



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**“PROPUESTA DE MEJORA PARA LA COORDINACIÓN ENTRE LA  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y LOS GOBIERNOS  
SUBNACIONALES”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por**

**Dios Benites, Yanet de Jesus**

**Velasquez Javier, Victor Amilcar**

**Vilchez Vilchez, Enrique Ernesto**

**Asesor: Juan Carlos Pasco Herrera**

**[0000-0002-1674-9900](tel:0000-0002-1674-9900)**

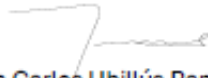
**Lima, agosto 2025**

## REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "PROPUESTA DE MEJORA PARA LA COORDINACIÓN ENTRE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES" presentado por Yanet De Jesus Dios Benites con D.N.I N.º 00236506, Victor Amilcar Velasquez Javier, con D.N.I N.º 44090692 y Enrique Ernesto Vilchez Vilchez, con D.N.I N.º 09675378, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard el 30 de octubre de 2025 dando el siguiente resultado.:

Resumen de coincidencias		
<b>20 %</b>		
1	revistas.pucp.edu.pe	3 %
2	edu.mesa.edu.pe	2 %
3	reportes.up.edu.pe	2 %
4	openstax.org	1 %
5	el-handel.net	1 %
6	el-handel.org	<1 %
7	ago.pucp.edu.pe	<1 %
8	documentos.com	<1 %
9	Ensayos y Documentos	<1 %
10	Ensayos y Documentos	<1 %
11	reportes.up.edu.pe	<1 %
12	Ensayos y Documentos	<1 %

30 de octubre de 2025.

  
Juan Carlos Ubillús Ramírez  
Jefe Académico

Agradecemos a nuestras familias, hijos, amigos, profesores, nuestro asesor de tesis y todos quienes nos apoyaron en este camino con palabras de aliento y apoyo constante

## RESUMEN EJECUTIVO

El estudio aborda uno de los principales desafíos del Estado peruano contemporáneo: la debilidad en la coordinación intergubernamental entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, especialmente en el contexto del proceso de descentralización y la modernización de la gestión pública.

A partir de un enfoque cualitativo, se analiza la interacción institucional entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los gobiernos regionales y locales, en el período 2022–2025. La hipótesis general sostiene que los principales factores que dificultan la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales son: una estructura organizacional fragmentada, mecanismos desarticulados de coordinación, prácticas comunicativas ineficaces y un fallo de seguimiento efectivo a los compromisos asumidos.

En términos metodológicos, el estudio se basa en análisis documental, entrevistas estructuradas a 23 expertos y funcionarios públicos (gobernadores, alcaldes y altos funcionarios del Poder Ejecutivo) aplicando escalas analíticas como la de Les Metcalfe (1994) para medir niveles de coordinación política. También se consideran variables clave como fricción, capacidad local, gobernanza y planificación, a partir del modelo de Aldrich (2019). El marco comparativo se nutre de experiencias de Chile, Colombia, Ecuador y Polonia, revelando cómo otras naciones enfrentan problemas similares de coordinación intergubernamental. A nivel nacional, se identifican actores relevantes como la Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Descentralización de la PCM, así como espacios formales: Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), Consejos de Estado Regional, Consejos de Estado Municipales, Muni Ejecutivos, Gore Ejecutivos, entre otros; que han demostrado dependencia a la voluntad política del Ejecutivo.

El trabajo culmina con una propuesta de mejora estructural que plantea la centralización de la función de coordinación en una sola oficina, dotándola de competencias para coordinar con toda la estructura de gobierno destacando a los sistemas funcionales y administrativos que cuente el sector, realizar seguimiento a demandas, acuerdos, aplicar sanciones por incumplimientos y garantizar sostenibilidad técnica e institucional. Asimismo, se proponen

modificaciones normativas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158) y al Reglamento de Organización y Funciones de la PCM.

La viabilidad de esta propuesta se evalúa desde tres dimensiones: técnica, política y social, destacando su potencial para fortalecer la articulación vertical y horizontal del Estado, promover una inversión pública de calidad y asegurar una gobernanza multinivel más efectiva.

**Palabras clave:** Coordinación, relaciones intergubernamentales, descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros, gobiernos subnacionales, gobernanza multinivel.

## ABSTRACT

The study addresses one of the main challenges facing the contemporary Peruvian state: the weakness in intergovernmental coordination between the national level and subnational levels of government, particularly in the context of the decentralization process and the modernization of public management.

Using a qualitative approach, it analyzes the institutional interaction between the Presidency of the Council of Ministers (PCM) and regional and local governments during the 2022–2025 period. The central hypothesis posits that the main factors hindering coordination between the PCM and subnational governments are: a fragmented organizational structure, disjointed coordination mechanisms, ineffective communication practices, and the lack of effective monitoring of agreed commitments.

Methodologically, the study is based on document analysis and structured interviews with 23 experts and public officials, applying analytical frameworks such as Les Metcalfe's (1994) scale to measure levels of political coordination. It also considers key variables such as friction, local capacity, governance, and planning, based on Aldrich's (2019) model. The comparative framework draws on the experiences of Chile, Colombia, Ecuador, and Poland, illustrating how other countries face similar challenges in intergovernmental coordination. At the national level, key actors are identified, such as the Secretariat of Coordination and the Secretariat of Decentralization within the PCM, as well as formal coordination spaces (CCI, CCV, Regional State Councils, Municipal State Councils, Muni Executives, Gore Executives, etc.) which have shown a dependency on the political will of the Executive Branch.

The study concludes with a structural improvement proposal that advocates for centralizing the coordination function in a single office, endowed with the authority to coordinate with all levels of government, monitor agreements, enforce penalties for non-compliance, and ensure technical and institutional sustainability. It also proposes regulatory amendments to the Organic Law of the Executive Branch (Law No. 29158) and its organizational and functional regulations.

The feasibility of this proposal is assessed across three dimensions: technical, political, and social, highlighting its potential to strengthen both vertical and horizontal articulation of the State, improve the quality of public investment, and ensure more effective multilevel governance.

**Keywords: Coordination, intergovernmental relations, decentralization, Presidency of the Council of Ministers, subnational governments, multilevel governance.**

## Tabla de contenido

ÍNDICE DE TABLAS.....	10
ÍNDICE DE FIGURAS.....	12
ÍNDICE DE ANEXOS.....	13
INTRODUCCIÓN .....	14
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>15</b>
1.1. Descripción del Problema.....	15
1.2. Preguntas de Investigación .....	17
1.3. Objetivos de Investigación .....	17
1.4. Hipótesis.....	18
1.5. Justificación .....	18
1.6. Delimitación y Limitación .....	18
1.7. Viabilidad.....	18
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>19</b>
2.1. Estado del Arte.....	19
2.2. Antecedentes de la investigación.....	21
2.3. Marco conceptual.....	23
2.4. Marco Normativo.....	31
2.5 Marco Operativo .....	34
<b>CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>65</b>
3.1. Diseño de la investigación.....	65
3.2. Tipo de investigación .....	65
3.3. Técnicas e instrumentos de investigación .....	65
3.4. Muestra .....	66
3.5 Recolección de información .....	66
3.6. Análisis de la información .....	66

<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>68</b>
<b>4.1. La gobernanza y la capacidad del Estado en los territorios .....</b>	<b>68</b>
<b>4.2. Índice de Densidad Estatal (IDE) .....</b>	<b>69</b>
<b>4.3. Índice de Capacidad Estatal (ICE).....</b>	<b>69</b>
<b>4.4. Análisis sobre IDE, ICE y CER.....</b>	<b>72</b>
<b>CAPÍTULO V. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>75</b>
<b>5.1. Sobre el proceso de coordinación .....</b>	<b>75</b>
<b>5.2. Sobre las características de la coordinación.....</b>	<b>79</b>
<b>5.3. Sobre los factores del proceso .....</b>	<b>82</b>
<b>5.4. Sobre los elementos relevantes para un modelo de coordinación.....</b>	<b>87</b>
<b>CAPÍTULO VI. IDENTIFICACIÓN, PROPUESTA Y PRIORIZACIÓN DE MEJORAS .....</b>	<b>92</b>
<b>6.1. Bases sustantivas de la propuesta.....</b>	<b>93</b>
<b>6.2. Bases producto de la investigación .....</b>	<b>101</b>
<b>6.3. Planteamiento de la propuesta.....</b>	<b>104</b>
<b>6.4. Modelo planteado.....</b>	<b>104</b>
<b>6.5. Objetivos de la propuesta.....</b>	<b>106</b>
<b>6.6. Actividades principales.....</b>	<b>107</b>
<b>6.7. Viabilidad de la propuesta .....</b>	<b>107</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>120</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla N° 1. Operacionalización de los 5 atributos de las Relaciones Intergubernamentales
- Tabla N° 2. Niveles de coordinación intergubernamental
- Tabla N° 3. Variables de coordinación intergubernamental
- Tabla N° 4. Normativa del Poder Ejecutivo en materia de coordinación intergubernamental
- Tabla N° 5. Principales diferencias entre las versiones de la PNMGP
- Tabla N° 6. Órganos/áreas de coordinación en PCM
- Tabla N° 7. Análisis de los órganos de línea de PCM sobre factores relevantes.
- Tabla N° 8. Solicitudes recibidas y atendidas por la Subsecretaría de Coordinación con Entidades Públicas y Privadas (2022-2023)
- Tabla N° 9. Reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo
- Tabla N° 10. Espacios de coordinación del CCI
- Tabla N° 11. Cronograma de GORE Ejecutivos realizados
- Tabla N° 12. Petitorio de gobiernos regionales
- Tabla N° 13. Porcentaje de cumplimiento de los sectores asignados en el GoRe Ejecutivo
- Tabla N° 14. relación de MUNI Ejecutivos por fecha
- Tabla N° 15. Estado del cumplimiento de los compromisos en los MUNI Ejecutivos al 2023
- Tabla N° 16. Consejos de Ministros Descentralizados
- Tabla N° 17. Numero de Consejos de Ministros Descentralizados en el 2021-2022
- Tabla N° 18. Número de compromisos acordados en los CER por departamentos
- Tabla N° 19. Número de compromisos acordados en los CER por SECTORES
- Tabla N° 20. Asistentes al CER por dependencias del Gobierno Nacional y Gobierno Regional
- Tabla N° 21. Porcentaje de acuerdos culminados por ediciones del CER
- Tabla N° 22. Acuerdos clasificados y direccionados por ministerio
- Tabla N° 23. Porcentaje del nivel de cumplimiento del CEMUNI
- Tabla N° 24. Muestra segmentada utilizada en la investigación
- Tabla 25. Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos por departamento entre 2015-2021 y el promedio de lapso.
- Tabla N° 26. Capacidad Estatal, Densidad Estatal y Acuerdos de los CER, según departamentos

Tabla N° 27. Importancia de la coordinación de PCM con otras entidades o instituciones

Tabla N° 28. Nivel de coordinación de órganos de línea PCM

Tabla N° 29. Espacios de coordinación de la PCM

Tabla N° 30. Estudio de caso Servir y SGP

Tabla N° 31. Nivel de Coordinación de la PCM con gobiernos subnacionales

Tabla N° 32. Nivel de percepción de características de la coordinación en base a la PNMGP al 2021

Tabla N° 33. Escala de coordinación política entre las relaciones entre la PCM y los gobiernos subnacionales

Tabla N° 34. Nivel de fricción en la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales

Tabla N° 35. Característica de la coordinación institucional entre los organismos gubernamentales involucrados en la gestión territorial (nacional, regional y local)

Tabla N° 36. Impacto de los objetivos compartidos entre niveles de gobierno hacia la coordinación intergubernamental efectiva

Tabla N°37. Grado de aprobación sobre si la comunicación intergubernamental logra la asociación y corresponsabilidad de la gobernanza multinivel efectiva

Tabla N° 38. percepción sobre la capacitación técnica del personal a cargo de la coordinación intergubernamental en la PCM

Tabla N° 39. disposición de herramientas modernas de planificación y seguimiento institucional en la PCM

Tabla N° 40. Como debería ser la coordinación intergubernamental hacia los gobiernos subnacionales

Tabla N° 41. Integración de Sistemas administrativos y Sistemas funcionales en la coordinación intergubernamental

Tabla N° 42. Frecuencia en la que se evalúa el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales

Tabla N° 43. Consecuencias institucionales ante incumplimiento de compromisos

Tabla N° 44. Armonización de metas regionales y nacionales

Tabla N° 45. Frecuencia de conflictos por superposición de funciones o presupuestos

Tabla N° 46. Efectividad de la coordinación presupuestaria para la ejecución de proyectos en los gobiernos subnacionales

## ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1. Coordinación intergubernamental
- Figura 2. Escala de coordinación política
- Figura 3. Enfoque sobre coordinación intergubernamental
- Figura 4. Organismos involucrados en la coordinación de sistemas en el Perú
- Figura 5. Características de la coordinación, según la PCM
- Figura 6. Órganos de línea de PCM con mayor capacidad coordinadora
- Figura 7. Funciones de la Secretaría de Coordinación
- Figura 8. Entidades con las que coordina la Secretaría de Coordinación
- Figura 9. Funciones de la CCV
- Figura 10. Funciones de la Secretaría de Descentralización
- Figura 11. Entidades con las que coordina la Secretaría de Descentralización
- Figura 12. Funciones del CCI
- Figura 13. Modelo de Gobernanza Colaborativa
- Figura 14. Resultados del Índice de Densidad Estatal (IDE) al 2024
- Figura 15. Competencias sobre el proceso de coordinación y características
- Figura 16. Gráfico de puntuación respecto a la formalidad institucional de los mecanismos de comunicación intergubernamental
- Figura 17. Contribución de la comunicación intergubernamental en torno a acuerdos
- Figura 18. Respuesta técnica a los requerimientos
- Figura 19. Gráfico sobre la existencia de instrumentos de monitoreo de compromisos
- Figura 20. Gráfico en torno a la rendición de cuentas pública
- Figura 21. articulación directa entre gobiernos subnacionales y la PCM
- Figura 22. Modelo de coordinación en Polonia
- Figura 23. Encargatura de la coordinación intergubernamental en el Poder Legislativo
- Figura 24. Modelo de coordinación del Congreso de la República
- Figura 25. Modelo de coordinación del Congreso de la República
- Figura 26. Coordinador parlamentario
- Figura 27. Modelo de atención y conversión de demandas de la coordinación parlamentaria
- Figura 28. Coordinación parlamentaria entre el Congreso y el Poder Ejecutivo
- Figura 29. Propuesta de modelo de coordinación única
- Figura 30. Actividades principales para la implementación de la propuesta

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1. Guía para la entrevista

Anexo 2. Relación de personas entrevistadas en marco de la investigación

## INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización ha representado una de las principales reformas estructurales del Estado peruano en lo que va del siglo XXI; sin embargo, su implementación ha enfrentado múltiples desafíos, siendo uno de los más persistentes la endeble articulación existente entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (Chessman, 2022). Esta falencia en la coordinación intergubernamental ha tenido impactos tangibles en la eficiencia de las políticas públicas, la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía y la ejecución “autónoma” de inversiones públicas (Mayorga, 2018). Si bien es cierto se han creado diversos espacios y mecanismos formales de articulación como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), los GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo y más recientemente los Consejos de Estado Regional y Municipal; su funcionamiento ha demostrado una alta dependencia de la voluntad política y una limitada institucionalización operativa.

Este trabajo de investigación se enmarca en el esfuerzo por comprender las causas estructurales y funcionales que dificultan dicha coordinación que, abordados partir de un enfoque cualitativo con análisis documental, entrevistas a expertos y herramientas como la escala de Metcalfe (1994) y el modelo de Aldrich (2019), se examinan las dinámicas entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los gobiernos subnacionales en el periodo 2022–2023. A su vez se identifican factores clave como la fragmentación organizacional, la desarticulación de mecanismos, las prácticas comunicativas deficientes y la ausencia de sistemas de seguimiento efectivos contrastando estas evidencias con experiencias internacionales, como los modelos de gobernanza intergubernamental en Polonia, Colombia y Chile, resaltando buenas prácticas y desafíos comunes.

A partir de este diagnóstico, se propone un modelo de mejora centrado en el fortalecimiento de la coordinación de la PCM a través de una unidad orgánica especializada como órgano rector del proceso de articulación territorial, dotándola de competencias normativas, técnicas y políticas para garantizar la sostenibilidad de la gobernanza multinivel. Esta propuesta incluye, mecanismos de transparencia, mecanismos de sanción al incumplimiento de compromisos, reformas normativas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, al Reglamento de Organización y Funciones de PCM y una nueva lógica de planificación estratégica colaborativa.

## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. Descripción del Problema

Las propuestas de mejora son esenciales para transformar la gestión pública en un proceso eficiente y orientado a resultados. Su implementación permite a las instituciones del Estado dejar atrás modelos tradicionales y adoptar herramientas que optimicen recursos, procesos y tiempos, mejorando así la calidad de los servicios ofrecidos rompiendo paradigmas institucionales, fortalecer la cultura organizacional y responder de manera efectiva las demandas ciudadanas (Choloquina, 2021).

