como servicios básicos de salud y educación, infraestructura vial, saneamiento, electrificación rural e infraestructura agrícola. En los últimos años, a pesar de que el tamaño del fondo ha fluctuado en función de las políticas fiscales nacionales, las asignaciones ascienden a varios cientos de millones de soles (MEF, 2024^[8]; OECD, 2024^[3]).

Las transferencias de compensación para regiones y municipalidades (FONCOR y FONCOMUN) son dos mecanismos de transferencia en Perú que contribuyen de manera significativa a la inversión pública subnacional. El FONCOR es una transferencia diseñada en exclusiva para los gobiernos regionales y está estrictamente destinado a gastos de capital, mientras que el FONCOMUN, dirigido a las municipalidades, no está asignado a fines específicos, lo que otorga a los gobiernos locales una mayor flexibilidad para repartir sus fondos entre gastos corrientes y de capital. Si bien las municipalidades pueden utilizar el FONCOMUN para gastos de capital, también pueden asignar estos fondos a gastos corrientes, como costos administrativos, salarios o actividades operativas. Esta flexibilidad permite a las municipalidades abordar sus necesidades operativas inmediatas, pero también puede diluir el potencial de inversión a largo plazo si una gran parte del fondo se destina a gastos corrientes.

Los ingresos procedentes de cánones y regalías mineras solo pueden utilizarse para financiar o cofinanciar inversiones públicas, no gastos corrientes, en las regiones y municipalidades donde se extraen los recursos naturales (Official Gazette Law No. 28258, 2004^[9]). Por lo tanto, esta fuente de ingresos está diseñada para apoyar el desarrollo de infraestructuras, lo que ayuda a reducir las desigualdades y mejorar los servicios públicos esenciales. Además, los gobiernos subnacionales pueden optar por utilizar hasta el 20 % de los recursos que reciben por cánones y regalías mineras para el mantenimiento de las infraestructuras y para cubrir los costos asociados a los procesos de selección de proyectos de inversión pública. Asimismo, hasta el 5 % de esta asignación se puede utilizar para financiar la elaboración de perfiles de proyectos, en línea con sus planes de desarrollo regional y local concertados (MEF, 2024^[10]). Sin embargo, los costos operativos (como los salarios del personal y los consumos intermedios) necesarios para el funcionamiento de infraestructuras, como escuelas o centros sanitarios, construidos con recursos de los cánones, no pueden financiarse con los ingresos por cánones. Esta limitación suele provocar un aumento de la demanda de transferencias discrecionales adicionales del Gobierno para garantizar el funcionamiento efectivo de las infraestructuras desarrolladas con estos fondos.

También hay algunas soluciones innovadoras para recaudar fondos y acelerar la inversión en infraestructuras. El programa "Obras por Impuestos" es un mecanismo peruano que permite a las empresas privadas financiar proyectos de inversión pública de forma directa a cambio de futuros pagos de impuestos. Creado en 2008, se diseñó para acelerar el desarrollo de infraestructuras al permitir que las empresas privadas adelanten sus pagos de impuestos y utilicen estos recursos para cubrir los costos de obras públicas específicas. Este enfoque no solo ayuda al Gobierno a cubrir las deficiencias en materia de infraestructura, sino que también hace posible que el sector privado asuma un papel activo en la ejecución de proyectos críticos como carreteras, escuelas y centros sanitarios. Una vez finalizado un proyecto, la empresa privada recibe certificados de inversión del MEF, que puede utilizar para compensar sus obligaciones tributarias durante un plazo de hasta 10 años. Este mecanismo se utiliza en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) y se ha convertido en una herramienta esencial para reducir el tiempo y los costos asociados a los procesos tradicionales de inversión pública. Sin embargo, "Obras por Impuestos" tiene ciertas limitaciones, como los retrasos derivados de la escasa familiaridad del funcionariado público con su funcionamiento, la falta de sostenibilidad a largo plazo de los proyectos terminados, dado que el proyecto solo cubre los gastos de capital, pero no los operativos, y una concentración de proyectos de inversión en zonas donde suelen operar las empresas privadas, en lugar de priorizar las regiones más subdesarrolladas del país (IFC, 2018^[11]).

Por último, desde 2019, Perú cuenta con un programa anual denominado Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI), un incentivo presupuestario establecido en el marco de la elaboración de presupuestos basados en resultados y gestionado por el MEF. El REI tiene como objetivo impulsar la ejecución de inversiones públicas a nivel subnacional, donde los proyectos a menudo se retrasan o

paralizan. El programa funciona proporcionando transferencias adicionales a los gobiernos subnacionales que cumplan con objetivos específicos de ejecución de inversiones dentro de un plazo determinado. Estos objetivos los establece la Dirección General de Presupuesto Público, en coordinación con la DGPMI (MEF, 2024^[12]).

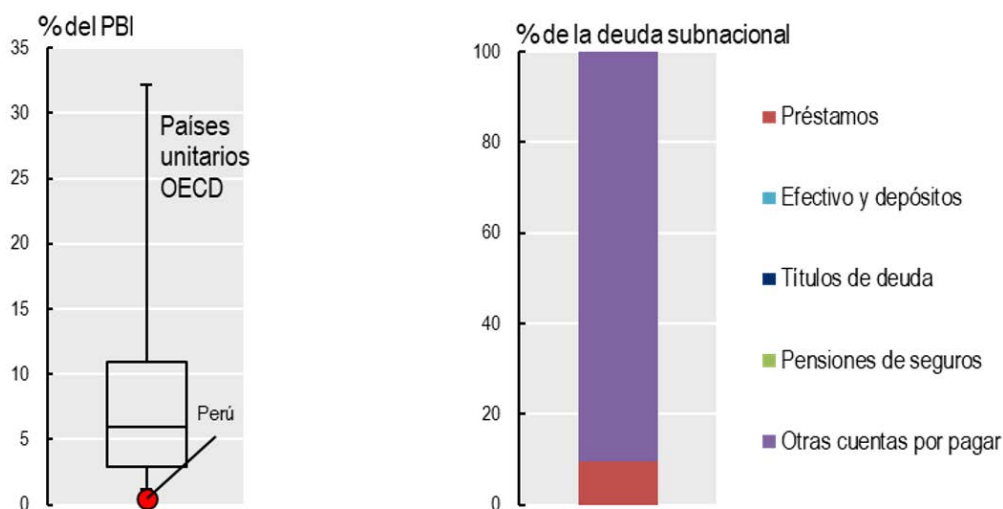
Deuda subnacional para la inversión

La disciplina fiscal ha sido un pilar clave en el proceso de descentralización peruano. Como resultado, los niveles de deuda no son un problema apremiante para los gobiernos subnacionales en Perú. En 2021, la deuda de los gobiernos subnacionales peruanos representó el 1,4 % de la deuda total de la administración pública, el 0,5 % del PBI, muy por debajo del promedio no ponderado de los gobiernos subnacionales de los países unitarios de la OCDE, del 10,4 % (Gráfico 6.2). De esta deuda, el 64,6 % corresponde a los gobiernos regionales, mientras que el 35,4 % restante, a los gobiernos locales. Esto contrasta con la distribución de la inversión pública, realizada en su mayor parte por las municipalidades (42,6 % en 2021, frente al 20 % de los gobiernos regionales). La deuda subnacional se concentra en un pequeño número de regiones y municipalidades, en particular, en Lima, que es la única con acceso a los mercados financieros y extranjeros.

La deuda de los gobiernos subnacionales en Perú consiste sobre todo en otras cuentas por pagar (90,4 %) y préstamos (9,6 %), ya que la emisión de bonos está prohibida *de facto* para la mayoría de los gobiernos subnacionales. Una gran parte de la deuda pendiente vinculada a "otras cuentas por pagar", o deuda comercial, puede representar un desafío para el desarrollo local. A diferencia de los préstamos, que suelen tener calendarios de pago estructurados y tasas de interés más bajas, la deuda comercial puede implicar pagos de intereses más altos y condiciones menos favorables, lo que supone una mayor carga para las finanzas de los gobiernos subnacionales. Esto puede reducir la flexibilidad fiscal y limitar su capacidad para asignar recursos de manera efectiva a proyectos de inversión a largo plazo, desarrollo de infraestructuras o prestación de servicios públicos, en lugar de centrarse en cumplir con las obligaciones financieras a corto plazo. Además, es posible que determinados gobiernos subnacionales no puedan cumplir con plazos de pago más cortos, lo que provocaría una falta de liquidez a las pymes, ya que dependen de los pagos puntuales para mantener sus operaciones. A pesar del bajo nivel general de deuda subnacional, se debería tener en cuenta la diversificación de las fuentes de deuda subnacional.

Los gobiernos subnacionales en Perú solo pueden obtener préstamos con garantías estatales y exclusivamente para proyectos de inversión de capital, una norma conocida como la regla de oro y aplicada en la mayoría de los países de la OCDE. Esto supone un cambio notable con respecto al marco fiscal anterior, donde los gobiernos subnacionales requerían la autorización directa del MEF para endeudarse. Además, los gobiernos subnacionales ahora están obligados a presentar informes de gestión fiscal multianuales para garantizar el cumplimiento de las regulaciones en materia de endeudamiento. El MRTF-SN, que reemplazó a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2013, introdujo varias medidas para reestructurar la deuda de los gobiernos subnacionales. Asimismo, establece que el saldo de la deuda de los gobiernos subnacionales no debe exceder el ingreso corriente promedio de los últimos cuatro años y debe cumplir con los límites establecidos por ley para la emisión de Certificados de Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público (CIPRL).

Gráfico 6.2. Desglose de la deuda subnacional en Perú, 2021



Nota: El diagrama de caja muestra la distribución de la deuda de los gobiernos subnacionales de los países unitarios de la OCDE, excluidos Chile y Colombia debido a la falta de datos.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (OECD, 2023^[13]) para los países OCDE y en (IMF, 2024^[11]) para Perú.

Contratación pública

El MEF gestiona el Sistema Nacional de Abastecimiento, que establece las directrices para el planeamiento, la contratación, el almacenamiento y la distribución de bienes, servicios y obras, y tiene competencia exclusiva sobre estas materias. La Ley de Contratación Pública se aplica de manera uniforme en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) y prohíbe a los gobiernos subnacionales desarrollar sus propias regulaciones de contratación (Official Gazette Law No. 30225, 2019^[14]). Sin embargo, dentro del marco regulatorio establecido por esta ley, los gobiernos subnacionales llevan a cabo procedimientos de contratación basados en las necesidades específicas de bienes, servicios u obras que identifican. Aunque carecen de plena autoridad en materia de contratación, los gobiernos subnacionales tienen facultades discrecionales limitadas en los contratos con montos inferiores a ocho UIT.