La necesidad de propuestas de mejora innovadoras, que fortalezcan la capacidad del Estado para adaptarse y responder de forma eficiente a las demandas sociales contemporáneas, nace con el auge de una economía basada en servicios y el creciente interés en investigación y desarrollo. En este contexto, la innovación en la gestión pública ha cobrado relevancia, impulsada por enfoques como la Nueva Gestión Pública, el gobierno electrónico y el tránsito de gobierno a gobernanza (Gesto, 2023) vinculándose directamente con políticas nacionales como la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que incluye a la articulación y la coordinación intergubernamental como ejes de la gobernanza. La falta de cohesión en los objetivos en el proceso de coordinación intergubernamental, producto de intereses contrapuestos entre actores institucionales y sociales dificulta la toma de decisiones coherentes y eficaces frente a problemas públicos urgentes. En este contexto, la propuesta de mejora se vuelve una función clave para la formulación e implementación de un modelo de coordinación capaz de diseñar y ejecutar políticas (Del Carpio & Leiva, 2023).

La coordinación entre el gobierno nacional con los gobiernos locales es fundamental dentro del aparato estatal ya que alinea funciones, competencias y recursos permitiendo una gestión pública más eficiente, articulada y orientada al desarrollo territorial. Su adecuada implementación fortalece la descentralización, mejora la implementación de políticas públicas y evita la fragmentación institucional (Quispe & Ayamamani, 2023). Por otro lado, la creciente fragmentación y especialización del Poder Ejecutivo ha dificultado la coordinación y coherencia de la acción estatal puesto que se generan problemas en los ministerios para ejercer una supervisión efectiva sobre sus agencias, así como las dificultades de estas últimas para

interactuar con sus autoridades políticas; además, muchas agencias han asumido una autonomía tal que no solo implementan, sino también definen políticas públicas, consolidando una lógica compartimentada que condiciona el comportamiento organizacional y debilita la integración institucional (Mayorga, 2018).

La coordinación ejercida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sobre los gobiernos subnacionales es el eje de la política nacional; aunque existen espacios formales como el GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo, estos cumplen funciones principalmente informativas y consultivas, sin ejercer un rol articulador real entre los niveles de gobierno. Esta debilidad en la articulación limita la capacidad del Estado para atender adecuadamente las necesidades locales, perpetúa el centralismo y obstaculiza una descentralización efectiva (Quispe et. al, 2023). En esa misma línea respecto a los espacios dentro de la PCM, existen dos instancias: la primera, es la Comisión de Coordinación Viceministerial encabezada por la Secretaría de Coordinación, principalmente atiende normativa y reglamentos con refrendo y que tienen el visto bueno de la PCM, a su vez, direccionan los proyectos de ley provenientes del Congreso a los ministerios cuyo marco de sus competencias sea correspondido. Al ser una instancia cuya característica principal es la horizontalidad en su coordinación no atiende a gobiernos subnacionales, sino que direcciona sus petitorios hacia la segunda instancia, el Consejo de coordinación Intergubernamental, cuyos espacios actuales son el Consejo de Estado Regional y el Consejo de Estado Municipal gestionando bajo demanda diversas solicitudes de entidades regionales y locales en constante relación con sistemas administrativos y sistemas funcionales evidenciando una falta de coordinación integral dentro de la PCM.

La mejora en la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales garantiza una gestión pública eficiente, equitativa y con impacto real en el desarrollo territorial. En contextos como el peruano, donde las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos regionales y locales son limitadas, una articulación efectiva permite alinear objetivos, evitar duplicidades y optimizar el uso de los escasos recursos públicos. Las propuestas de mejora, como el fortalecimiento de los mecanismos formales de articulación (Consejo de Coordinación Intergubernamental, GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo), construyen una visión compartida de desarrollo que atienda las particularidades de cada territorio (Guillermo Girao, 2024).

Además, estas propuestas ayudan a consolidar un Estado más descentralizado donde las decisiones de inversión y políticas públicas no se impongan de forma unilateral desde el nivel central, sino que se construyan de manera colaborativa y basada en evidencia. Mejorar la coordinación intergubernamental implica también cerrar brechas institucionales, fortalecer la planificación multianual, profesionalizar el servicio civil subnacional y garantizar la sostenibilidad de las intervenciones públicas. En ese sentido, apostar por una gobernanza multinivel articulada no es solo una opción técnica, sino una necesidad para garantizar el derecho de los ciudadanos a servicios públicos de calidad (Manrique Campos, 2022).

## **1.2. Preguntas de Investigación**

### **1.2.1. Pregunta general**

¿Qué factores influyen dentro la coordinación intergubernamental entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos subnacionales?

### **1.2.2. Preguntas específicas:**

- I. ¿Cómo es el proceso de coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales?
- II. ¿Cuáles son las características más relevantes de la coordinación en la Presidencia del Consejo de Ministros?
- III. ¿De qué manera se podría mejorar el modelo de coordinación en la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales?

## **1.3. Objetivos de Investigación**

### **1.3.1. Objetivo general:**

Identificar los factores que influyen en la coordinación realizada entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos subnacionales

### **1.3.2. Objetivos específicos:**

- I. Comprender el proceso de coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales.

- II. Identificar las características más relevantes de la coordinación en la Presidencia del Consejo de Ministros.
- III. Proponer un modelo que mejore la coordinación en la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales construido sobre la base de la información obtenida.

## **1.4. Hipótesis**

### **1.4.1. Hipótesis General**

Los factores que inciden en la coordinación realizada entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos subnacionales son la estructura orgánica de las entidades, los mecanismos de coordinación desarticulados, las prácticas comunicativas y la falta de seguimiento de los compromisos.

### **1.4.2. Hipótesis Específicas**

- I. El proceso de coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales es claro respecto a los sistemas administrativos mientras que es complejo debido a las competencias y funciones compartidas entre las unidades orgánicas de la PCM.
- II. Las características más relevantes de la coordinación fueron identificadas por la Política de Modernización de la Gestión Pública como escasa, difícil, costosa y poco efectiva, consideramos que éstas deben haber mejorado gracias a dicha intervención.
- III. El modelo que mejore la coordinación en la Presidencia del Consejo de Ministros frente a los gobiernos subnacionales debe basarse en comunicación eficaz, estructura clara y atención efectiva de demandas.

## **1.5. Justificación**

### **1.5.1. Justificación teórica**

La presente investigación es relevante porque hacemos una revisión importante de teorías y constructos asociados a la coordinación intergubernamental, lo cual es un aporte beneficioso en el desarrollo del estado del arte respecto a esté presente en todo Estado.

### **1.5.2. Justificación practica**

La presente investigación presenta un modelo de coordinación que ayuda a mejorar este proceso en la administración pública peruana, entendiendo la complejidad que posee por ser descentralizado, multinivel y fragmentado.

### **1.5.3. Justificación metodológica**

La presente investigación hace uso de instrumentos de recolección de datos primarios y secundarios que nos permitirán tener un panorama más claro y relevante de la situación actual de la coordinación intergubernamental y de las mejoras que debería tener.

## **1.6. Delimitación y Limitación**

### **1.6.1. Delimitación**

El presente estudio se delimita temporalmente entre el periodo de los años 2022 a junio de 2025. Además, tiene como delimitación espacial la Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú, así como las unidades orgánicas vinculadas al proceso de coordinación intergubernamental, en las que se analizan las dinámicas, mecanismos y actores involucrados en dicho proceso dentro ese periodo específico.

### **1.6.2. Limitaciones**

En el desarrollo de la investigación, se encontraron dificultades en la recolección de información primaria, debido al limitado tiempo disponible que poseen los funcionarios que se buscaba entrevistar. Asimismo, existen pocas investigaciones que previamente hayan desarrollado con detalle un análisis del proceso de coordinación, sino una serie de pequeñas investigaciones que complementan la información realizada, pero requieren de actualización debido a los constantes cambios normativos y reglamentarios que se dan normalmente en el ordenamiento jurídico peruano.

## **1.7. Viabilidad**

La presente investigación es viable porque cumple con los parámetros adecuados a nivel metodológico y ético; asimismo, cumple con elaborar de manera coherente la propuesta de mejora y ha podido desarrollarse la investigación con normalidad porque se cuentan con los recursos propios adecuados para dicho fin.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Estado del Arte

Respecto a modelos de coordinación y sus procesos, un informe en Polonia sobre la elaboración de recomendaciones para una nueva Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático analizó documentos, entrevistas, talleres y capacitaciones, identificando deficiencias en la coordinación intergubernamental destacando la dispersión de las acciones de adaptación, la ausencia de un organismo coordinador, el monitoreo insuficiente, la falta de comprensión del conocimiento técnico por parte de los implementadores y la baja prioridad política del tema (Comisión Europea, 2024).

En esa misma línea, en Argentina se realizó un análisis comparado que evidenció cómo la baja eficiencia en la gestión de la inversión pública subnacional se debe a la débil coordinación intergubernamental: Los gobiernos subnacionales obtuvieron un promedio de 2,0 sobre 4,0 en el índice de eficiencia, frente al 3,0 del nivel nacional, con puntajes especialmente bajos en evaluación ex ante (1,4), planificación estratégica (1,6) y gestión de activos (1,3); esta situación se agrava por la escasa articulación con el nivel central puesto que solo el 31% de las provincias argentinas cuenta con mecanismos formales de coordinación dado que los gobiernos subnacionales ejecutan entre el 60% y 75% de la inversión pública total, mejorar la cooperación entre niveles de gobierno resulta fundamental para optimizar recursos, cerrar brechas territoriales y elevar la calidad de los servicios públicos (Eguino et al., 2020).

Finalmente, en el Perú se realizó un diagnóstico de ejecución de proyectos coordinados en conjunto a los gobiernos subnacionales evidenciando limitaciones estructurales que afectan su capacidad de gestión ya que existe una alta dependencia del gobierno central debido a su escasa autonomía fiscal, lo que limita su respuesta a las necesidades territoriales. Esta situación se agrava por la falta de profesionalización del servicio civil y la debilidad técnica de los equipos encargados de la inversión pública. Los gobiernos locales, por ejemplo, registraron un decrecimiento de -0,18 % en ejecución de actividades en los últimos cinco años, acumulando más de diez mil millones de soles no ejecutados, mientras que los gobiernos regionales

mostraron un retroceso aún mayor, con una caída de 5,53 % en la gestión de inversiones (Carmelo et. al, 2021).

En relación con lo expuesto, la coordinación intergubernamental deficiente representa un obstáculo central para una gestión pública efectiva; basándonos en la normativa peruana, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 exponía 4 características de la coordinación: escasa, difícil, costosa y poco efectiva. La problemática se genera cuando la versión actualizada, es decir, la PNMGP al 2030 orienta su desarrollo en base a objetivos y no cubre a la coordinación intergubernamental como un eje o problema sino a fortalecer ministerios con enfoque territorial que no implica una articulación efectiva.

## **2.2. Antecedentes de la investigación**

### **2.2.1 Antecedentes nacionales**

Las investigaciones analizadas revelan un panorama común: la coordinación intergubernamental en Perú enfrenta desafíos significativos que obstaculizan la implementación efectiva de políticas públicas. Desde la educación, donde la pandemia expuso las falencias en la articulación entre niveles de gobierno, hasta la gestión de servicios básicos como el agua potable y la salud, los estudios muestran una falta de coordinación y sinergia entre instituciones. A pesar de los esfuerzos realizados, persisten desigualdades y problemas de implementación, lo que sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de colaboración y participación ciudadana. Los hallazgos de estas investigaciones subrayan la importancia de abordar la coordinación intergubernamental de manera integral, considerando factores políticos, institucionales, sociales y económicos, a fin de garantizar la sostenibilidad y eficacia de las políticas públicas y mejorar la calidad de vida de la población peruana.

La investigación de Oriele Manrique (2021) sobre la implementación de la estrategia "Aprendo en Casa" en Perú durante la pandemia de COVID-19 ofrece un valioso análisis de los desafíos y oportunidades de la coordinación intergubernamental en el sector educativo. Al examinar las interacciones entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, Manrique revela una serie de dificultades que obstaculizaron la efectiva ejecución de esta iniciativa. Por otro lado, la investigación de Tania Narazas (2018) sobre el Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR en Perú ofrece un análisis crítico de este mecanismo de coordinación intergubernamental. A pesar

de los ambiciosos objetivos iniciales, el estudio revela que el programa ha enfrentado dificultades significativas en su implementación. Narazas documenta una alta tasa de rotación entre los gerentes públicos, lo que sugiere que el sistema no ha logrado retener a los profesionales seleccionados. Las principales causas identificadas son el incumplimiento de los plazos de asignación y la falta de demanda por parte de las entidades públicas.

La investigación de Mery Bautista (2023) sobre la gestión de la red de ciclovías en Lima revela una problemática crucial: la falta de coordinación entre las instituciones involucradas. A pesar del creciente interés en la bicicleta como medio de transporte, las ciclovías no cumplen con los estándares necesarios para garantizar la seguridad y comodidad de los usuarios. Es así que este estudio aporta evidencia empírica sobre la necesidad de una gestión más eficiente de las infraestructuras ciclistas en Lima.

La investigación de Ana Hurtado (2018) sobre la articulación intersectorial e intergubernamental en Huánuco revela avances en la reducción de la desnutrición crónica infantil y el aumento del acceso a servicios básicos, pero también persisten desafíos como la alta prevalencia de anemia. A pesar de los esfuerzos, la mejora en la calidad de vida de la primera infancia no ha sido sostenida en todos los indicadores. Finalmente, podemos indicar que esta investigación aporta evidencia empírica sobre los desafíos y oportunidades de la coordinación intergubernamental y que esto contribuye a generar mejoras, pero requiere fortalecerse para garantizar la sostenibilidad de los resultados.

### **2.2.2 Antecedentes internacionales**

Las investigaciones analizadas convergen en un punto común: la complejidad y los desafíos de la coordinación intergubernamental. Estos estudios ofrecen un panorama amplio de los desafíos y oportunidades de la coordinación intergubernamental en diversos contextos y sectores, aportando valiosos insumos para el diseño de políticas públicas más efectivas y equitativas.

La investigación de Urquiza y Fragkou (2021) sobre el conflicto por la escasez hídrica en el Aconcagua revela la complejidad de las dinámicas de gobernanza multinivel en contextos de crisis socio-territoriales. El estudio demuestra que las respuestas gubernamentales a esta crisis han sido fragmentadas y condicionadas por factores políticos, institucionales y sociales. Este

estudio aporta un marco analítico valioso para comprender cómo los conflictos socio-territoriales impactan en las dinámicas de gobernanza y cómo las instituciones públicas responden a estos desafíos.

La investigación de Lara Goyburu (2015) sobre los Consejos Federales en Argentina ofrece un análisis detallado de la coordinación intergubernamental en el país. Al comparar diferentes Consejos Federales, Goyburu revela una gran heterogeneidad en su funcionamiento y efectividad. Es así que esta investigación, proporciona un marco analítico y empírico que puede ser utilizado en futuras investigaciones sobre este tema. Esta investigación es particularmente relevante para comprender cómo diseñar y fortalecer mecanismos de coordinación intergubernamental en contextos federales.

La investigación de Henry Monga (2023) sobre el Bosque Santa Catalina revela la complejidad de la gobernanza climática multinivel en Ecuador. A pesar de la existencia de políticas y planes de protección, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno ha generado conflictos socioambientales y puesto en riesgo la preservación de este ecosistema. Esta investigación aporta un valioso antecedente para estudios futuros sobre gobernanza climática y conservación de áreas protegidas. Al analizar un caso concreto, el estudio permite identificar los desafíos y oportunidades de la coordinación intergubernamental en este ámbito.

La investigación de Carlos Rodrigues (2023) sobre la desnutrición crónica infantil en Ecuador revela una problemática fundamental: la falta de coordinación efectiva entre las instituciones involucradas. A través del análisis de diversas intervenciones, el estudio identifica una desarticulación en las agendas y acciones, lo que ha limitado el impacto de las políticas públicas. Esta investigación aporta un valioso antecedente para estudios futuros sobre coordinación intergubernamental en el ámbito de la salud pública. Al identificar las deficiencias existentes y proponer recomendaciones concretas, el estudio contribuye a la construcción de un marco teórico y empírico que puede ser utilizado para diseñar e implementar políticas públicas más efectivas en la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

### **2.3. Marco conceptual**

### 2.3.1. La coordinación intergubernamental

La acción de coordinar implica una secuencia de procesos que incluye acuerdos, gestiones conjuntas entre dos o más actores, y una organización con un objetivo específico. En este contexto, el término "coordinación intergubernamental" se define como la sincronización y unificación de acciones cuyo sincretismo y cooperación conducen hacia una dirección común con objetivos compartidos (Martínez, 1992).

Desde la perspectiva de la interacción entre entidades estatales, Anderson (1960) describe las relaciones intergubernamentales como actividades que ocurren dentro de un sistema entre distintos niveles de gobierno. Asimismo, estas interacciones ocurren entre actores gubernamentales que comparten responsabilidades sobre políticas públicas con un carácter colaborativo o competitivo, jerárquicas o no jerárquicas, y también formales o informales; además, estas relaciones pueden enmarcarse en modelos como el superpuesto, donde la interacción constante y la negociación son elementos clave, o el modelo separado, que se caracteriza por una mayor independencia entre niveles. En ese sentido las Relaciones Intergubernamentales (RIG) abarcan todo el universo de interacciones posibles entre gobiernos en un sistema político, siendo la coordinación intergubernamental una de las formas que pueden adoptar (Goyburu, 2015).