A pesar de que la ley ha sufrido algunas modificaciones, en 2023 Perú ocupó el puesto 121 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción, una medida compuesta desarrollada por Transparencia Internacional que combina datos de 13 encuestas y evaluaciones sobre corrupción (Transparency International, 2024^[15]). Perú obtuvo una calificación de 33 sobre 100, tres puntos menos que en 2022, donde 0 representa un alto nivel de corrupción y 100 indica un sector público honesto. Quienes formulan políticas en Perú reconocen que la contratación pública debe superar varios desafíos, incluida la falta de personal cualificado, que provoca una programación inadecuada de los contratos y demoras en la selección y ejecución de proyectos debido a expedientes técnicos incompletos o deficientes. Además, las disputas suelen paralizar las obras públicas y la corrupción en los procesos de contratación a menudo conduce a la manipulación de documentos técnicos y al favoritismo en las licitaciones (PCM, 2024^[16]).

En noviembre de 2023, el MEF aprobó el Marco Estratégico de Reforma (MER) de la Administración Financiera del Sector Público para el período 2023–2027 (MEF, 2023^[17]). Como parte de este marco, se introdujo el Plan de Acción de Reformas (PAR) específicamente para el Sistema Nacional de Abastecimiento, con el objetivo de modernizar las prácticas de contratación pública y gestión financiera en todos los organismos gubernamentales. Las iniciativas del MER y el PAR han establecido objetivos claros: fortalecer la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras, optimizar la gestión de las

cadena de suministro de bienes y servicios del sector público, y agilizar los procesos asociados, lo que mejoraría la eficiencia, la transparencia y la rentabilidad.

El MEF ya ha empezado a trabajar para lograr algunos de estos objetivos. Por ejemplo, se han emitido tres Decretos Supremos para regular las compras corporativas y uno para implementar la estandarización obligatoria con el fin de promover la agregación de la demanda y la eficiencia. Estos mecanismos buscan consolidar las operaciones de contratación, lo que permite ahorrar tiempo, reducir costos administrativos y obtener ahorros financieros gracias a la economía de escala. Es importante destacar que un objetivo principal del PAR es abordar la falta de coordinación entre las diferentes partes involucradas en la contratación pública. Para ello, el MEF tiene previsto integrar las plataformas digitales de la Administración Financiera del Estado, lo que permitirá la gestión centralizada de datos de contratación y la comunicación en tiempo real entre las partes interesadas. Esto también debería mejorar la transparencia en la contratación pública al fomentar el acceso, la supervisión y la participación activa de la ciudadanía, y permitir la definición de indicadores de rendimiento específicos para ciertas categorías de objetos contractuales, lo que facilitaría la evaluación, la comparación y el análisis comparativo en diferentes áreas de la contratación (OECD, 2024^[3]).

Tras el MER, Perú aprobó recientemente una nueva Ley General de Contrataciones Públicas, que busca subsanar muchos de los problemas mencionados anteriormente (Official Gazette General Law No. 32069, 2024^[18]). Aunque aún es necesario evaluar su impacto, la nueva ley introduce varios cambios destinados a mejorar la transparencia, la eficiencia y la alineación de las prácticas de contratación con las prioridades nacionales de desarrollo. En comparación con la Ley de Contratación Pública de 2019 (Official Gazette Law No. 30225, 2019^[14]), la nueva ley implementa directrices más estrictas para el seguimiento y la supervisión, lo que garantiza que los contratos estén sujetos a verificaciones de cumplimiento más rigurosas. También introduce procesos más simplificados para la selección y gestión de proveedores, en particular, en el contexto de proyectos de infraestructura a gran escala, e incluye mecanismos para evitar retrasos indebidos al responsabilizar a las instituciones públicas de cumplir con los plazos establecidos. Además, la Ley N.º 32069 pone un mayor énfasis en el fomento de licitaciones competitivas con el objetivo de limitar los contratos de fuente única a menos que estén justificados por necesidades estratégicas específicas. Asimismo, aborda las restricciones fiscales al limitar las modificaciones presupuestarias a mitad del proyecto, una medida que no se exigía de forma tan explícita en la anterior Ley N.º 30225 y que tiene como objetivo ayudar a minimizar el riesgo de retrasos y sobrecostos debido a cambios en la asignación de recursos financieros.

Regulación, rendición de cuentas y transparencia

En Perú existen reglas fiscales estrictas para los gobiernos subnacionales. La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de 2013 (Official Gazette Law No. 30099, 2013^[19]) aclaró las regulaciones anteriores y estableció dos normas principales, alineadas con el marco macrofiscal nacional. La primera limita el crecimiento anual del gasto público total no financiero al promedio del crecimiento de los ingresos de los últimos cuatro años, con el fin de reducir la volatilidad de los ingresos de los gobiernos subnacionales. La segunda restringe el marco fiscal general al limitar el volumen de deuda que puede contraer un determinado gobierno subnacional a menos de sus propios ingresos (medidos como el promedio de los últimos cuatro años). La Ley N.º 30099 también faculta al Ejecutivo para regular todo el marco de gestión y presentación de informes asociado a estas dos normas. En 2015, un Decreto Supremo estableció un Consejo Fiscal para emitir dictámenes técnicos, independientes y no vinculantes sobre el cumplimiento de las reglas fiscales por parte tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos subnacionales (Official Gazette Supreme Decree No. 287-2015-EF, 2015^[20]).

El marco peruano para las asociaciones público-privadas (APP) permite a todos los gobiernos subnacionales utilizar la modalidad de APP para proyectos de infraestructura y desarrollo, de acuerdo con la ley de APP, sus regulaciones y las directrices técnicas y de política nacional. El proceso consta de cinco

fases (planeamiento y programación, elaboración, estructuración, transacción y ejecución de contratos), cada una con hitos que las entidades públicas deben cumplir. Durante la fase de elaboración, se lleva a cabo una evaluación de elegibilidad para determinar si en un proyecto es más adecuado una APP o una contratación pública tradicional. Uno de los criterios clave que se tiene en cuenta es la capacidad de la entidad pública para gestionar el proyecto.

La Comisión Consultiva para el Desarrollo de la Infraestructura Nacional, creada en agosto de 2023, presenta recomendaciones y propuestas para mejorar el desarrollo y la ejecución de proyectos de infraestructura dentro del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, a fin de mejorar el uso de la modalidad de APP. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, los gobiernos subnacionales se enfrentan a desafíos significativos en la implementación de las APP. La falta de conocimientos técnicos y de gestión actualizados, en particular, a nivel local, dificulta su capacidad para ejecutar estos proyectos. Si bien muchos gobiernos han establecido Comités de Promoción de la Inversión Privada, pocos han implementado con éxito proyectos de APP. Además, aunque las entidades públicas están obligadas a elaborar informes multianuales de inversiones en asociaciones público-privadas (IMIAPP) para proponer proyectos, el número de proyectos realizados sigue siendo limitado. El Plan Nacional de Infraestructura, que ofrece una perspectiva descendente, persigue incorporar un enfoque más territorial que se ajuste mejor a las necesidades regionales, pero aún no ha logrado reflejar verdaderamente las preferencias locales (PCM, 2024^[16]).

Evaluación y recomendaciones

Perú está mejorando su sistema de inversión pública subnacional. En 2016, el país sustituyó su Sistema Nacional de Inversión Pública por *Invierte.pe*, que ofrece una mayor flexibilidad, agiliza el planeamiento de las inversiones en todos los niveles de gobierno y transfiere a los gobiernos subnacionales la capacidad de elaborar, evaluar e implementar sus proyectos a través de sus propios órganos de resolución y oficinas de programación multianual de inversiones. El nuevo sistema incorpora un diagnóstico de deficiencias, en el que cada autoridad identifica y prioriza sus necesidades, lo que permite a los gobiernos subnacionales crear una cartera de inversiones bien estructurada para la que pueden buscar financiamiento. Aunque las fuentes de financiamiento se limitan principalmente a las transferencias, existen varias opciones, entre ellas, las transferencias discrecionales, los fondos basados en fórmulas (como el FIDT, el FONCOMUN y el FONCOR), así como los recursos procedentes de los cánones en las regiones que los reciben. Además, el programa "Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones" ofrece fondos adicionales a los gobiernos subnacionales que cumplan con umbrales específicos de ejecución presupuestaria, y "Obras por Impuestos", es un programa innovador que busca una mayor colaboración con el sector privado en la inversión en infraestructura.

Los importantes avances logrados por Perú en los últimos años para fortalecer su sistema de inversión pública subnacional sitúan al país en una posición única para abordar los retos pendientes, subsanar las deficiencias más graves en materia de inversión y sentar las bases para el desarrollo regional.

En primer lugar, aunque el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones requiere desde 2016 un diagnóstico de deficiencias para identificar las necesidades regionales y locales, la cartera de proyectos de inversión resultante no está vinculada al presupuesto. Esta desconexión implica que las listas de las necesidades de los gobiernos subnacionales no están alineadas con su capacidad fiscal, lo que hace que estas inversiones dependan casi por completo de las transferencias del Gobierno. Además, las fases de planeamiento y financiamiento del ciclo de inversión no están delimitadas con claridad. Cuando el presupuesto (que abarca al Gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales) llega al Congreso Nacional para su aprobación, nuevos proyectos que no estaban incluidos en el proceso de planeamiento original pueden agregarse y financiarse a través de transferencias discrecionales asignadas para ese año. Esto puede dar lugar a que se prioricen proyectos que no se identificaron como prioritarios

a nivel regional o local, mientras que los que se consideraron esenciales en el diagnóstico de deficiencias pueden no recibir financiamiento o que este sea insuficiente. Por último, si bien el sistema Invierte.pe permite un planeamiento multianual, el presupuesto se asigna de forma anual, lo que implica que todos los proyectos en ejecución deben volver a examinarse cada año, con el riesgo de que las inversiones iniciadas en su primer año no reciban fondos suficientes en los años siguientes. Esta dependencia de los presupuestos anuales y las transferencias discrecionales expone las inversiones a posibles retrasos o interrupciones debido a cambios políticos o déficits de financiamiento, lo que a menudo provoca la paralización de proyectos y el despilfarro de recursos, en perjuicio de la población local.

Para aprovechar al máximo la identificación de las necesidades regionales y locales y el sistema de priorización, Perú debería vincular mejor el proceso de programación multianual de las inversiones al presupuesto y desarrollar instrumentos para fijar los gastos a lo largo de varios años.