Las Relaciones Intergubernamentales no se limitan únicamente a los vínculos entre el gobierno nacional y los Estados, ni a los aspectos legales o estructuras jerárquicas; por el contrario, abarcan una perspectiva empírica y orientada a los resultados en la gestión de las políticas públicas, por ello, es necesario operacionalizarlas en base a 5 atributos relacionados al número o tipo de entes de gobierno, la frecuencia con la que los funcionarios mantienen contacto con actores de su jurisdicción, las pautas del comportamiento y actividades entre funcionarios, el número de funcionarios o actores clave en la toma de decisiones y la orientación o calidad respecto a los asuntos financieros o asignación de recursos en la política (Wright, 1997).

Tabla N° 1. Operacionalización de los 5 atributos de las Relaciones Intergubernamentales

Atributo	Descripción
El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas)	Se vincula a la idea de que la observación de estas relaciones no debe limitarse a los marcos constitucionalmente establecidos, yendo a observar las interacciones que se dan más allá de las relaciones entre el gobierno central y los locales.

La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones	Apunta a la observación de las relaciones entre funcionarios que dirigen las diferentes unidades de gobierno.
Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios	Se vincula con el anterior en el sentido de que estas relaciones no deben ser observadas solo como formalmente estructuradas, sino que deben observarse además los mecanismos informales orientados al logro de objetivos dentro del marco oficial y legal.
El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes	Tiene relación a considerar a todos los funcionarios del estado como participantes potenciales de las decisiones políticas, y no solo a los actores vinculados al ejecutivo.
Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos	Más difuso y vinculado con el anterior, busca indagar sobre la implementación de políticas, considerando que estas son acciones (o no acciones) de los funcionarios y sus consecuencias.

Fuente: Wright (1997)

En relación con la operacionalización de las RIG, se establece una clasificación de niveles de coordinación intergubernamental donde el nivel I, considerado básico, se basa en la comunicación entre actores y entes, y en la consulta a estos; el nivel II, clasificado como intermedio básico, implica negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes y por ello, cobra relevancia la presencia del liderazgo del funcionario nacional del área; en el nivel III, o intermedio avanzado, se contempla la construcción de consensos a nivel interorganizacional; finalmente, el Nivel IV, considerado avanzado, implica el establecimiento de parámetros organizacionales y la alineación estratégica (Goyburu, 2015).

Tabla N° 2. Niveles de coordinación intergubernamental

<b>Niveles de coordinación intergubernamental</b>			
<b>Nivel</b>	<b>Tipo de acción</b>	<b>Resultados</b>	<b>Lara Goyburu (2015)</b>
<b>I (básico)</b>	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones	dimensión administrativa de la coordinación intergubernamental, donde solo se alcanza un ordenamiento jurídico-administrativo de las funciones y en la cual es de suma importancia la capacidad de los CF para transferir recursos y capacidades.
	Consulta a actores y entes		
<b>II (intermedio básico)</b>	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación	dimensión política del concepto la que toma protagonismo, resolviendo por vía de la negociación las divergencias que pueden surgir a la hora de coordinar política pública, por lo que cobra relevancia la
<b>III (intermedio avanzado)</b>	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores	
	Arbitraje del gobierno central para resolver		

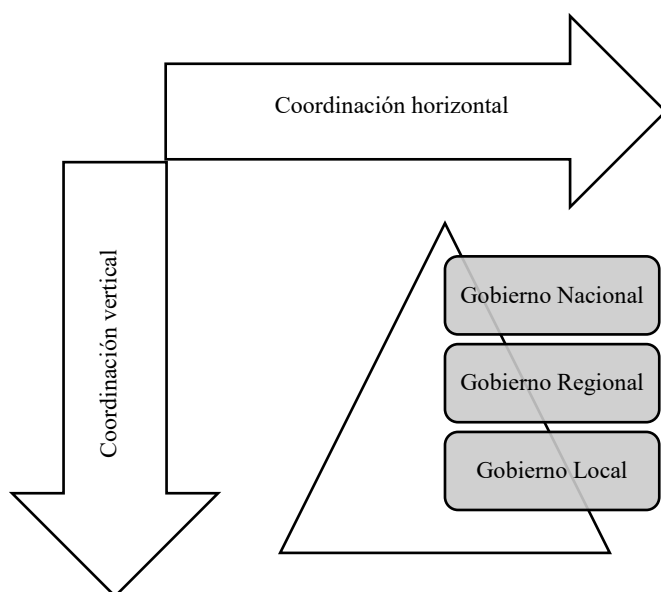
	diferencias interorganizacionales		presencia del liderazgo del funcionario nacional del área.
<b>IV (avanzado)</b>	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica	se observan ambas dimensiones del concepto presentes y operando de manera conjunta, lo que permite hablar entonces del concepto "completo", esto es de un nivel de coordinación intergubernamental integral, donde se observa coordinación en ambas dimensiones de manera simultánea e interrelacionada.

Fuente: Goyburu (2015).

En esta línea, la coordinación se entiende como la concertación de medios y esfuerzos para ejecutar una acción conjunta hacia un objetivo común, mientras que "intergubernamental" se refiere a la participación de más de un nivel de gobierno en la toma de decisiones.

Para diferenciar los tipos de coordinación intergubernamental, se considera:

Figura 1. Coordinación intergubernamental



Elaboración propia

1. Relaciones horizontales: entre entidades de un mismo nivel o jerarquía.
2. Relaciones verticales: entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

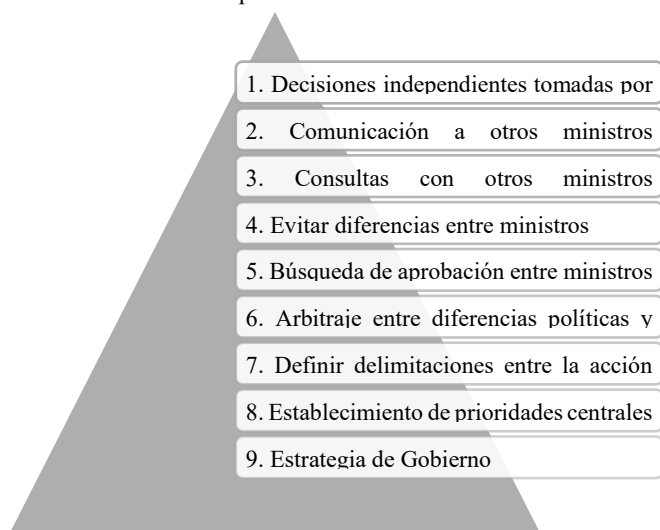
Estas relaciones pueden variar en su grado de institucionalización, dependiendo de si son generadas por un programa formal o por un problema público no agendado, y pueden surgir

tanto de manera formal como informal. Además, los mecanismos de coordinación pueden desarrollarse en función de sectores específicos.

Watts (1996) identifica las dimensiones vertical y horizontal de la coordinación intergubernamental. La dimensión vertical se da entre el gobierno central y los subnacionales, mientras que la horizontal ocurre entre entidades del mismo nivel, comúnmente en el ámbito legislativo nacional. En ambas dimensiones, la coordinación cumple dos funciones principales: Resolver conflictos entre niveles de gobierno y adaptarse a circunstancias cambiantes.

La coordinación intergubernamental se fundamenta en la integralidad, promoviendo la homogeneización y sinergia dentro de la gestión pública. Esto implica establecer prioridades mutuas, asignar recursos, y diseñar decisiones que permitan cumplir y ejecutar políticas públicas (Repetto, 2005). La concertación entre las entidades genera actos que fortalecen la cohesión y optimizan la acción gubernamental en beneficio de los objetivos comunes. Para complementar el modelo conceptual sobre la coordinación, se empleará una escala de Guttman adaptada a los nueve niveles de coordinación política propuestos por Les Metcalfe (1994):

Figura 2. Escala de coordinación política



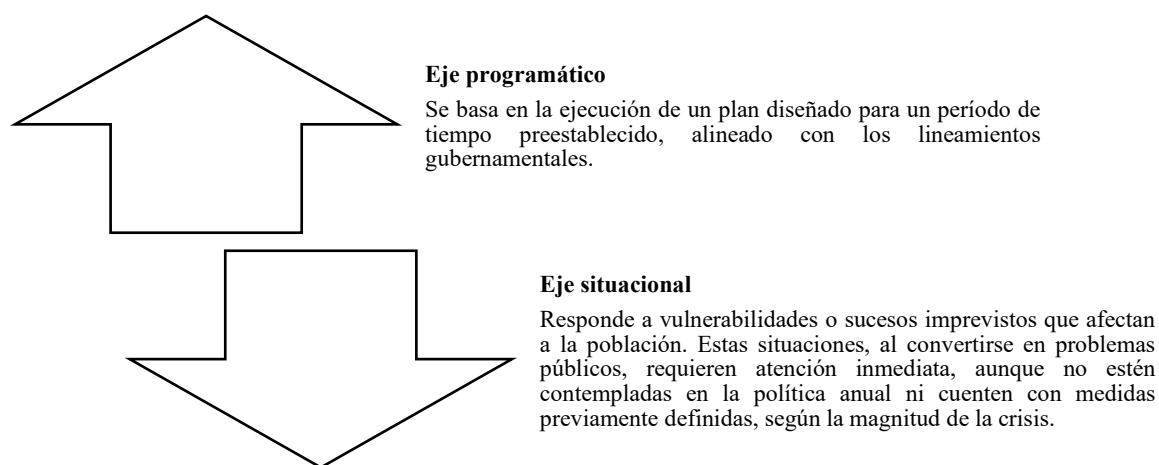
Fuente: Les Metcalfe (1994)

El objetivo de presentar esta escala es identificar los procesos que tienen lugar dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en su relación con los gobiernos subnacionales, particularmente en materia programática, siguiendo directivas de gobierno. Inicialmente, los

procesos comienzan en el ámbito interno de los funcionarios de confianza, quienes articulan sus posiciones. Posteriormente, se inicia la coordinación en términos informativos y de retroalimentación. Una vez consensuadas las posturas, se busca la aprobación grupal entre funcionarios y se trabaja para evitar diferencias políticas que puedan comprometer la planificación diseñada. Finalmente, se delimitan las acciones políticas, estableciendo los ejes prioritarios que permiten ejecutar la estrategia de Gobierno, trasladando las directrices a los gobiernos regionales y locales.

Existen dos enfoques principales en la coordinación intergubernamental:

Figura 3. Enfoque sobre coordinación intergubernamental



Elaboración propia

Para identificar la coordinación intergubernamental originada por vulnerabilidades y problemas situacionales, es indispensable establecer variables clave que permitan analizar y gestionar estas dinámicas. Aldrich (2019) identifica una serie de variables como el nivel de fricción, el nivel de desarrollo, la gobernanza, el costo del problema público, el porcentaje de afectados, los objetivos compartidos, la capacidad local, la logística y la planificación. En la siguiente tabla podremos ver cómo se define operacionalmente cada una de estas variables planteadas por el autor.

Tabla N° 3. Variables de coordinación intergubernamental

Variables de coordinación intergubernamental								
Nivel de	Nivel de	Gobernan	Costo de	Porcentaj	Objetivos	Capacida	Logística	Planificac

fricción	desarrollo	za	problema público	e de ciudadanos afectados	compartidos	d local		ión
Entendiendo “fricción” como la falta en coordinación entre entidades (Siembieda, 2012)	Desarrollo económico dentro del sector afectado.	Nivel de institucionalización de los organismos involucrados.	Costo monetario a ejecutar	Porcentaje de ciudadanos afectados por la vulnerabilidad y/o beneficiados por la política pública.	Objetivos a trazar cuyo sincretismo lleve a la coordinación intergubernamental a ser efectiva	Capacidad del gobierno subnacional para responder a primera instancia ante la necesidad	Infraestructura. Logística direccionada.	Elaboración de un plan en base a objetivos y estrategias a cumplir.

Fuente: Aldrich (2019)

### 2.3.2. La coordinación en Latinoamérica: marco comparativo

#### La coordinación en Chile

El proceso de chileno tiene similitudes temporales con el de Perú. Aunque en 1992 las autoridades locales comenzaron a ser elegidas por votación popular, no fue hasta 2001 que se transfirieron competencias a este nivel de gobierno. Sin embargo, la elección de autoridades regionales es un hecho reciente, iniciado en 2021.

Montecinos (2020) describe el proceso de descentralización chileno como una desconcentración administrativa de competencias y acciones. Aunque se otorgan ciertas autonomías a los niveles locales, un burócrata designado por el gobierno nacional supervisa y define las acciones políticas. Este diseño genera una fuerte tutela administrativa por parte del gobierno central, reduciendo la autonomía política de las autoridades subnacionales electas a una apariencia más que a una realidad efectiva. Para el autor en mención, la crisis social de 2019 y las fallidas convenciones constitucionales reabrieron el debate sobre el fortalecimiento de la descentralización. Este proceso había avanzado previamente entre 2017 y 2018, gracias a cambios normativos que otorgaron más facultades a las autoridades subnacionales, especialmente en temas de administración regional y local. Por su parte, Henríquez (2020) señala que, entre 2018 y 2022, Chile atravesó una etapa de transición para implementar y reglamentar las reformas de 2018. Estas incluían la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, la introducción de instrumentos de gestión y la adopción de nuevas políticas de planeamiento.

A pesar de estos avances, la coordinación intergubernamental en Chile sigue siendo predominantemente tutelar. Los funcionarios designados por el gobierno nacional son quienes determinan las decisiones públicas en cada nivel de gobierno. Esta coordinación se realiza principalmente a través de comités sectoriales, donde participan autoridades locales y regionales electas, junto con el delegado presidencial (representante del gobierno nacional) y las secretarías regionales ministeriales (SEREMIs). En estos espacios se gestionan servicios públicos como salud, educación y manejo de desastres. No obstante, el desafío de completar la transferencia de competencias a los gobiernos regionales permanece pendiente.

### **La coordinación en Colombia**

El proceso de descentralización en Colombia comenzó en la década de los 90, en el contexto de un cambio constitucional. Posteriormente, se fortaleció mediante reformas legislativas implementadas en 2013. En este proceso, se asignó a un órgano la responsabilidad de realizar el monitoreo, la evaluación y el control de la descentralización.

Acosta (2018), el proceso de descentralización en Colombia enfrenta varios problemas, entre ellos la duplicidad de funciones. A pesar de que el gobierno nacional ha delegado algunas competencias a los niveles subnacionales, aún mantiene competencias en ciertos asuntos. Otro desafío es la falta de claridad respecto a las competencias de cada nivel de gobierno. En cuanto a la coordinación, Acosta (2018) señala que no existen mecanismos formales establecidos, por lo que los intentos de coordinación dependen principalmente de la capacidad técnica de los burócratas de los niveles subnacionales. De esta manera, Colombia carece de un modelo de coordinación consolidado, más allá de algunos casos aislados.

### **La coordinación en Ecuador**

Ecuador ha atravesado dos procesos y modelos de relaciones intergubernamentales, desarrollados en torno a distintas formas de concebir el Estado. Según Molina (2015), durante la década de los 70 y los inicios de 2000, el proceso de descentralización carecía de reglas claras. Las competencias y recursos no se transfirieron de manera adecuada, y no existió un marco organizado para las capacidades de coordinación intergubernamental.

Un hecho distintivo fue que, con la nueva constitución de 1998, se implementó una transferencia de competencias denominada "a la carta", ya que cada gobierno local podía solicitar competencias según su interés. En este contexto, el único espacio de coordinación fueron los consejos provinciales, que gestionaban la toma de decisiones sobre lo poco que se descentralizó. En esta etapa, el 66% de los municipios no solicitó competencias, y el gobierno central temía que la descentralización implicara una pérdida de poder institucional (Molina, 2015). El segundo proceso se dio durante el gobierno de Rafael Correa, bajo el marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que entendió la descentralización como un proceso progresivo, obligatorio y definitivo. En este contexto, se creó el Consejo Nacional de Competencias, un organismo técnico encargado de coordinar la transferencia de competencias e implementar el Plan Nacional de Descentralización.

Respecto al modelo de coordinación, son las regiones las encargadas de coordinar entre los gobiernos de nivel inferior en su territorio (provincias, cantones y parroquias). Sin embargo, aún no se han constituido formalmente como regiones hasta la fecha (Molina, 2015). Además, aunque el COOTAD incorpora la coordinación como un principio normativo, no se ha materializado en una figura institucionalizada.

#### **2.4. Marco Normativo**

En el contexto peruano, la coordinación intergubernamental tiene su punto de partida en el proceso de descentralización iniciado en julio de 2002, a través de la promulgación de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que estableció el Consejo Nacional de Descentralización (CND). Este organismo, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), tenía la responsabilidad de liderar el proceso de descentralización, coordinar entre los tres niveles de gobierno, gestionar la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos subnacionales, y promover la integración (Ley N.º 27783, 2002).