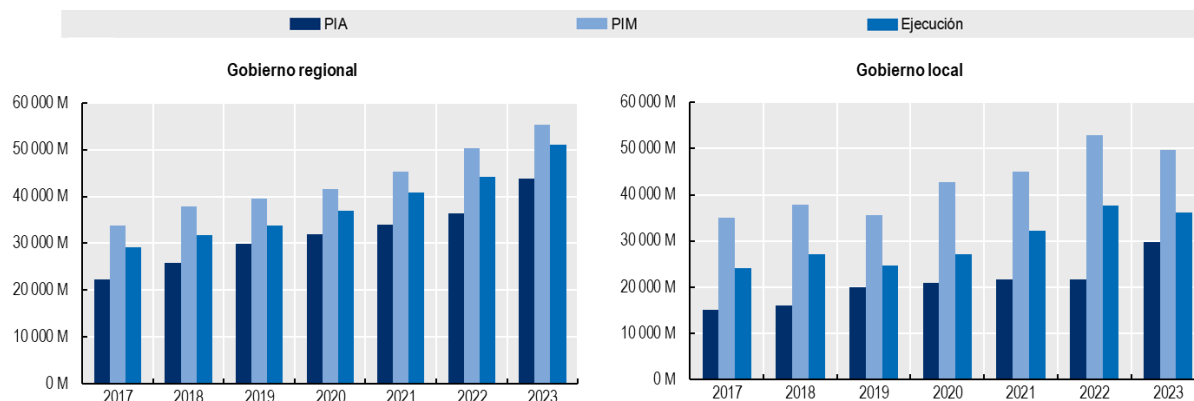
Esto podría lograrse a través de un marco presupuestario multianual que asigne fondos para varios años o contratos de inversión jurídicamente vinculantes con compromisos financieros preaprobados que se extiendan a lo largo de múltiples ejercicios fiscales. Las inversiones que ya están en curso deberían financiarse íntegramente por adelantado para garantizar que no estén sujetas a debates continuos sobre la priorización de proyectos después de haber sido financiadas por primera vez. Por lo tanto, los proyectos solo deberían comenzar cuando se haya asegurado el financiamiento necesario para que se completen de principio a fin. Además, los que no se consideren prioritarios durante la fase de diagnóstico de deficiencias deberían someterse a evaluaciones más estrictas y aprobarse solo en casos excepcionales. Esto evitaría que los recursos se desvíen de las inversiones prioritarias identificadas en la fase de planeamiento y garantizaría una asignación más disciplinada y estratégica de los fondos. Estos principios deben integrarse en los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública, que se están elaborando en la actualidad por mandato legal y cuya entrega está prevista para finales de 2024 (Official Gazette Legislative Decree No. 1252, 2016^[21]).

En segundo lugar, Perú se enfrenta a un desafío importante con la dispersión de la inversión pública a nivel subnacional. La mayoría de los proyectos de inversión pública subnacional son a corto plazo y a pequeña escala, en gran medida debido a la baja previsibilidad del presupuesto. Aunque existen algunas limitaciones para las modificaciones presupuestarias que se pueden realizar en función de la fuente específica de ingresos, los presupuestos institucionales de apertura de los gobiernos subnacionales a menudo difieren de manera sustancial de los modificados a lo largo del ejercicio fiscal, con grandes variaciones debido a las frecuentes modificaciones presupuestarias que superan los límites máximos de gasto previamente establecidos, en particular, a nivel local, lo que afecta de forma negativa a el planeamiento estratégico y a la ejecución presupuestaria. En 2023, los presupuestos de apertura de los gobiernos regionales y locales aumentaron en promedio un 25 % y un 67 % a lo largo del año, respectivamente (Gráfico 6.3). Estas discrepancias se deben en gran medida a las frecuentes modificaciones presupuestarias que incorporan transferencias discrecionales adicionales a lo largo del ejercicio fiscal.

Además, los recursos por cánones, que se desembolsan en julio a las regiones y municipalidades beneficiarias, alteran aún más el planeamiento fiscal al llegar a la mitad del ciclo presupuestario. Para los gobiernos locales, el hecho de que sus presupuestos casi se dupliquen en comparación con la asignación inicial, y que la mayoría de los aumentos se produzcan en la segunda mitad del ejercicio fiscal, dificulta el planeamiento y ejecución de los fondos de manera efectiva y dentro del plazo requerido. Esta imprevisibilidad afecta gravemente a la inversión pública subnacional: las autoridades tienen dificultades para planificar y priorizar proyectos de manera efectiva ya que desconocen cuánto financiamiento recibirán en última instancia. Como resultado, a menudo se centran en inversiones a corto plazo y a pequeña escala que proporcionan resultados inmediatos, pero de bajo impacto. Al principio, con menos recursos, los gobiernos locales se comprometen con proyectos más pequeños y, cuando llegan fondos adicionales, los iniciales ya están asignados a estas iniciativas más pequeñas, lo que les obliga a continuar financiando inversiones menores con los nuevos fondos según el presupuesto institucional modificado.

Esto da lugar a una fragmentación de la inversión, agravada por la falta de estrategias de inversión conjunta que analicen de manera sistemática las necesidades de infraestructuras compartidas entre regiones o municipalidades y proporcionen una forma de financiamiento colectivo en beneficio mutuo. Por lo tanto, aunque los datos muestran que una parte significativa de la inversión pública total (61,8 % en 2021) recae en los gobiernos subnacionales, la calidad y el impacto a largo plazo de estas inversiones suelen ser insuficientes debido al enfoque fragmentado que fomentan los presupuestos impredecibles.

Gráfico 6.3. Presupuestos institucionales de apertura y modificado, y ejecución presupuestaria por niveles de gobierno regional y local, 2017-2023



Nota: PIA se refiere al presupuesto institucional de apertura y PIM, al modificado.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en (MEF, 2024^[21]).

Para abordar la dispersión de la inversión pública, Perú primero debería mejorar la previsibilidad presupuestaria. Una posible estrategia sería limitar el número de modificaciones presupuestarias permitidas dentro de un ejercicio fiscal y fijar una fecha límite, como a mediados de año, después de la cual no se puedan hacer más enmiendas. Las principales fuentes de ingresos que tienen un impacto significativo en el presupuesto, como los ingresos por cánones, deberían estimarse con mayor precisión por adelantado o traspasarse al siguiente ejercicio fiscal. Si se aplica esta medida, los gobiernos podrían evaluar mejor su capacidad para financiar inversiones más grandes en lugar de muchas a pequeña escala y con escaso impacto.

Además, el diagnóstico de deficiencias realizado por las regiones y las municipalidades debería utilizarse de manera más eficaz para identificar necesidades comunes y facilitar inversiones conjuntas en infraestructura. Al poner en común fondos de múltiples autoridades que se benefician del mismo proyecto, Perú podría pasar de un enfoque *ad hoc* a una estrategia sistemática de inversión colectiva. Este proceso, que podrían liderar las ARD, permitiría realizar inversiones a mayor escala, maximizar los beneficios compartidos para múltiples entidades y reducir la dispersión de la inversión pública, lo que generaría un mayor impacto.

En tercer lugar, a pesar de la existencia de un marco multianual de inversiones, Perú carece actualmente de un plan integral de inversión en infraestructura a mediano o largo plazo. Más allá del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (2022-2025) publicado en 2019 (que se centra en el sector privado y deja fuera sectores importantes como la sanidad), no existe ningún documento estratégico que establezca las prioridades de inversión nacional en todos los sectores y niveles de gobierno a largo plazo. Los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública proporcionan algunas orientaciones para elaborar los planes de inversión sectoriales y de los gobiernos regionales y locales con un enfoque territorial, pero pueden modificarse cada cinco años (MEF, 2016^[22]; Official Gazette Legislative Decree No. 1252, 2016^[23]; OECD, 2024^[31]). Si bien la identificación de necesidades y la priorización de

deficiencias es un ejercicio valioso, el hecho de que deba estar vinculado al presupuesto anual (en lugar de a uno multianual) mantiene el enfoque en las inversiones a corto plazo. Como resultado, Perú carece de una estrategia nacional de inversión que coordine las prioridades entre los distintos sectores y gobiernos subnacionales, una situación que puede llevar a la duplicación de inversiones, a la pérdida de economías de escala y a ineficiencias generales en la inversión pública.

Perú necesita adoptar un enfoque más previsor de la inversión pública, que se extienda más allá de la programación multianual.

Para ello sería necesario desarrollar una estrategia de inversión a largo plazo a nivel intersectorial con un enfoque prospectivo y territorial. Dicha estrategia debería establecer prioridades nacionales claras en sectores clave, como el transporte, la sanidad, la educación y la energía, a la vez que alinea los esfuerzos de inversión entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, dado su papel fundamental en la inversión pública en Perú. Esto permitiría obtener mejores estimaciones de los recursos disponibles y una evaluación exhaustiva de las necesidades de infraestructura actuales y futuras para orientar las decisiones de inversión hacia objetivos específicos a largo plazo. Además, contar con una estrategia integral también facilitaría las inversiones conjuntas coordinadas a través de regiones, municipalidades, mancomunidades u otros organismos de colaboración similares, como se mencionó anteriormente.

Por último, a pesar de las numerosas modificaciones legales que ha sufrido el sistema y las regulaciones de contratación pública de Perú en los últimos cinco años, la percepción de corrupción dentro del sistema no ha mejorado en este período. La contratación pública está altamente regulada a nivel nacional y se rige por un conjunto complejo y extenso de cláusulas legales que resultan difíciles de interpretar para los gobiernos subnacionales que pueden carecer del personal necesario. Del reducido número de personas que permanecen en sus puestos el tiempo suficiente para adquirir experiencia, pocas poseen las habilidades necesarias para gestionar de manera eficiente todo el proceso de contratación, lo que provoca retrasos en la selección y ejecución de proyectos, así como dificultades para garantizar la transparencia y la legalidad. De hecho, el 60,9 % de las municipalidades ha solicitado que se refuerce el desarrollo de capacidades adicionales en los procesos administrativos, mientras que el 58,2 % ha pedido más formación en controles internos y auditoría (INEI, 2024^[23]).