La Ley de Bases también estableció, en su artículo 49, que las relaciones de coordinación, cooperación y apoyo entre niveles de gobierno debían ser permanentes y respetar la autonomía y competencias propias de cada nivel. Posteriormente, en noviembre de 2002, se promulgó la

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que detalló los mecanismos de coordinación intergubernamental, especialmente en sectores con competencias compartidas, reafirmando el rol central del CND en la descentralización.

En ese mismo periodo, la Ley N° 27897 propuso la institucionalización de espacios de coordinación interregional e intergubernamental entre niveles regional y local. Más adelante, en 2003, se aprobó la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que priorizó la participación ciudadana y estableció que las relaciones intergubernamentales debían basarse en cooperación, coordinación y el principio de subsidiariedad (Ley N° 27972, 2003).

Aunque estas leyes destacaron la importancia de la coordinación, no institucionalizaron mecanismos específicos. El CND, con un rol representativo, careció de apoyo político y operatividad efectiva (USAID, 2009). En 2007, con la Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se reconoció la coordinación intergubernamental como una función del gobierno nacional en competencias compartidas. Además, se creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), aunque sin especificar claramente sus funciones.

Ese mismo año, el “Shock Descentralizador” del expresidente Alan García aceleró la transferencia de competencias a gobiernos subnacionales, exponiendo riesgos de corrupción e ineficiencia debido a la falta de mecanismos claros de coordinación (Muñoz, 2014). También se desactivó el CND, reemplazándolo por la Secretaría de Descentralización, bajo la PCM, lo que fortaleció el enfoque centralista (Contraloría General de la República, 2014).

En 2009, el reglamento del CCI (Decreto Supremo N.° 079-2009-PCM) definió sus funciones, como coordinar políticas nacionales, monitorear la gestión descentralizada y resolver controversias limítrofes. Sin embargo, su funcionamiento irregular y falta de metodologías efectivas limitaron su impacto.

En 2013, la Secretaría de Gestión Pública promovió la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, identificando la débil articulación intergubernamental como un obstáculo para la ejecución de políticas nacionales (PCM, 2013). Desde entonces hasta 2021,

el proceso de descentralización careció de reformas significativas, operando en una etapa de estancamiento (IEP, 2022).

En 2021, el Decreto Supremo N.º 050-2021-PCM aprobó un nuevo reglamento para el CCI, definiendo sus funciones y estructura. También se formalizaron espacios operativos como los encuentros GORE Ejecutivo, MUNI Ejecutivo y otras instancias intergubernamentales, que serán detallados en la siguiente tabla.

Tabla N° 4. Normativa del Poder Ejecutivo en materia de coordinación intergubernamental

Tipo de norma	Número	Denominación	Fecha de publicación
Constitución Política del Perú	No aplica	Constitución Política del Perú	1993
Ley	27783	Ley de Bases de Descentralización	2002
Ley	27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	2002
Ley	27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	2002
Ley	27972	Ley Orgánica de Municipalidades	2003
Ley	29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	2007
Decreto Legislativo	1088	Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	2008
Decreto Supremo	079-2009-PCM	Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental	2009
Resolución Ministerial	251-2013-PCM	Aprueban Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial	2013
Decreto Supremo	004-2013-PCM	Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	2013
Ley	30057	Ley del Servicio Civil	2013
Decreto Legislativo	1252	Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones	2016
Decreto Legislativo	1326	Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado	2017
Decreto Supremo	029-2018-PCM	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales	2018
Decreto Supremo	038-2018-PCM	Decreto Supremo que modifica el Reglamento que regula las políticas nacionales	2018
Decreto Supremo	123-2018-PCM	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública	2018
Decreto Legislativo	1432	Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública	2018
Decreto Legislativo	1437	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público	2018

Decreto Legislativo	1438	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad	2018
Decreto Legislativo	1439	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento	2018
Decreto Legislativo	1440	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público	2018
Decreto Legislativo	1441	Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería	2018
Decreto Supremo	050-2021-PCM	Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI	2021
Decreto Supremo	103-2022-PCM	Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	2022
Decreto Supremo	097-2022-PCM	Decreto Supremo que aprueba la relación y calificación de los Sistemas Funcionales	2022
Reglamento del Congreso de la República	No aplica	Reglamento del Congreso de la República	2023
Resolución Ministerial	224-2023-PCM	Aprobación del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	2023

Elaboración propia.

## 2.5 Marco Operativo

### 2.5.1. Proceso de coordinación en el Perú: actores involucrados

La coordinación intergubernamental es un conjunto de actos, una herramienta o mecanismo, y no un "fin en sí mismo". Ocurre en diferentes niveles (horizontal y vertical) y con distintos grados de complejidad, situándose dentro del espectro de interdependencias jurisdiccionales (Licha & Molina, 2006). En este contexto, la armonización, que implica la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, surge como parte del proceso de descentralización con el objetivo de promover un desarrollo óptimo de políticas (Consejo Nacional de Educación, 2012). Esta coordinación es una de las tres relaciones de gobierno, materializándose a través de la cooperación y colaboración, los cuales conforman la articulación gubernamental.

Respecto a la descentralización y el concepto de articulación política, este proceso es producto de la transferencia de funciones, capacidades y recursos con el fin de eliminar el centralismo característico del sistema administrativo peruano, previo a la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783). Como parte de este proceso, se promulgaron dos leyes clave: la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972). Así, la coordinación como política tiene su antecedente directo en la Ley de Bases, pero su origen concreto se encuentra en la creación del Consejo de

Coordinación Intergubernamental (Ley 29158-2007), donde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asumiría el rol de presidirlo, e incluiría a miembros de los Gobiernos Regionales y Locales. El funcionamiento de este órgano se concretó con la aprobación de su reglamento, 14 años después, bajo el Decreto Supremo N° 050-2021-PCM.

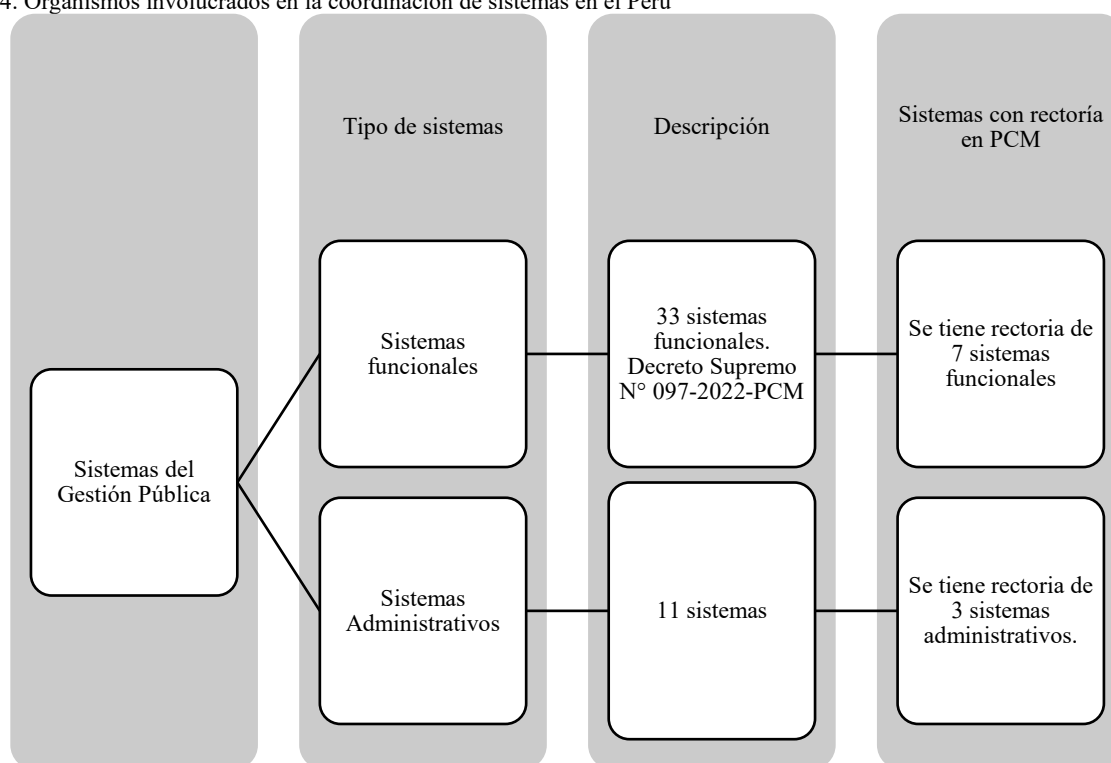
Veiga y Bronzo (2005) describen tres niveles de coordinación entre organizaciones en el contexto de políticas públicas. El nivel básico se refiere al establecimiento de objetivos generales sin una interpretación común del problema. Cada organización actúa de manera autónoma, con escasa interacción o coordinación. La coherencia entre los objetivos y productos es limitada, y la cooperación es mínima. El nivel intermedio se da cuando las organizaciones comparten algunas dimensiones de la formulación, como el diagnóstico y los objetivos específicos, pero no en la planificación ni en la programación presupuestaria. Aunque la ejecución sigue siendo autónoma, se realizan intentos de coordinación a través de planes de acción o convenios, que a menudo resultan en mecanismos ritualizados de cooperación. Finalmente, en el nivel avanzado, se logra una integración total en el ciclo de la política pública. Las organizaciones comparten diagnóstico, objetivos, metas, y tienen una planificación y programación presupuestaria común. La implementación incluye sistemas de información compartidos y una clara división de roles y funciones. Estas dinámicas están influenciadas por la economía política y los intereses institucionales, donde las organizaciones buscan fortalecer sus agendas y recursos. Las diferencias en intereses y especializaciones impactan la construcción de problemas públicos y las soluciones propuestas, así como la percepción de dependencia y el estilo de liderazgo en cada entidad (Müller, 2016).

Antes de profundizar en quiénes coordinan, es necesario precisar la estructura del Estado peruano, que es el contexto en el cual se define qué se coordina y cómo se coordina. De acuerdo con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las actividades de la Administración Pública se subdividen en sistemas, los cuales pueden ser administrativos o funcionales. Los sistemas administrativos son un conjunto de entidades y organismos especializados que ejecutan funciones específicas en áreas determinadas del Estado. Estos se rigen por 11 materias: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la Gestión Pública.

Los sistemas funcionales por su parte son el conjunto de entidades y organismos especializados que ejecutan funciones específicas en áreas determinadas del Estado, con el propósito de implementar políticas públicas y ofrecer servicios en múltiples sectores caracterizándose por su autonomía técnica. En total son 33 sistemas.

Cada uno de los sistemas posee un ente rector, que dentro de sus funciones también coordina la implementación del sistema en toda la estructura del Estado Peruano, es así que podríamos visualizar a la coordinación en el Perú, de la siguiente manera:

Figura 4. Organismos involucrados en la coordinación de sistemas en el Perú



Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Elaboración propia

Como se puede observar, la PCM cuenta dentro de su sector con la rectoría de diversos sistemas tanto funcionales como sistemas administrativos, éstos son:

- Respecto a sistemas funcionales: Sistema Nacional de Demarcación Territorial, Sistema Nacional de Transformación Digital, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Estadística, Sistema de Inteligencia Nacional, Sistema

Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

- Respecto a sistemas administrativos: Sistema de Gestión de Recursos Humanos, Sistema de Planeamiento Estratégico y Sistema de Modernización de la Gestión Pública.

En el contexto de la coordinación intergubernamental en Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) desempeña un papel crucial al gestionar funciones estratégicas del gobierno central, tales como establecer las prioridades del Ejecutivo, coordinar y monitorear políticas públicas, y fomentar mejoras en la administración. Además, la PCM se encarga de articularse con otros poderes del Estado y con los niveles subnacionales (Alessandro et al., 2014: 7).

Dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), operan 13 agencias, distribuidas de la siguiente manera: 4 son organismos técnicos ejecutores, 5 son organismos técnicos especializados y 4 son organismos reguladores. De estas, 11 agencias se centran en funciones sectoriales especializadas. Sin embargo, dos agencias destacan particularmente en la coordinación de la gestión pública y el gobierno: la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), responsable de la gestión de los recursos humanos del Estado y encargada de establecer normas y procedimientos para la administración del personal público, y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que coordina y lidera el sistema de planeamiento estratégico público, asegurando la alineación de las políticas y planes a nivel nacional.

Considerando el carácter asertivo del término ‘coordinación intergubernamental’, que implica una relación entre las estructuras jerárquicas del Estado (a los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local), se concluye que el proceso de coordinación implica una articulación vertical dentro de la gestión pública. Las directrices por tratar en este proceso son principalmente de carácter presupuestal, administrativo (incluyendo la creación de organismos de coordinación) y territorial (incluyendo la creación de gobiernos subnacionales). En este contexto, el ordenamiento territorial ha adquirido un papel importante en la coordinación como política pública. En 2001, se conformó la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (DS N° 045-2001-PCM), que declaró el ordenamiento territorial ambiental como ‘de interés nacional’, conformando esta comisión la PCM, el CONAM, gobiernos locales y

representantes del Estado. A su vez, se especificó que cada organismo sectorial y regional debía constituir un comité de coordinación interna para la toma de decisiones (Ruiz, 2017).

## 2.5.2. Características de la coordinación en el Perú

### La coordinación desde la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública es una política pública desarrollada en el contexto de Reforma del Estado y aplicación del enfoque de Nueva Gestión Pública, basado en una gestión por resultados, uso eficiente de recursos y fortalecimiento de la descentralización. La primera versión de esta política se aprobó en 2013, considerando un modelo teórico basado en pilares y ejes transversales. La segunda versión se desarrolló en 2022, con miras a generar una serie de ajustes y mejoras a la versión anterior. Su modelo teórico fue un tanto distinto, porque se enfocó en objetivos.

Tabla N° 5. Principales diferencias entre las versiones de la PNMGP

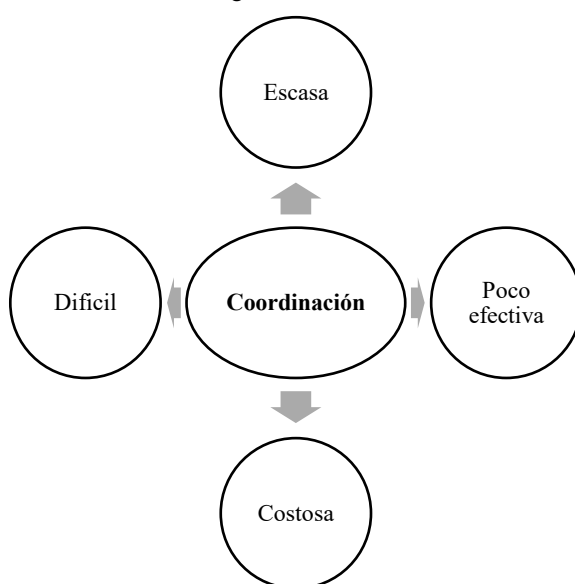
Variable	PNMGP al 2021	PNMGP al 2030
Identificación del problema público	No	Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y/o la creación de valor público
Identificación de causas directas e indirectas	Si. Se han identificado 7 causas para el problema público	Si. Se han identificado 5 causas directas y 24 causas indirectas basadas en evidencia, información y entrevistas
Identificación de situación futura	No	Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente
Modelo conceptual	Gestión por Resultados	Basado en un enfoque de proceso que tiene el siguiente esquema: Políticas públicas y regulación - estrategia de intervención - bienes y servicios - gestión interna - resultados
Principios de la PNMGP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orientación al ciudadano</li> <li>2. Articulación intergubernamental e intersectorial</li> <li>3. Balance entre flexibilidad y control de la gestión</li> <li>4. Transparencia, rendición de cuentas y ética pública</li> <li>5. Innovación y aprovechamiento de las tecnologías</li> <li>6. Principio de sostenibilidad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos Humanos</li> <li>2. Orientación a resultados</li> <li>3. Resiliencia</li> <li>4. Productividad</li> <li>5. Territorialidad</li> <li>6. Continuidad</li> <li>7. Flexibilidad y agilidad</li> <li>8. Sostenibilidad ambiental</li> </ol>

Componentes de la gestión pública	1. Planeamiento del Estado: políticas de Estado y de gobierno 2. Planeamiento estratégico 3. Presupuesto para resultados 4. Gestión por procesos 5. Servicio civil meritocrático 6. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	No
Pilares centrales	1. Políticas públicas, planes estratégicos y operativos 2. Presupuesto para resultados 3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional 4. Servicio civil meritocrático 5. Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento	No
Ejes de la política	1. Gobierno abierto 2. Gobierno electrónico 3. Articulación institucional	1. Estado abierto 2. Seguimiento, evaluación y mejora continua
Identificación de objetivos prioritarios, lineamientos y actividades operativas	Si se han identificado 10 lineamientos, así como lineamiento para sistemas administrativos y sistemas funcionales y 26 acciones	Si se han identificado 4 objetivos estratégicos, 6 lineamientos y 24 actividades operativas

Fuentes: PNMGP. Elaboración propia

El proceso de coordinación intergubernamental en la PNMGP al 2021 es uno de los tres ejes transversales, que son importantes para el desarrollo del proceso de modernización del Estado. Asimismo, en el diagnóstico desarrollado por la Presidencia del Consejo de Ministros, se expone una serie de características que posee la coordinación: escasa, difícil, costosa y poco efectiva.