Además, el seguimiento y la evaluación de los procesos de contratación pública no se llevan a cabo de manera sistemática. En estas circunstancias, es difícil crear un entorno en el que se puedan establecer asociaciones público-privadas con las garantías jurídicas necesarias. Si bien a raíz de la aplicación del MER se han logrado algunos avances, como tres Decretos Supremos sobre compras corporativas obligatorias o la recién aprobada Ley General de Contrataciones Públicas, que trata de abordar muchas cuestiones relacionadas con la transparencia, la eficiencia y la alineación con las prioridades estratégicas (Official Gazette General Law No. 32069, 2024^[18]), su implementación aún está por desarrollarse y evaluarse.

Perú debe seguir fortaleciendo su marco de contratación pública mediante la plena implementación del Plan de Acción de Reformas para el MER y la mejora de las competencias del funcionariado en todos los niveles de gobierno. Este proceso debería comenzar con una evaluación exhaustiva de los conocimientos del funcionariado encargado de las contrataciones para identificar las deficiencias y el desarrollo posterior de un programa de formación integral adaptado a estas necesidades. Simplificar los procesos mediante el establecimiento de requisitos, especificaciones técnicas y términos contractuales estandarizados también beneficiaría a los gobiernos subnacionales, cuyo tiempo y recursos suelen ser limitados, al hacer que los procedimientos de contratación sean más accesibles y garantizar el cumplimiento de los estándares de transparencia. Una plataforma integrada de contratación podría mejorar aún más la eficiencia y la transparencia, y permitir un seguimiento y una evaluación sistemáticos. Además, unas directrices legales claras para las APP, junto con formación específica sobre esta materia para el funcionariado, podrían facilitar una mayor participación del sector privado en proyectos de infraestructura clave.

Recuadro 6.1. Recomendaciones para mejorar la inversión pública subnacional

- **Vincular el proceso de programación multianual de las inversiones a un presupuesto que permita fijar los gastos a lo largo de varios años para garantizar una mejor alineación entre las inversiones programadas y las financiadas.** Esto podría lograrse a través de un marco presupuestario multianual con fondos asignados o contratos de inversión jurídicamente vinculantes que garanticen compromisos financieros a lo largo de varios ejercicios fiscales. Además, los proyectos de infraestructura solo deberían comenzar una vez que se haya asegurado todo el financiamiento necesario para garantizar que se completan de principio a fin. Por último, los proyectos que se incorporen con posterioridad en el proceso de aprobación presupuestaria (sin pasar por la fase de diagnóstico de deficiencias) deben limitarse estrictamente para evitar que se desvíen recursos de las inversiones priorizadas de forma estratégica.
- **Limitar el número de modificaciones presupuestarias permitidas dentro de un ejercicio fiscal y fomentar estrategias de inversión conjunta para reducir la fragmentación de las inversiones subnacionales.** Esto podría lograrse fijando una fecha límite después de la cual no se permitan más enmiendas presupuestarias y traspasando los ingresos por cánones al ejercicio fiscal para evitar grandes discrepancias entre el presupuesto institucional de apertura y el modificado. Una visión más clara de los ingresos totales permitiría a los gobiernos subnacionales planificar e invertir en proyectos de mayor escala. Además, las estrategias de inversión conjunta podrían fomentar la colaboración entre regiones y municipalidades, al poner en común fondos para apoyar inversiones de mayor impacto y tamaño que maximicen los beneficios compartidos y reduzcan la dispersión de la inversión pública.
- **Desarrollar un plan nacional de inversión en infraestructura a mediano o largo plazo para definir estratégicamente las prioridades de inversión en todos los sectores y niveles de gobierno.** Para ello sería necesario desarrollar una estrategia de inversión a largo plazo a nivel intersectorial con un enfoque prospectivo y territorial. Al establecer prioridades nacionales claras en todos los sectores clave y alinear los esfuerzos de inversión entre los distintos niveles de gobierno, esta estrategia podría proporcionar mejores estimaciones de los recursos disponibles y una evaluación exhaustiva de las necesidades actuales y futuras de infraestructura para orientar las decisiones de inversión hacia objetivos específicos a largo plazo. Esta estrategia también podría facilitar la inversión conjunta coordinada entre los gobiernos subnacionales.
- **Seguir fortaleciendo el marco de contratación pública mediante la implementación integral de un Plan de Acción para el Marco Estratégico de Reforma y garantizando que el funcionariado en todos los niveles de gobierno cuente con las competencias necesarias.** Se debe realizar una evaluación exhaustiva de los conocimientos del personal encargado de la contratación para identificar las deficiencias, seguida de un programa de formación adaptado a estas necesidades. Asimismo, simplificar los procesos de contratación pública mediante el establecimiento de requisitos, especificaciones técnicas y términos contractuales estandarizados facilitaría el acceso a los procedimientos, en particular, para los gobiernos subnacionales, a la vez que se respetarían los estándares de transparencia. Una plataforma integrada de contratación mejoraría la eficiencia y la transparencia, y facilitaría el seguimiento y la evaluación sistemáticos. Además, unas directrices más claras para las APP, junto con formación específica para el funcionariado público podrían contribuir a una mayor participación del sector privado en proyectos de infraestructura clave.

Referencias

- COMEX (2023), *State of subnational public finances in Peru - Special edition*, [6]
<https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-finanzas-publicas-001.pdf>
 (accessed on 5 May 2024).
- IFC (2018), *Peru's Works for Taxes Scheme: An Innovative Solution to Accelerate Private Provision of Infrastructure Investment*, [11]
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/55282690-f795-50e2-87a2-0204d430d88b/content> (accessed on 15 October 2024).
- IMF (2024), *Government Finance Statistics*, <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> [1]
 (accessed on 14 October 2024).
- INEI (2024), *Indicators of Municipal Management 2023*, [23]
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6491283/5665613-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2023.pdf?v=1720729228> (accessed on 5 May 2024).
- MEF (2024), *Budgetary Expenditure (Daily Update)*, [21]
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx> (accessed on 14 October 2024).
- MEF (2024), *Canon*, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454 [10]
 (accessed on 5 May 2024).
- MEF (2024), *CONECTAMEF*, [4]
https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/quienes_somos.php#quienes
 (accessed on 5 May 2024).
- MEF (2024), *FIDT*, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102593&lang=es-ES&view=article&id=5896 [8]
 (accessed on 15 October 2024).
- MEF (2024), *Reward to Investment Execution*, [12]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102664&lang=es-ES&view=article&id=6379 (accessed on 15 October 2024).
- MEF (2023), *Ministerial Resolution No. 402-2023-EF/11*, [17]
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5475553/4884207-rm402_2023ef11.pdf
 (accessed on 14 November 2024).
- MEF (2016), *National Public Investment Policy Guidelines - Documentation*, [22]
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101128&lang=es-ES&view=article&id=945 (accessed on 14 November 2024).
- OECD (2024), *OECD interviews conducted with local stakeholders as part of the Peru accession mission (RDPC)*. [3]
- OECD (2023), *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, [5]
<https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>.
- OECD (2023), *Subnational governments in OECD countries: Key data (Brochure)*, OECD Publishing. [13]

- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0402> (accessed on 18 March 2026). [24]
- Official Gazette General Law No. 32069 (2024), *General Law on Public Procurement*, https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2021.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=202105362&View (accessed on 14 November 2024). [18]
- Official Gazette Law No. 28258 (2004), *Law on Mining Royalties*, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1002BCF7DCFACAE705257C200052B47B/\\$FILE/28258.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1002BCF7DCFACAE705257C200052B47B/$FILE/28258.pdf) (accessed on 15 October 2024). [9]
- Official Gazette Law No. 30099 (2013), *Law on strengthening fiscal accountability and transparency*, <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/30099.pdf> (accessed on 15 October 2024). [19]
- Official Gazette Law No. 30225 (2019), *Public Procurement Law*, <https://www.onpe.gob.pe/modTransparencia/programa-inversiones/normas/TUO-LEY-DE-CONTRATACIONES-ESTADO.pdf> (accessed on 5 May 2024). [14]
- Official Gazette Legislative Decree No. 1252 (2016), *Legislative Decree creating the National System of Multiannual Programming and Investment Management and repealing Law No. 27293, Law of the National System of Public Investment*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/204885/DL1252.pdf?v=1594247767> (accessed on 5 May 2024). [2]
- Official Gazette Legislative Decree No. 1435 (2018), *Legislative Decree establishing the implementation and operation of the FIDT*, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/309678/Decreto_legislativo_que_establece_la_implementaci%C3%B3n_y_funcionamiento_del_fondo_INVIERTE.pdf (accessed on 5 May 2024). [7]
- Official Gazette Supreme Decree No. 287-2015-EF (2015), *Provisions for the implementation and operation of the Fiscal Council, created by Law No. 30099, Law on Strengthening Fiscal Accountability and Transparency*, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/254583/228903_file20181218-16260-qxurrt.pdf?v=1545181027 (accessed on 14 November 2024). [20]
- PCM (2024), *OECD questionnaire answered by local stakeholders as part of the Peru accession process (RDPC)*. [16]
- Transparency International (2024), *Corruption Perceptions Index 2023*, <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf> (accessed on 15 October 2024). [15]

Nota

¹ La inversión pública suele referirse a la inversión en infraestructura física (p. ej., carreteras, edificios gubernamentales, etc.) e infraestructura inmaterial (p. ej., apoyo a la innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo que se extiende más allá de un año (OECD, 2014^[24]). Puede incluir gastos de capital (es decir, formación de capital bruto y adquisiciones) y transferencias de capital (subvenciones y subsidios a la inversión, en efectivo o en especie, otorgados a otras unidades institucionales).

Políticas de Desarrollo Regional en Perú

Perú ha logrado avances importantes en el fortalecimiento de su política de desarrollo regional durante la última década. La planificación estratégica se ha vuelto más enfocada, mejorando también la gobernanza multinivel y la capacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales. Estos avances incluyen una mejor recopilación, publicación y uso de datos subnacionales. Sin embargo, Perú puede seguir mejorando el desempeño del desarrollo regional en dimensiones críticas, como la coordinación interministerial, la descentralización fiscal y las prácticas presupuestarias. Mediante la implementación de reformas focalizadas y basándose en las mejores prácticas internacionales, Perú puede mejorar la contribución de todas las regiones al desempeño nacional y reducir las desigualdades entre territorios y entre personas. Este reporte evalúa el desempeño de la política de desarrollo regional de Perú y ofrece recomendaciones clave para atender mejor las necesidades específicas de sus diversas regiones, al tiempo que promueve un crecimiento más inclusivo, equilibrado y resiliente, en línea con los estándares de la OCDE.



IMPRESA ISBN 978-92-64-43593-3
PDF ISBN 978-92-64-34452-5