Figura 5. Características de la coordinación, según la PCM



Fuente: PNMGP al 2021

### **2.5.3. La coordinación desde la PCM: Análisis Operativo**

#### **A. La coordinación desde la Presidencia del Consejo de Ministros**

La PCM y la figura del Primer Ministro bajo un enfoque teórico, tanto como entidad y personalidad política en un sistema democrático que se enfrenta a dos dilemas: el primero es el cómo se va a mantener el control sobre las *policy* mientras delegan autoridad a otros actores del gobierno, en el caso peruano, ministerios; y segundo, como dar forma a la agenda política cuando la situación es definida por problemáticas y oportunidades percibidas también por otros en la estructura del sistema político (Kaarbo & Hermann, 1998).

El fundamento del poder para la PCM y su liderazgo multisectorial se justifica bajo el modelo de estilo de liderazgo o “*leadership style model*” en donde se debe, en primer lugar, promover políticas que logren conectar y persuadir a la ciudadanía. En segundo lugar, se debe demostrar capacidad organizativa, tanto para formar un equipo de asesores eficaz como para diseñar arreglos institucionales funcionales; en tercer lugar, se requiere la habilidad política, entendida como una combinación de persuasión, conciliación, manipulación y mediación para manejar las relaciones con ministros, partidos y otros actores; en cuarto lugar es necesario una visión clara de los objetivos de política pública; finalmente, el quinto y sexto lugar se consideran dos variables: el estilo cognitivo, que se refiere a cómo los líderes procesan consejos y toman decisiones, y la inteligencia emocional, que implica gestionar las emociones de forma constructiva durante tiempos de crisis (Byrne & Theakston, 2019).

De acuerdo con el marco normativo vigente en el Perú, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asume competencias a nivel nacional en diversos ámbitos estratégicos, tales como la modernización de la gestión pública, la promoción de la ética e integridad en la función pública, la lucha contra la corrupción, el desarrollo y ordenamiento territorial, la descentralización, la demarcación territorial, así como la facilitación del diálogo y la concertación social, la transformación digital del Estado y la difusión institucional de las acciones del Poder Ejecutivo, entre otras funciones relevantes. Tiene bajo su jurisdicción la coordinación de las políticas nacionales (coordinación horizontal) y la coordinación de las relaciones con los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil (coordinación vertical). Los procesos de coordinación en la PCM involucran a diferentes órganos de línea y apoyo, como podremos ver

en la siguiente tabla, en las cuales veremos que coordinan con diferentes entidades e instituciones, como también coordinan diferentes acciones.

Tabla N° 6. Órganos/áreas de coordinación en PCM

Órgano/ Área	Tipo de órgano / área	Base normativa	Con quien coordina					Que coordina		
			Poderes del Estado	Organismos Constitucionales Autónomos	Ministerios/ sectorial	Gobiernos Sub nacionales	Otros (sociedad civil, privados, etc)	Sistema administrativo	Sistema funcional	Otros
Secretaría General										
Secretaría de Coordinación	Órgano de línea	Art. 61 al Art. 67	X	X	X		X		X	
Secretaría de Comunicación Social	Órgano de línea	Art. 68 al Art. 69			X		X			X
Secretaría de Gestión Pública	Órgano de línea	Art. 70 al Art. 78			X	X		X		
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	Órgano de línea	Art. 79 al Art. 87			X	X	X		X	
Secretaría de Integridad Pública	Órgano de línea	Art. 78 al Art. 83			X	X				X
Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial										
Secretaría de Descentralización	Órgano de línea	Art. 95 al Art. 103	X		X	X	X		X	
Secretaría de Gestión Social y diálogo	Órgano de línea	Art. 104 al Art. 112			X	X	X			X
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	Órgano de línea	Art. 113 al Art. 119			X	X			X	
Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres	Órgano de línea	Art. 120 al Art. 121			X	X	X		X	X
Órgano de Administración Interna										
Oficina de Cumplimiento de Gobierno	Oficina de apoyo	Art. 52 al Art. 53			X		X			X

Fuente: ROF de PCM. Elaboración propia.

Respecto a las áreas de coordinación que posee PCM, veremos que la mayoría de ellas coordina con ministerios y sobre políticas sectoriales, destacando entre ellas la Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Descentralización.

Asimismo, dentro de todas las áreas de coordinación, hemos elaborado otra tabla en donde consideramos los siguientes criterios de coordinación:

- i. Que tenga la función de coordinar como una de sus funciones.
- ii. Que coordine con gobiernos subnacionales
- iii. Que coordine con más de dos sistemas funcionales o administrativos.
- iv. Que tenga al menos un mecanismo de coordinación horizontal o vertical.

Considerando tales variables se puede seleccionar a las siguientes áreas y órganos de línea:

Tabla N° 7. Análisis de los órganos de línea de PCM sobre factores relevantes.

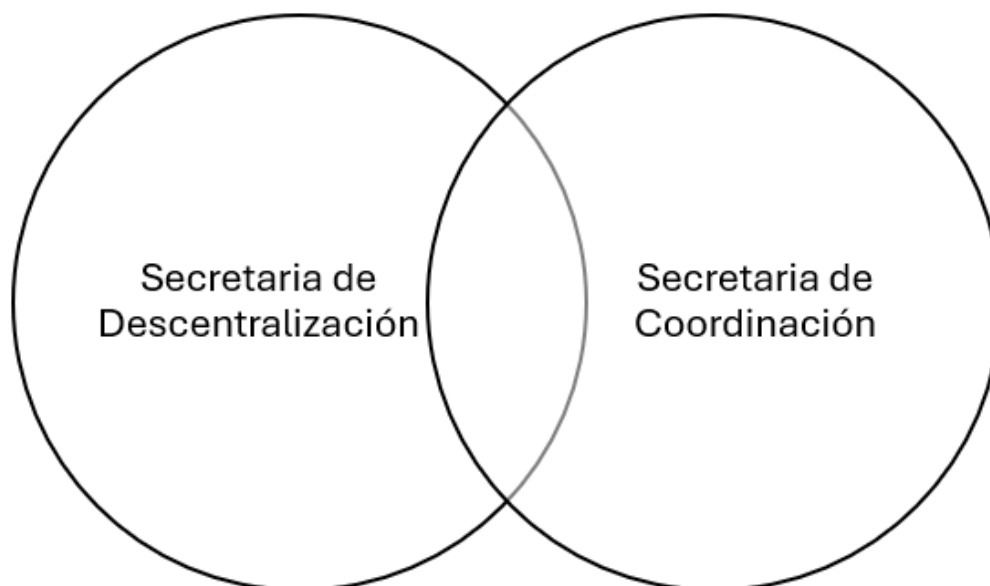
Órgano/ Área	Variable			
	Que tenga la función de coordinar como una de sus funciones	Que coordine con gobiernos subnacionales	Que coordine con más de dos sistemas funcionales o administrativas	Que tenga al menos un mecanismo de coordinación horizontal o vertical
Secretaría de Coordinación	X	X	X	X
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	X	X		
Secretaría de Integridad Pública	X	X		
Secretaría de Descentralización	X	X	X	X
Secretaría de Gestión Social y diálogo	X	X		
Secretaría de Gestión Pública		X	X	
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	X	X		X
Oficina de cumplimiento	X	X		

Fuente: ROF de PCM.

A partir de este análisis de criterios, hemos considerado a las oficinas que cumplen con la totalidad de ellos porque son relevantes para efectos de la presente investigación: la Secretaría

de Coordinación y la Secretaría de Descentralización, puesto que representan una mayor capacidad de coordinación.

Figura 6. Órganos de línea de PCM con mayor capacidad coordinadora



Elaboración propia

## B. Secretaría de Coordinación

La Secretaría de Coordinación (SC) es un órgano de línea de la PCM que se encuentra funcionalmente dentro de la Secretaría General, con responsabilidad administrativa y normativa, encargada de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y la sociedad civil. Según el ROF de la PCM tiene las funciones de:

Figura 7. Funciones de la Secretaría de Coordinación

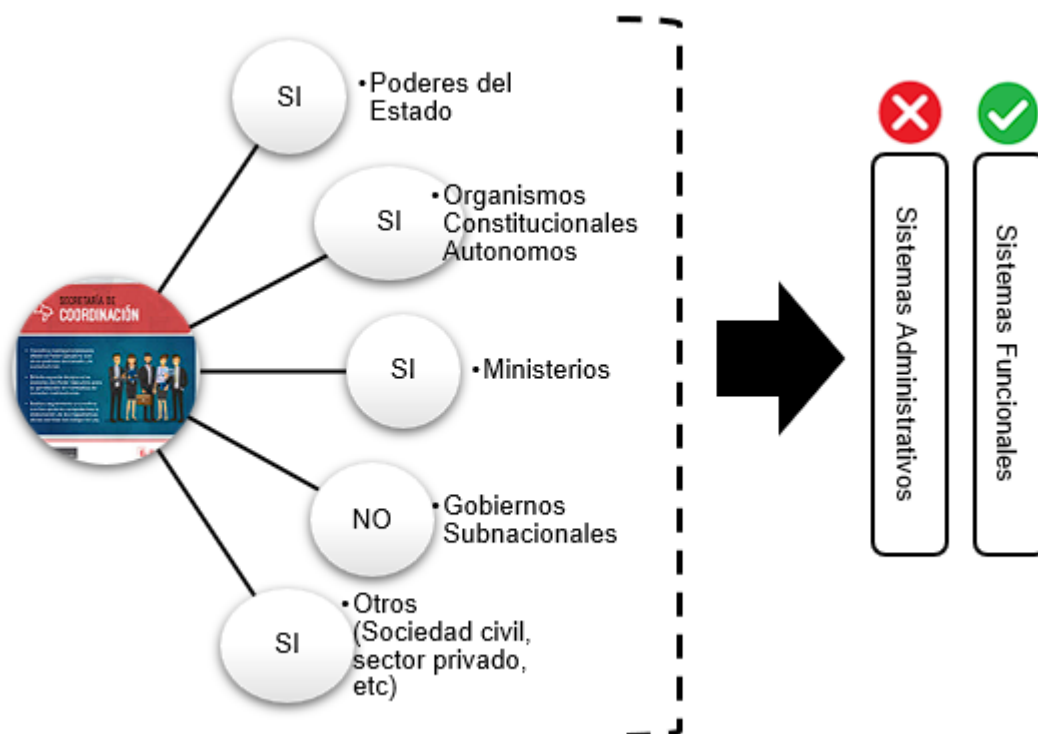
Funciones de la Secretaría de Coordinación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el seguimiento a la ejecución de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en temas de naturaleza multisectorial que le sean asignados por la Alta Dirección.</li> <li>• Proporcionar asistencia técnica a la Secretaría General en la conducción de la Comisión de Coordinación Viceministerial, así como supervisar el cumplimiento de los acuerdos generados en dicho espacio.</li> <li>• Formular, aprobar, proponer e implementar lineamientos, mecanismos e instrumentos técnicos que promuevan una articulación más efectiva entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, así como con otros poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, organizaciones gremiales y la sociedad civil.</li> <li>• Elaborar, aprobar, proponer e implementar herramientas técnicas que fortalezcan la coordinación entre los distintos sectores que conforman el Poder Ejecutivo, incluyendo aquellas instancias comprendidas dentro del ámbito institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros.</li> </ul>

- Proporcionar asistencia técnica a las comisiones interministeriales permanentes y, cuando corresponda, al Foro del Acuerdo Nacional.
- Coordinar con los sectores involucrados la formulación y aprobación de disposiciones reglamentarias, así como realizar el seguimiento correspondiente a su publicación.
- Producir y recopilar información relevante de carácter multisectorial que contribuya a la toma de decisiones por parte de la Alta Dirección.
- Articular esfuerzos con los sectores y entidades del Poder Ejecutivo para mantener actualizada la información referida a las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales en el registro institucional, incluyendo aquellas bajo competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, y realizar el monitoreo respectivo.
- Diseñar, proponer e implementar mecanismos de atención a solicitudes provenientes de entidades públicas, ciudadanía o sociedad civil organizada, que no estén relacionadas con el acceso a la información pública, a fin de asegurar su atención oportuna.
- Emitir opiniones técnicas dentro del ámbito de sus atribuciones.
- Ejercer las funciones adicionales que le sean encomendadas por el/la Secretario/a General, dentro de sus competencias, o las que estén establecidas mediante norma expresa.

Fuente: ROF de PCM. Elaboración propia

En ese contexto, se puede observar que dicho órgano de línea coordina con Poderes del Estado, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Ministerios y otros (sociedad civil, sector privado, ciudadanía, etc.); sin embargo, únicamente coordina sistemas funcionales a través de su normatividad y pedidos ciudadanos como se observa en la siguiente figura:

Figura 8. Entidades con las que coordina la Secretaría de Coordinación



Elaboración propia

La SC coordina principalmente normativas, reglamentaciones y pedidos ciudadanos y, esto lo hace a través de la subsecretaría de coordinación interinstitucional y la subsecretaría de coordinación con entidades públicas y privadas. El espacio desde el cual se articulan los sistemas administrativos es la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

### Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV)

La CCV es una comisión permanente donde se coordinan diferentes acciones multisectoriales, el análisis de reglamentos y las comisiones. Está integrada por todos los viceministros bajo la dirección de la Secretaria General de la PCM.

Figura 9. Funciones de la CCV

Funciones de la Comisión de Coordinación Viceministerial	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir opiniones debidamente fundamentadas respecto a Proyectos de Ley, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos y Resoluciones Supremas que requieran aprobación del Consejo de Ministros o traten asuntos de carácter multisectorial, cuando estos sean presentados por alguno de sus integrantes.</li> <li>• Promover la elaboración de aportes y recomendaciones sobre informes vinculados a temas multisectoriales, de relevancia nacional o que incidan en la política general del gobierno, así como propiciar la cooperación y articulación entre sectores en dicho contexto.</li> <li>• Aprobar su Reglamento Interno y, de considerarse pertinente, establecer protocolos que regulen su funcionamiento.</li> <li>• Ejercer las funciones adicionales que le sean asignadas por la normativa vigente o aquellas que acuerde la Comisión de Coordinación Viceministerial en el marco del cumplimiento de sus objetivos institucionales.</li> </ul>	

Fuente: ROF de PCM. Elaboración propia

En este sentido, la Secretaría de Coordinación sólo admite las normas que tienen el visto bueno de la PCM para realizar sus revisiones.

La Secretaría de Coordinación también recibe las solicitudes de información de la ciudadanía y del Congreso encauzándolas a los ministerios respectivos junto a los pedidos de opiniones técnicas de las autógrafas de ley; además, por encargo de la Secretaría General, podría apoyar a los ministros y al Premier cuando son interpelados o durante el proceso del voto de confianza. Cuando reciben petitorios o solicitudes de gobiernos subnacionales, estos son direccionados hacia la Secretaría de Descentralización para su respectiva atención ya que la Secretaría de Coordinación tiene como característica principal en torno a la coordinación intergubernamental la horizontalidad, es decir, la coordinación entre funcionarios de una misma jerarquía lo que impide la atención directa a los gobiernos regionales y locales.

Durante el período de análisis la Subsecretaría de Coordinación con Entidades Públicas y Privadas recibió 14,694 solicitudes de ciudadanos, 2,138 solicitudes de información del Congreso de la República y 1,660 solicitudes de opinión de proyectos de ley, de las cuales el 42.7%, el 94.6% y el 89.8% de ellas han sido atendidas, respectivamente. El nivel de atención puede indicarnos que existían dificultades para atender las solicitudes realizadas por los ciudadanos.

Tabla N° 8. Solicitudes recibidas y atendidas por la Subsecretaría de Coordinación con Entidades Públicas y Privadas (2022-2023)

Tipo de solicitud	Solicitudes recibidas	Solicitudes atendidas	Porcentaje de atención
Ciudadanía	14,694	6,271	42.7%
Información del Congreso	2,138	2,023	94.6%
Opinión de proyectos de ley	1,660	1,490	89.8%

Fuente: Secretaría de Coordinación. Elaboración propia

Asimismo, respecto a los reglamentos emitidos durante el período de análisis por la Secretaría de Coordinación, en total se han elaborado 66 reglamentos, principalmente del Ministerio de Economía y Finanzas, y del Ministerio de Salud.

Tabla N° 9. Reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo

SECTOR	2022	2023
CULTURA	1	0
MEF	6	5
MIDIS	2	0
MIMP	1	2
MINAGRI	1	1
MINAM	0	1
MINCETUR	0	1
MINDEF	2	0
MINEDU	1	1
MINEM	0	4
MININTER	1	2
MINJUSDH	0	3

MINSA	4	6
MTC	1	1
MTPE	2	3
MVCS	2	2
PCM	3	4
PRODUCE	1	2
RREE	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>38</b>

Fuente: Secretaría de Coordinación. Elaboración propia

Respecto al rol reglamentario de la SC, podemos indicar que ha existido una mejora en su capacidad reglamentaria, pasando de revisar 28 reglamentos en 2022 a 38 en 2023, teniendo un aumento del 35%.

### C. Secretaría de Descentralización

La Secretaría de Descentralización (SD) es un órgano de línea de la PCM, que se encuentra funcionalmente en el Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT). Tiene la responsabilidad de promover el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, como también de orientar la coordinación intergubernamental. Según el ROF de la PCM, entre sus funciones podemos observar las siguientes:

Figura 10. Funciones de la Secretaría de Descentralización

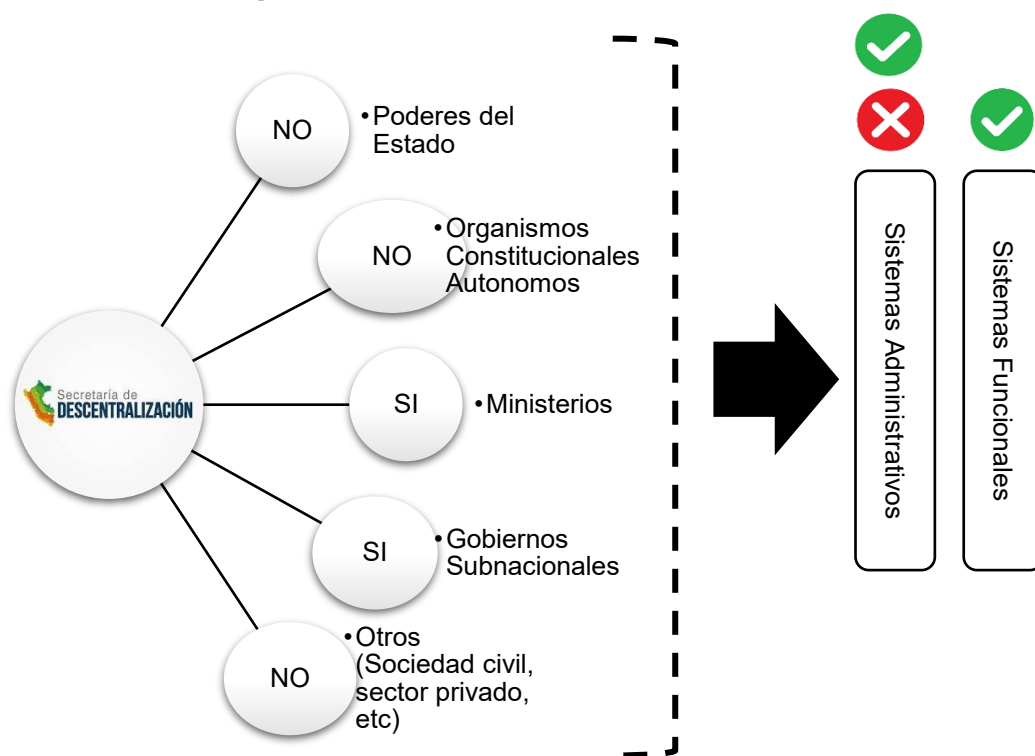
Funciones de la Secretaría de Descentralización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigir, coordinar y supervisar las acciones orientadas a impulsar el desarrollo territorial, la descentralización y la articulación regional y local.</li> <li>• Formular propuestas normativas, aprobar directivas, resoluciones, lineamientos e instrumentos técnicos en el ámbito de su competencia, así como velar por su adecuada implementación.</li> <li>• Impulsar la elaboración, gestión y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos enfocados en fortalecer el desarrollo territorial, la descentralización y la articulación intergubernamental, promoviendo la integración de niveles de gobierno y la convergencia de fuentes de financiamiento en los territorios.</li> <li>• Coordinar el despliegue articulado de las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales en el ámbito territorial, mediante estrategias y mecanismos que aseguren la acción conjunta del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales.</li> <li>• Detectar políticas públicas y estrategias que demanden una acción conjunta entre los distintos niveles de gobierno, incentivando la coordinación de estas intervenciones con los demás actores sociales para alcanzar los objetivos establecidos.</li> <li>• Intervenir, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, en la asignación de recursos financieros a los gobiernos regionales y locales conforme a la normativa vigente.</li> <li>• Liderar, ejecutar, monitorear y evaluar los procesos de transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos hacia los gobiernos subnacionales, en concordancia con el marco legal establecido.</li> <li>• Proporcionar asistencia técnica especializada a los gobiernos regionales y locales en materias de su competencia, y establecer mecanismos de retroalimentación que permitan recoger demandas y problemáticas desde el territorio.</li> </ul>

- Elaborar y presentar ante el Congreso de la República el Informe Anual sobre el avance y estado del proceso de descentralización.
- Desarrollar estudios y análisis especializados sobre información relevante que contribuya a la toma de decisiones en las áreas bajo su competencia..
- Fomentar la asociatividad territorial y articular acciones con las entidades competentes del Poder Ejecutivo.
- Administrar los sistemas de información y registros que estén bajo su responsabilidad.
- Ejercer todas aquellas funciones que correspondan dentro del ámbito de sus atribuciones.
- Emitir resoluciones conforme al marco de competencias establecido.
- Asumir las funciones que le sean asignadas por el/la Viceministro/a de Gobernanza Territorial, en concordancia con sus competencias, así como aquellas que le confiera expresamente la normativa vigente..

Fuente: ROF de PCM. Elaboración propia

La SD asume el rol de coordinación con los gobiernos regionales y locales, respecto a sistemas funcionales, como también la generación de espacios de coordinación y el seguimiento de los acuerdos producto de esos espacios es importante, sin embargo, éstos no llegan a coordinar con todos los sistemas administrativos existentes en la PCM, salvo contadas oportunidades a demanda de los gobiernos subnacionales.

Figura 11. Entidades con las que coordina la Secretaría de Descentralización



Fuente: ROF de PCM. Elaboración propia

La normativa que rige la Secretaría de Descentralización precisa una relación con los sistemas funcionales debido a su carácter vertical dentro de la coordinación intergubernamental permitiendo la vinculación con gobiernos subnacionales; sin embargo, por demanda de los

gobiernos subnacionales establece relaciones con los sistemas administrativos como: Sistema Nacional de Inversión Pública (MEF), Sistema de Presupuesto Público (MEF), Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (PCM), principalmente.

Cuenta con competencias para hacer el seguimiento a los hitos de acuerdos bajo el Analizador de Inversiones de la plataforma SeSigue; también brinda asistencia técnica actuando bajo demanda para generar productos en las unidades de coordinación. Considerando que los puntos focales de los Gobiernos Regionales no precisamente son atendidos por el nivel de necesidad del servicio, se destaca a la voluntad política como una variable implícita dentro del proceso de coordinación intergubernamental.

Los mecanismos de coordinación que posee la SD están englobados en el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

### **Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)**

El CCI es un órgano destinado a la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de descentralización. Su presidencia recae en la PCM y está conformado por representantes del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, conforme a lo estipulado en su reglamento institucional.

Figura 12. Funciones del CCI

Funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el diálogo e implementar coordinaciones entre los tres niveles de gobierno y los demás poderes del Estado para el fortalecimiento general del proceso de descentralización, que incluye su gobernanza, conducción, direccionalidad y seguimiento; en el marco de la visión de país de un Estado unitario y descentralizado.</li> <li>• Promover y articular desde el diseño e implementación de políticas, estrategias e intervenciones nacionales priorizadas, sean sectoriales o multiselectorales, con los demás niveles de gobierno.</li> <li>• Impulsar políticas nacionales, regionales y locales, estrategias e intervenciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, en el marco de las reformas institucionales y políticas del Acuerdo Nacional.</li> <li>• Contribuir a ampliar, institucionalizar y escalar mecanismos sostenibles de articulación intergubernamental en ámbitos nacional, macro regionales, regionales y municipales, en función del desarrollo de los territorios.</li> <li>• Coordinar la construcción, ordenamiento y asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Coordinar, articular y concordar intervenciones e iniciativas de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial a nivel regional y provincial; mediante un enfoque basado en los retos y potencialidades territoriales, las dinámicas sociales – económicas -ambientales, y las características particulares de los ámbitos subnacionales, con un accionar que contribuya al cumplimiento y finalidad del CCI.</li> <li>• Monitorear y evaluar el desarrollo e implementación del proceso de descentralización. Para tal efecto, solicitarán informes a las instancias ejecutoras, en su caso, de manera articulada.</li> <li>• Emitir opinión sobre el Informe Anual del Proceso de Descentralización, que el/la Presidenta/e del Consejo de Ministros presenta al Congreso de la República, conforme a la normatividad vigente.</li> </ul>

- Requerir información al despliegue de las instancias operativas de articulación intergubernamental sectoriales o multisectoriales, a nivel nacional, macro regional, regional y local.
- Proponer, evaluar, y recomendar a otras instancias de coordinación y concertación sobre temas relacionados; de cooperación y articulación con las Regiones Regionales y Gobiernos Locales; así como sobre el reconocimiento de dichas entidades mancomunadas con organizaciones de la sociedad civil u de cooperación internacional.
- Consolidar una red de buenas prácticas y propuestas que estén en marcha y vigencia de sistemas plurales y de modelos diferenciados de gestión que favorezcan la transparencia, la participación ciudadana y el despliegue de la gestión pública descentralizada.
- Otras funciones que se les asignen por ley y que contribuyan al cumplimiento de su finalidad.

Fuente: Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI.

Las instancias operativas o espacios de coordinación que posee el CCI son el Gore Ejecutivo, el Muni Ejecutivo, los Consejos de Ministros Descentralizados, los Consejos de Estado Regional y los Consejos de Estado Municipal.

Tabla N° 10. Espacios de coordinación del CCI

Espacio	Definición
Gore Ejecutivo	Constituye un espacio de diálogo, coordinación, articulación y acción intergubernamental orientado a consensuar e implementar políticas e iniciativas en los distintos territorios, en el marco del proceso de formulación y gestión de agendas de desarrollo territorial a nivel macrorregional y regional. Este proceso considera las vocaciones productivas y/o potencialidades del territorio, así como sus dinámicas sociales, económicas, ambientales y las particularidades que los caracterizan..
Muni Ejecutivo	Es un espacio intergubernamental de diálogo, coordinación y articulación orientado a concertar e implementar políticas e iniciativas en el ámbito territorial local, en el contexto del proceso de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial. Este proceso se fundamenta en las vocaciones productivas y/o potencialidades del territorio, considerando sus dinámicas sociales, económicas y ambientales, así como sus características específicas. Dichos espacios pueden abarcar ámbitos regionales y/o macrorregionales, según corresponda..
Consejo de Ministro Descentralizado	Se constituye como un espacio de diálogo, coordinación y articulación intergubernamental orientado a concertar e implementar políticas e iniciativas dentro de sus respectivos ámbitos de actuación. Este accionar se desarrolla en el marco del proceso de formulación y gestión de agendas de desarrollo vinculadas a sus mancomunidades o territorios específicos.
Consejo de Estado Regional	Se trata de una instancia de carácter operativo, enmarcada en el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), donde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales articulan la construcción de agendas de desarrollo. Esta instancia cumple la función de facilitar mecanismos de respuesta orientados al destabe de inversiones prioritarias, la implementación efectiva de servicios públicos y la evaluación de posibles modificaciones normativas que respondan a las necesidades de los territorios.
Consejo de Estado Municipal	Es una instancia operativa que forma parte del marco funcional del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), donde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales articulan la construcción de agendas de desarrollo territorial. Su finalidad es servir como mecanismo de respuesta para viabilizar inversiones prioritarias, promover la implementación de servicios públicos, y analizar eventuales adecuaciones normativas orientadas a atender las particularidades de los territorios.

Elaboración Propia

## Resultados de los GORE Ejecutivos

Los GORE Ejecutivos se realizaron a lo largo de dieciséis ediciones ordinarias y dos extraordinarias del año 2016 al 2021 bajo la construcción de un pliego de pedidos a partir de temas relevantes para la coyuntura y de prioridades previamente identificadas. Estos pedidos

se organizan en torno a una agenda común y permiten canalizar necesidades concretas generando respuestas por parte de los actores involucrados, que se traducen en compromisos concretos.

Tabla N° 11. Cronograma de GORE Ejecutivos realizados

<b>Nombre</b>	<b>Fecha</b>
GORE Ejecutivo N° 1	1 y 2 de septiembre de 2016
GORE Ejecutivo N° 2	7 y 8 de noviembre de 2016
GORE Ejecutivo N° 3	9 y 10 de febrero de 2017
GORE Ejecutivo N° 4	8 y 9 mayo de 2017
GORE Ejecutivo N° 5	21 y 22 de agosto de 2017
GORE Ejecutivo N° 6	6 y 7 de noviembre de 2017
GORE Ejecutivo N° 7	1 y 2 de marzo de 2018
GORE Ejecutivo Extraordinario N° 1	17 y 18 de abril de 2018
GORE Ejecutivo N° 8	10 de julio de 2018
GORE Ejecutivo N° 9	17 y 18 de septiembre de 2018
GORE Ejecutivo N° 10	21 y 22 de febrero de 2019
GORE Ejecutivo N° 11	1 y 2 de julio de 2019
GORE Ejecutivo N° 12	12 de diciembre de 2019
GORE Ejecutivo Extraordinario N° 2	18 de diciembre de 2020
GORE Ejecutivo N° 13	11, 12 y 14 de febrero de 2021
GORE Ejecutivo N° 14	24 de agosto de 2021
GORE Ejecutivo N° 15	20, 21, 23 y 24 de septiembre de 2021
GORE Ejecutivo N° 16	2 y 3 de diciembre de 2021

Fuente. Informe del análisis del estado situacional de los GORE ejecutivos (2022).

Durante estos casi 6 años de implementación de los GORE Ejecutivos, el Gobierno Nacional gestionó 5,605 pedidos por parte de los gobiernos regionales, los cuales fueron clasificados en las categorías de asistencia técnica, ejecución, financiamiento, información, mejoras, otros y pedidos personales.

Tabla N° 12. Petitorio de gobiernos regionales

<b>Gobierno Regional</b>	<b>Asistencia técnica</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Información</b>	<b>Mejoras</b>	<b>Otros</b>	<b>Personal</b>	<b>Total general</b>
GR San Martín	19	12	122	22	76	75	4	330
GR Junín	21	29	131	21	38	49	1	290
GR Cusco	16	9	141	16	27	66	8	283
GR Lima	18	11	93	15	64	63	5	269
GR Puno	20	27	110	24	51	27	3	262
GR Ucayali	17	5	120	17	50	36	10	255
GR Huancavelica	26	10	101	22	32	56	6	253

GR Loreto	13	9	64	22	62	68	9	247
GR Madre de Dios	20	8	90	9	49	51	11	238
GR Piura	10	15	95	38	41	32	6	237
GR Ayacucho	11	5	115	11	22	68	4	236
GR Tumbes	9	8	52	18	73	61	4	225
GR Cajamarca	22	5	68	31	34	53	5	218
GR Moquegua	10	5	70	16	42	61	5	209
GR Apurímac	10	8	89	19	33	39	9	207
GR Áncash	23	13	61	15	40	51	2	205
GR Pasco	8	10	112	9	38	23	1	201
GR Huánuco	16	9	65	14	40	46	7	197
GR Arequipa	10	9	93	12	26	45	2	197
GR La Libertad	9	9	46	13	64	49	5	195
GR Amazonas	21	8	69	16	37	25	5	181
GR Lambayeque	13	13	59	11	31	24	7	158
GR Tacna	14	12	36	13	23	53	1	152
GR Ica	9	9	39	17	31	38	5	148
GR Callao	13	2	26	5	26	35	6	113
GR MML	2	0	29	4	14	50	0	99
Total general	380	260	2,096	430	1,064	1,244	131	5,605

Fuente: Chessman (2022)

De la información analizada, podemos identificar que la mayoría de petitorios han sido en torno a financiamiento y de otra índole. Asimismo, identificamos una asimetría en la capacidad de generación de petitorios, puesto que los GORES de San Martín, Junín y Cusco son los que han logrado más de 270 petitorios, mientras que los GORES de Ica, Callao y Lima Metropolitana han logrado menos de 150 cada uno.

En respuesta a estos pedidos, los sectores del Ejecutivo asumieron un promedio del 89% de cumplimiento de sus compromisos, destacando el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión y el Ministerio de Educación en torno a la conclusión de compromisos.

Tabla N° 13. Porcentaje de cumplimiento de los sectores asignados en el GoRe Ejecutivo

Sector	Cerrado	Concluido	En proceso	Pendiente	Total general	Nivel de cumplimiento
CULTURA	10 %	75 %	12 %	3 %	100 %	84 %

MEF	0 %	97 %	2 %	1 %	100 %	97 %
MIDAGRI	0 %	96 %	0%	4%	100 %	96 %
MIDIS	1 %	99%	0%	0%	100 %	100 %
MIMP	7 %	93%	0%	0%	100 %	100 %
MINAM	10 %	61%	8%	21%	100 %	71 %
MINCETUR	5 %	77 %	15 %	3 %	100 %	82 %
MINDEF	0 %	51 %	20 %	29 %	100 %	51 %
MINEDU	0 %	98%	2%	0%	100 %	98%
MINEM	7%	87%	4%	2%	100 %	95%
MININTER	15 %	83%	2%	0 %	100 %	98%
MINJUSDH	0 %	75 %	18%	7%	100 %	75 %
MINSA	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	100 %
MTC	13%	75 %	9%	3%	100 %	88%
MTPE	2%	91 %	7%	0 %	100 %	93%
MVCS	6%	79%	8%	7%	100 %	85%
PRODUCE	2 %	90 %	8 %	0 %	100 %	92 %
RREE	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	100 %
TOTAL	3 %	90 %	4 %	3 %	100 %	

Fuente: Chessman (2022)

Es así que podemos identificar que el 93% de los compromisos fueron cumplidos en su totalidad, mientras que han un 7% de pedidos que se encuentran en proceso o pendientes de realizar. Por otro lado, vemos que existe una diferencia en la capacidad de cumplimiento según el sector, puesto que tenemos sectores que han logrado cumplir con el 100% de sus pedidos, mientras otros sectores como el MINDEF o el MINAM se encuentran por debajo del 75% de cumplimiento.

### **Resultados de los MUNI Ejecutivos**

En el caso del MUNI Ejecutivo como espacio que visibiliza las demandas de los gobiernos locales y que permite el diálogo directo entre autoridades nacionales, se desarrollaron entre 2017 y 2021. Asimismo, hemos podido recopilar las fechas en las que se realizaron estos encuentros:

Tabla N° 14. relación de MUNI Ejecutivos por fecha

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

Fuente: Chessman (2022).

También identificamos que en 2017 se realizaron 5 encuentros, en 2018 se realizaron 13 encuentros, en 2019 se hicieron 5 encuentros y en 2021 se realizaron 3 encuentros. Es necesario comprender que en 2020 no se realizaron encuentros por motivo de la pandemia y las restricciones sociales que se aplicaron en aquel entonces.

Mientras que, a nivel de resultados, se recogieron más de 6162 pedidos de las municipalidades provinciales y distritales, los cuales se tradujeron en 3358 compromisos asumidos por los sectores del gobierno nacional (PCM, 2023).

Tabla N° 15. Estado del cumplimiento de los compromisos en los MUNI Ejecutivos al 2023

<b>MUNI Ejecutivo</b>	<b>Culminado</b>	<b>Pendiente</b>	<b>En proceso</b>
MUNI 01 – Amazonía	357	33	126
MUNI 02 - Sur I	418	83	96
MUNI 03 – Lima	352	84	81
MUNI 04 – Centro	385	19	439
MUNI 05 - Sur II	361	3	528
MUNI 06 – Puno	151	28	27
MUNI 07 – Ucayali	61	11	16
MUNI 08 – Cajamarca	148	98	25
MUNI 09 – Huánuco	123	65	48
MUNI 10 – Tacna	38	21	9
MUNI 11 - San Martín	122	42	33
MUNI 12 – Piura	175	36	31
MUNI 13 – Arequipa	104	41	22
MUNI 14 – Áncash	112	34	35
MUNI 15 – Pasco	10	10	0
MUNI 16 - Madre de Dios	33	0	9
MUNI 17 – Tumbes	24	6	32
MUNI 18 – Moquegua	22	3	2
MUNI 19 - Moquegua (2019)	31	21	17
MUNI 20 – Cajamarca	89	19	46
MUNI 21 – Cusco	121	53	76

MUNI 22 – Ica	46	28	40
MUNI 23 - Madre de Dios (2019)	11	5	2
Ejecutivo Apurímac	31	0	222
MUNI Ejecutivo del Bicentenario	22	1	66
MUNI Ejecutivo Puno (2021)	11	0	17

Fuente: Informe Anual de Descentralización 2022 (2023)

Respecto a la información recopilada, podemos identificar que todavía hay una gran cantidad de pedidos pendientes de ejecutar y en proceso, lo cual evidencia problemas a nivel de eficiencia de este espacio de coordinación como un espacio que genere resultados reales.

### Resultados de los Consejos de Ministros Descentralizados

Durante el gobierno de Pedro Castillo, se creó este nuevo espacio de coordinación buscando acercar los ministerios a las autoridades regionales y locales. En total se realizaron 19 Consejos de Ministros Descentralizados.

Tabla N° 16. Consejos de Ministros Descentralizados

Consejo	Lugar	Fecha
I Consejo de Ministros Descentralizado	Cusco, Cusco	29/10/2021
II Consejo de Ministros Descentralizado	Moquegua, Moquegua	07/01/2022
III Consejo de Ministros Descentralizado	Acobamba, Huancavelica	25/03/2022
IV Consejo de Ministros Descentralizado	Huancayo, Junín	07/04/2022
V Consejo de Ministros Descentralizado	Huánuco, Puno	08/04/2022
VI Consejo de Ministros Descentralizado	Cusco, Cusco	22/04/2022
VII Consejo de Ministros Descentralizado	La Mar, Ayacucho	27/04/2022
VIII Consejo de Ministros Descentralizado	Coronel Portillo, Ucayali	28/04/2022
IX Consejo de Ministros Descentralizado	Nasca, Ica	06/05/2022
X Consejo de Ministros Descentralizado	Tumbes, Tumbes	11/05/2022
XI Consejo de Ministros Descentralizado	Pasco, Pasco	13/05/2022
XII Consejo de Ministros Descentralizado	Huánuco, Huánuco	17/05/2022
XIII Consejo de Ministros Descentralizado	Luya, Amazonas	27/05/2022
XIV Consejo de Ministros Descentralizado	Maynas, Loreto	30/05/2022

XV Consejo de Ministros Descentralizado	Yauyos, Lima	14/06/2022
XVI Consejo de Ministros Descentralizado	Tacna, Tacna	18/06/2022
XVII Consejo de Ministros Descentralizado	Arequipa, Arequipa	21/06/2022
XVIII Consejo de Ministros Descentralizado	Huaraz, Áncash	30/06/2022
XIX Consejo de Ministros Descentralizado	Celendín, Cajamarca	07/07/2022

Fuente: Informe Anual de Descentralización 2021 (2022)

A nivel de resultados, se realizaron reuniones con 15 gobiernos regionales y 162 gobiernos municipales. Asimismo, se generaron 360 compromisos y 179 acuerdos. No se generaron procesos adecuados de seguimiento al cumplimiento de estos compromisos y acuerdos, por lo cual no se pudo mapear ese dato que es relevante.

Tabla N° 17. Numero de Consejos de Ministros Descentralizados en el 2021-2022

Consejo de ministros descentralizado	Sectores/ ministerios	Gobiernos regionales	Gobiernos municipales	Compromisos/ anuncio	Acuerdos
II Consejo de Ministros Descentralizado Moquegua	12	1	14	25	17
III Consejo de Ministros Descentralizado Huancavelica	10	1	20	16	18
IV Consejo de Ministros Descentralizado Junín	11	1	9	18	11
V Consejo de Ministros Descentralizado Puno	10	1	24	21	10
VI Consejo de Ministros Descentralizado Cusco	10	1	12	23	18
VII Consejo Descentralizado de Ministros VRAEM	7	3	9	8	15
VIII Consejo de Ministros Descentralizado Ucayali	12	1	15	12	5
IX Consejo de Ministros Descentralizado Ica	10	1	8	16	9
X Consejo de Ministros Descentralizado Tumbes	12	1	13	49	24
XI Consejo de Ministros Descentralizado Pasco	11	1	3	35	16
XII Consejo de Ministros Descentralizado Huánuco	13	1	11	33	11
XIII Consejo de Ministros Descentralizado Amazonas	14	1	7	30	15

XIV Consejo de Ministros Descentralizado Loreto	18	1	17	74	10
---	----	---	----	----	----

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos proporcionado por la Secretaría de Descentralización. Elaboración propia.

Como balance de los Consejo de Ministros Descentralizados, podemos identificar que se realizaron con objetivos políticos mediáticos, pero esto no repercutió en resultados a nivel de políticas públicas, obras u otro tipo de intervenciones estatales, por lo cual no se ha hecho un seguimiento adecuado a los compromisos que se desarrollaron en ellos.

Entre los años 2022 y 2023, el Gobierno Nacional implementó una transformación en los mecanismos de articulación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales desactivando al Consejo de Ministros Descentralizado, reemplazando al GORE Ejecutivo (Gobiernos Regionales) y normando el Muni Ejecutivo (Gobiernos Locales) en favor de nuevos espacios de concertación: el Consejo de Estado Regional y el Consejo de Estado Municipal. Esta transición respondió a la necesidad de institucionalizar y fortalecer el proceso de descentralización, dotando a la coordinación intergubernamental de una mayor formalidad normativa, representatividad y capacidad de planificación estratégica

### Resultados de los Consejos de Estado Regional

A partir del 2023, El Consejo de Estado Regional se configuró como la instancia operativa del Consejo de Coordinación Intergubernamental realizándose 6 ediciones brindando asistencia técnica, destrabes de proyectos, financiamiento, orientación, reuniones complementarias y visitas a territorio.

Tabla N° 18. Número de compromisos acordados en los CER por departamentos

Departamento	CER I	CER II	CER III	CER IV	CER V	CER VI	Total
Amazonas	19	11	4	12	12	22	80
Áncash	11	9	-	9	20	19	68
Apurímac	18	17	5	10	10	10	70
Arequipa	21	16	8	15	19	10	89
Ayacucho	10	14	7	9	15	9	64
Cajamarca	9	5	-	8	-	-	22
Callao	9	14	-	4	-	3	30
Cusco	44	21	15	19	19	23	141

Huancavelica	23	16	5	17	17	17	95
Huánuco	16	21	1	16	20	12	86
Ica	6	-	-	-	3	5	14
Junín	17	19	1	9	17	-	63
La libertad	9	18	1	13	14	6	61
Lambayeque	14	16	2	17	28	17	94
Lima Metropolitana	7	10	-	3	-	-	20
Lima Provincias	11	17	1	9	11	10	59
Loreto	10	18	-	10	13	6	57
Madre de Dios	12	12	-	9	10	-	43
Moquegua	14	14	6	10	14	2	60
Pasco	6	17	6	11	10	9	59
Piura	35	19	12	6	14	16	102
Puno	14	12	4	14	7	-	51
San Martín	12	17	1	7	10	12	59
Tacna	8	7	-	10	9	7	41
Tumbes	12	7	-	8	7	10	44
Ucayali	17	13	2	11	12	11	66
Total general	384	360	81	266	311	236	1638

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos proporcionado por la Secretaría de Descentralización. Elaboración propia.

Cusco destaca como el departamento con mayor número de compromisos asumidos en los CER, acumulando un total de 141 acuerdos, lo que refleja una participación particularmente activa y una alta demanda social o complejidad territorial que ha requerido atención constante. Le siguen Piura y Arequipa con 102 y 89 compromisos respectivamente, lo que también evidencia una significativa presencia en los procesos de concertación regional. En contraste, departamentos como Ica y Lima Metropolitana muestran cifras considerablemente menores, lo que podría sugerir menor nivel de conflictividad o limitaciones; en conclusión, este panorama permite inferir que la distribución de compromisos varía notablemente entre regiones, probablemente en función de factores socioeconómicos, políticos y geográficos.

Enfocándonos en la atención a los compromisos por sector o ministerios, tenemos:

Tabla N° 19. Número de compromisos acordados en los CER por SECTORES

SECTOR	CER I	CER II	CER III	CER IV	CER V	CER VI	Total
MEF	13	5	-	1	-	12	31
MIDAGRI	27	37	21	40	34	21	180
MIDIS	10	2	3	10	-	-	25
MIMP	13	8	5	3	16	17	62
MINAM	13	4	1	4	-	-	22
MINCETUR	16	17	7	-	1	10	51
MINCUL	22	1	-	6	-	3	32
MINDEF	-	-	-	1	29	4	34
MINEDU	25	48	1	30	47	19	170
MINEM	5	13	6	7	11	-	42
MININTER	3	2	-	19	-	8	32
MINJUSDH	21	1	4	1	5	3	35
MINSA	83	118	13	49	75	49	387
MTC	55	48	14	67	55	41	280
MTPE	26	22	-	15	5	2	70
MVCS	11	21	1	9	23	22	87
PCM	24	11	2	8	5	11	61
PRODUCE	19	5	5	3	9	15	56
<b>Total general</b>	<b>386</b>	<b>363</b>	<b>83</b>	<b>273</b>	<b>315</b>	<b>237</b>	<b>1657</b>

Fuente: Informe de la Secretaría de Descentralización sobre CER. Elaboración propia.

El sector Salud (MINSA) se destaca en el número de compromisos acordados en los CER, alcanzando un total de 387, lo cual indica una fuerte demanda de atención en temas vinculados a servicios sanitarios a lo largo del país. Le siguen el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) con 280 y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) con 180, evidenciando también la importancia de la infraestructura vial y el desarrollo rural en la agenda regional. En contraste, sectores como Defensa (MINDEF), Cultura (MINCUL) y Ambiente (MINAM) registran cifras bastante menores, lo que puede indicar una menor prioridad o capacidad operativa en estos espacios de concertación. Esta distribución revela que las prioridades territoriales están fuertemente orientadas a resolver brechas en salud, conectividad y desarrollo agrario.

La asistencia al CER es crucial ya que es un espacio de coordinación donde los actores convergen ideas, debaten sobre problemas y políticas públicas que puedan resolverlas institucionalizando la gobernanza multinivel y la articulación.

Tabla N° 20. Asistentes al CER por dependencias del Gobierno Nacional y Gobierno Regional

Asistentes	CER I	CER II	CER III	CER IV	CER V	CER VI
------------	-------	--------	---------	--------	-------	--------

Ministros	17	16	18	16	16	10
Viceministros	15	17	23	19	14	11
Gobernador Regional	24	21	21	23	22	19
Vicegobernador Regional	0	3	1	2	2	1
Equipo técnico del Gobierno Regional	182	192	170	199	185	146
Equipo técnico del Sector	341	386	260	338	160	232
Equipo técnico ANGR	0	0	8	0	0	0
Otros Invitados	22	29	23	0	0	0
<b>Total de asistentes</b>	<b>601</b>	<b>664</b>	<b>524</b>	<b>597</b>	<b>399</b>	<b>419</b>

Fuente: Informe de la Secretaría de Descentralización sobre CER. Elaboración propia.

El mayor volumen de participación en los CER provino de los equipos técnicos tanto del Gobierno Regional como del Gobierno Nacional, lo que demuestra una alta operatividad técnica en estos espacios de concertación. Destacan especialmente los CER I y II con más de 600 asistentes cada uno siendo los que congregaron la mayor presencia institucional. Aunque los ministros y viceministros mantuvieron una presencia relativamente constante en todos los encuentros, su participación fue limitada en comparación con los equipos técnicos, lo que podría reflejar un enfoque más técnico que político en la dinámica de los CER. Cabe señalar también la escasa participación de vicegobernadores y la ausencia de la ANGR en casi todas las sesiones, lo que podría indicar debilidades en la articulación intergubernamental plena. En conjunto, estos datos sugieren que, aunque los CER lograron movilizar a numerosos actores del Estado, persisten brechas en la participación política de alto nivel y que se ha ido degradando a lo largo de las ediciones.

Cada CER ha tenido una base de compromisos/acuerdos entre los Gobiernos nacionales y regionales tras sus ediciones, ante ello se presenta la siguiente información respecto al cumplimiento de estos:

Tabla N° 21. Porcentaje de acuerdos culminados por ediciones del CER

Espacio	Culminado	En proceso	Pendiente	Total	%
CER I	351	-	-	351	100.0%
CER II	340	3	-	343	99.1%
CER III	65	4	-	69	94.2%
CER IV	222	33	-	255	87.1%
CER V	253	42	1	296	85.5%
CER VI	173	50	3	226	76.5%

<b>TOTAL</b>	<b>1523</b>	<b>248</b>	<b>6</b>	<b>1777</b>	<b>85.7%</b>
--------------	-------------	------------	----------	-------------	--------------

Fuente: Informe de la Secretaría de Descentralización sobre CER. Elaboración propia.

A nivel de culminación a la actualidad de acuerdos respecto al CER I se obtuvo una culminación total del 100% respecto a los encuentros de coordinación realizados, en cuanto al CER II se obtuvo un porcentaje del 99.1% mientras que el CER III obtuvo el 94.2%; el CER IV alcanzó el 87.1% mientras que el V y VI alcanzaron el 85.5% y 76.5% respectivamente sobre su avance a la actualidad. El promedio desarrollado en base a la culminación entre todos los acuerdos es de 85.7%.

### Resultados de los Consejos de Estado Municipal

El Consejo de Estado Municipal (CEMUNI) como instancia operativa donde el gobierno nacional y los gobiernos locales articulan para promover y fortalecer la descentralización, ha mejorado las condiciones para que las municipalidades desarrollen la gestión de sus iniciativas, proyectos y políticas. Instalado el 16 de febrero del 2024, clasificó el petitorio de gobiernos locales como asistencia técnica, destrabe, financiamiento y orientación alcanzando 389 acuerdos entre los gobiernos subnacionales atendidos y alcanzando los 405 respecto a medidas multilaterales.

Tabla N° 22. Acuerdos clasificados y direccionados por ministerio

<b>CEMUNI I</b>					
<b>Sector</b>	<b>Asistencia técnica</b>	<b>Destrabe</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Orientación</b>	<b>Total por sector</b>
MEF	-	-	-	2	2
MIDAGRI	55	2	13	4	74
MINCUL	14	-	-	17	31
MINEDU	27	3	3	29	62
MTC	21	36	40	40	137
MVCS	68	2	24	5	99
<b>Total general</b>	<b>185</b>	<b>43</b>	<b>80</b>	<b>97</b>	<b>405</b>

Fuente: Informe de la Secretaría de Descentralización sobre CEMUNI. Elaboración propia.

Respecto al avance del CEMUNI a la actualidad, se realizaron 5 ediciones cuyo nivel de cumplimiento es de un promedio de casi el 79% con 199 acuerdos aún en proceso.

Tabla N° 23. Porcentaje del nivel de cumplimiento del CEMUNI

<b>Espacio</b>	<b>Culminado</b>	<b>En proceso</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
CEMUNI I	326	63	389	83.8%
MUNI EJECUTIVO APURIMAC	134	7	141	95.0%
MUNI EJECUTIVO ALCALDESAS	161	74	235	68.5%
MUNI EJECUTIVO HUANCAVELICA	121	55	176	68.8%
<b>TOTAL</b>	<b>742</b>	<b>199</b>	<b>941</b>	<b>78.9%</b>

Fuente: Informe de la Secretaría de Descentralización sobre CEMUNI. Elaboración propia.

Asimismo, podemos identificar que, en las últimas ediciones de estos encuentros, se han reducido la cantidad de compromisos generados pasando de 389 compromisos en su primera edición a 176 en la última. Asimismo, el nivel de cumplimiento en las dos últimas ediciones se encuentra por debajo del 70%.

## **CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. Diseño de la investigación**

La investigación adoptó un diseño exploratorio con enfoque en el análisis de casos y se desarrolló de forma transversal. No se pretendió generalizar los resultados a toda la administración pública sino comprender con profundidad el funcionamiento, las tensiones y los vacíos existentes en el proceso de articulación entre la PCM y los gobiernos subnacionales. Este abordaje se encuentra alineado con el enfoque de "gestión por procesos", recogido por SERVIR (2022), que entiende a la coordinación como una secuencia articulada de acciones entre instituciones. Por ello, se analizaron factores estructurales (organización interna, competencias funcionales) y procedimentales (seguimiento de compromisos, mecanismos de diálogo) que determinan la calidad del vínculo entre los niveles de gobierno.

### **3.2. Tipo de investigación**

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, ya que busca profundizar en el fenómeno de estudio (Hernández Sampieri et. al, 2014), específicamente en la coordinación intergubernamental.

No obstante, se aplicó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos complementarios, lo que permitió fortalecer la interpretación de los hallazgos desde distintas dimensiones.

### **3.3. Técnicas e instrumentos de investigación**

Se emplearon técnicas cualitativas para la recolección y análisis de la información, específicamente:

- Análisis documental: se examinaron documentos oficiales, normativas, planes estratégicos, informes técnicos y bibliografía especializada.
- Entrevista semiestructurada: se aplicó una guía estructurada con preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas cerradas utilizaron escalas tipo Likert y Osgood, con el fin de captar tanto percepciones como valoraciones de los participantes sobre la coordinación intergubernamental entre el Gobierno Nacional y el Subnacional.

### 3.4. Muestra

La población objeto de estudio estuvo compuesta por funcionarios públicos directamente involucrados en procesos de coordinación intergubernamental desde la PCM, así como por expertos en gestión pública con experiencia en el nivel central del Estado y autoridades y/funcionarios de gobiernos subnacionales.

Se utilizó una muestra por conveniencia, priorizando a aquellos con mayor conocimiento y experiencia en los temas abordados. Se justifica el uso de esta técnica de muestreo no probabilístico por razones prácticas, dado que permite obtener información en contextos donde el acceso a los participantes puede estar limitado por factores institucionales o de disponibilidad de tiempo. La estructura final de la muestra se puede establecer de la siguiente manera:

Tabla N° 24. Muestra segmentada utilizada en la investigación

Tipo de entrevistado	Entidad	Observación	Nivel de gobierno
Funcionario y/o autoridad	PCM	Secretaría de Coordinación – Secretaría de Descentralización	Nacional
	PCM	órganos de línea	Nacional
Expertos en gestión Pública	Universidad	Docentes de universidad pública/ privada	Nacional
	Sector privado	Consultoras - independientes	Nacional
Funcionario y/o autoridad	Gobierno regional	Interior del país	Subnacional
	Municipalidad provincial	Interior del país	Subnacional
	Municipalidad distrital	Interior del país	Subnacional
	Municipalidad distrital	Lima Metropolitana	Subnacional

Elaboración propia

### 3.5 Recolección de información

El proceso metodológico se desarrolló mediante la identificación de insumos normativos y técnicos para el diseño del proceso de coordinación, utilizando fuentes oficiales y el análisis documental, la realización de entrevistas a la población de expertos, lo que permitió destacar las vulnerabilidades entre lo normativo y lo operativo finalmente contrastando los hallazgos con los objetivos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y la Ley de Bases de la Descentralización, a fin de proponer alternativas de mejora para una gobernanza más articulada y eficaz.

### 3.6. Análisis de la información

La información recabada fue analizada combinando herramientas cualitativas y cuantitativas:

- Se utilizó el software ATLAS.ti 9.0 para realizar el análisis temático de las entrevistas, lo que permitió codificar, categorizar y estructurar los datos, identificando patrones, conceptos clave y relaciones emergentes.
- Para los datos cerrados de las entrevistas, se aplicaron herramientas estadísticas básicas, como gráficos de barras, columnas y líneas, y tablas de frecuencia, fortaleciendo la dimensión cuantitativa de los resultados.
- Todo ello permitió describir el contexto situacional entre los años 2022 y 2023, e identificar oportunidades de mejora institucional.

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

### 4.1. La gobernanza y la capacidad del Estado en los territorios

La gobernanza colaborativa se sustenta en dos principios fundamentales. El primero establece que su consolidación exige comprender los procesos mediante los cuales se genera confianza tanto entre las organizaciones involucradas (confianza interorganizacional) como dentro de cada una de ellas (confianza intraorganizacional). En este contexto, la confianza ciudadana hacia lo político y lo público también se configura a partir de las relaciones entre actores políticos y técnicos, así como de la percepción que estos mantienen respecto a las organizaciones de la sociedad civil que buscan participar en los procesos de decisión y gestión pública. En segundo lugar, para entender esta compleja dinámica de confianza es necesario explorar sus fuentes identificando qué motiva la decisión de confiar permitiendo analizar cómo distintos actores políticos, funcionarios y entidades sociales evalúan su participación en iniciativas colaborativas y qué factores impulsan su compromiso, tal como se observa en experiencias concretas de colaboración institucional (Barandiarán et. al, 2022).

La gobernanza colaborativa como modelo de gestión pública busca la participación coordinada entre actores como el Estado, el sector privado, la sociedad civil, la academia, los gremios y los medios de comunicación para enfrentar conjuntamente los desafíos sociales y globales, especialmente los vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este enfoque reconoce que ningún actor puede resolver por sí solo problemas complejos, por lo que propone rediseñar estructuras institucionales, generar incentivos para la coordinación, crear instrumentos para compartir información y tomar decisiones conjuntas, fomentando alianzas público-privadas efectivas y transparentes. Al integrar las capacidades, recursos, conocimientos y experiencias de diferentes sectores, se promueven políticas más inclusivas, eficientes, legítimas y sostenibles, basadas en acuerdos sociales de largo plazo que asumen la corresponsabilidad de todos los actores involucrados.

Figura 13. Modelo de Gobernanza Colaborativa

	<b>DESAFÍOS (¿Qué se identificó?)</b>	<b>LÍNEAS DE ACCIÓN (¿Cómo se propuso actuar?)</b>	<b>REGLAS DE JUEGO (¿Con qué principios operativos?)</b>
Encuentro en Localidad	Análisis del contexto político e institucional	Revisión de capacidades institucionales existentes	Principios de gobernanza abierta y ética pública
	Evaluación de la calidad de la democracia	Diagnóstico de debilidades del servicio civil y sistemas de gestión	Enfoque normativo sobre Estado de derecho y justicia imparcial
	Revisión de mecanismos de representación y rendición	Mapeo de vacíos en transparencia, planificación y participación	Normas de regulación digital y fortalecimiento de instituciones fiscales
	Análisis de participación ciudadana y confianza pública	Estudio de acceso a la información y libertad de expresión	Promoción de acuerdos para evitar privilegios y clientelismo

Fuente: PNUD (2024)

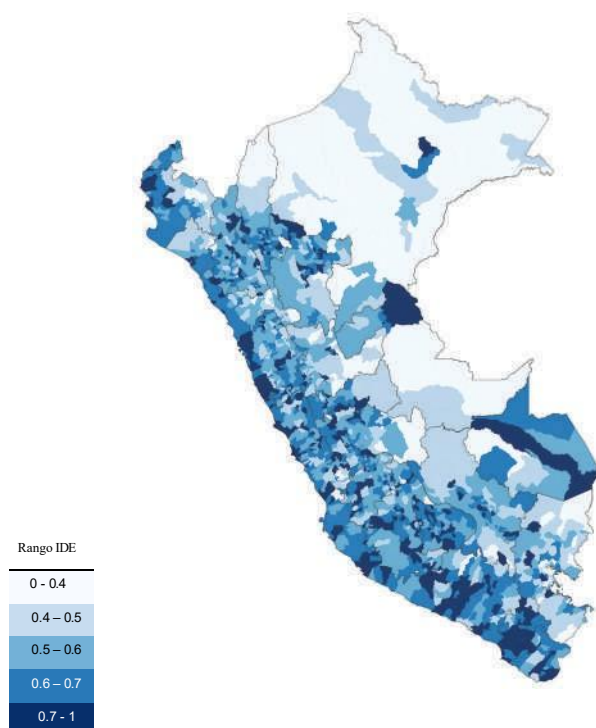
#### 4.2. Índice de Densidad Estatal (IDE)

Como herramienta metodológica, el Índice de Densidad Estatal está diseñada para representar cómo se despliegan las acciones estatales orientadas a garantizar el desarrollo pleno de las capacidades de los ciudadanos en el territorio partiendo entre la relación del Estado y el desarrollo humano de la población, la cual se manifiesta en tres dimensiones principales: la responsabilidad estatal, que constituye la base y la obligación de dicha relación; la perspectiva del desarrollo humano, que enfatiza los fines del desarrollo como resultado directo de la intervención estatal y la extensión territorial y social de los servicios públicos que aseguran dicha presencia estatal en el territorio (Murillo, 2017).

El Índice de Densidad Estatal (IDE), constituye una herramienta metodológica que mide y evalúa la presencia territorial efectiva del Estado peruano a través de la disponibilidad, accesibilidad y calidad de sus servicios públicos esenciales en gobiernos locales del país. Este indicador cuantifica la cobertura estatal en sectores críticos como salud, educación, seguridad ciudadana, justicia, infraestructura básica y servicios administrativos, donde valores más elevados del IDE revelan una mayor densidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos, mientras que valores bajos evidencian vacíos o deficiencias en la presencia estatal; de esta

forma, el IDE permite identificar y cuantificar las brechas estructurales que persisten entre diferentes zonas geográficas del país, particularmente entre áreas urbanas y rurales, regiones costeras y amazónicas, y distritos con diferentes niveles de desarrollo socioeconómico. Su aplicación la convierte en un insumo político y social estratégico que orienta el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas descentralizadas, facilita la asignación más eficiente y equitativa de recursos presupuestales, guía procesos de planificación territorial participativa y fortalece los mecanismos de gobernabilidad democrática. (PNUD, 2025).

Figura 14. Resultados del Índice de Densidad Estatal (IDE) al 2024



Fuente: PNUD (2025)

### 4.3. Índice de Capacidad Estatal (ICE)

El Índice de Capacidad Estatal se vincula con la aptitud del Estado para proveer bienes y servicios públicos de forma eficaz y eficiente poniendo énfasis en el desempeño del aparato estatal, considerando factores organizativos, las políticas de personal y los sistemas de remuneración; esta concepción destaca que la capacidad estatal no solo implica operar

eficazmente dentro del marco operativo, sino también tener la habilidad de impulsar transformaciones que refuercen su propio desempeño y para ello, las funciones la tributación, la coerción, la generación de incentivos para actores y la toma de decisiones burocráticas efectivas condiciona la existencia de organizaciones burocráticas sólidas y funcionales (Completa, 2017).

El Índice de Capacidad Estatal (ICE) se construye para medir la capacidad del Estado en la entrega de servicios públicos, evaluando su desempeño en cuatro funciones clave: atención primaria de salud, educación regular, seguridad pública y servicios básicos para la vivienda. Estas funciones son seleccionadas en base a la cobertura nacional, su relevancia en el desarrollo de acciones complejas, su carácter prestacional y su alineamiento con el PEDN al 2050. La medición del índice se basó en diez indicadores orientados al nivel de producto, con fuentes confiables y comparables territorialmente, lo que permitió analizar la capacidad estatal en los 24 departamentos, Lima Metropolitana y el Callao entre 2015 y 2021.

Los resultados evidencian una mejora progresiva en la capacidad estatal, aunque con fuertes disparidades regionales, destacando un alto rendimiento en la costa sur frente a niveles muy bajos en la zona oriental del país.

Tabla N° 25. Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos por departamento entre 2015-2021 y el promedio de lapso.

Departamento			Índice de capacidad para la entrega de servicios públicos 2015-2021							
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2015-2021
Número de orden	Sigla de región	Nombre de la región								
1	TAC	Tacna	76,10	75,97	70,13	76,41	77,84	78,20	75,72	75,77
2	MOQ	Moquegua	71,44	67,81	69,80	75,11	80,81	74,28	72,79	73,15
3	HUV	Huancavelica	74,98	67,29	68,93	67,75	75,18	73,70	76,76	72,08
4	ARE	Arequipa	66,57	70,01	73,84	74,21	75,77	71,00	70,23	71,66
5	ANC	Áncash	65,37	66,54	66,60	72,93	72,92	72,63	70,22	69,60
6	CUS	Cusco	62,49	62,91	66,95	66,35	72,58	70,78	77,25	68,47
7	APU	Apurímac	61,31	57,47	65,21	67,42	67,45	72,46	75,17	66,64
8	LMM	Lima Metropolitana	57,67	62,52	68,91	68,55	71,36	67,38	67,77	66,31
9	AYA	Ayacucho	60,84	62,09	61,54	66,69	66,01	65,97	68,43	64,51

10	CAL	Callao	52,63	56,75	64,91	65,84	67,81	69,85	68,63	63,77
11	PAS	Pasco	60,15	57,43	65,59	62,97	61,69	69,01	69,32	63,74
12	SAM	San Martín	49,26	58,90	65,19	66,84	64,99	66,79	66,62	62,65
13	HUC	Huánuco	57,87	58,75	59,75	66,88	66,07	63,10	63,66	62,30
14	LIM	Lima Provincias	57,87	55,47	57,92	64,91	63,89	63,60	66,76	61,49
15	JUN	Junín	51,56	60,47	61,21	62,70	63,95	66,15	62,91	61,28
16	LAL	La Libertad	53,72	57,63	58,23	65,54	64,53	64,04	64,17	61,12
17	ICA	Ica	51,62	53,15	57,14	63,24	66,14	60,03	63,07	59,20
18	LAM	Lambayeque	51,13	55,07	58,19	59,56	62,34	62,59	64,55	59,06
19	TUM	Tumbes	50,81	54,41	59,77	55,95	55,24	61,58	66,72	57,78
20	AMA	Amazonas	52,60	50,43	56,28	55,69	60,81	63,28	62,40	57,36
21	CAJ	Cajamarca	49,19	50,84	56,67	53,79	59,55	58,46	61,31	55,69
22	MDD	Madre de Dios	51,88	52,93	55,89	55,15	52,41	54,60	54,58	53,92
23	PIU	Piura	47,51	46,98	50,02	50,81	42,93	52,82	55,76	49,55
24	PUN	Puno	33,35	40,39	45,11	44,64	51,14	51,42	53,22	45,61
25	UCA	Ucayali	35,96	27,38	36,15	43,57	47,23	40,94	35,83	38,15
26	LOR	Loreto	25,35	30,53	24,84	31,84	32,63	29,57	29,66	29,20
<b>Índice nacional promedio</b>			<b>54,97</b>	<b>56,16</b>	<b>59,41</b>	<b>61,74</b>	<b>63,20</b>	<b>63,24</b>	<b>63,98</b>	<b>60,39</b>

Fuente: CEPLAN (2022)

#### 4.4. Análisis sobre IDE, ICE y CER

La gobernanza colaborativa desarrolla una gestión pública donde el Estado, la sociedad civil y otros actores trabajan de forma articulada para enfrentar fenómenos y problemas públicos en contextos territoriales diversos. En este marco, el Índice de Densidad Estatal (IDE) refleja la presencia efectiva del Estado a través de la cobertura de servicios esenciales mientras que el Índice de Capacidad Estatal (ICE) evalúa la eficacia del aparato estatal para proveer dichos servicios; ambos índices ofrecen una mirada complementaria ya que mientras el IDE muestra dónde está el Estado, el ICE indica cómo actúa allí y que nivel de resultado podría tener y por ello es aplicable ante los niveles de compromisos y acuerdos de los Consejos de Estado Regional (CER), ya que estos espacios permiten alinear capacidades y recursos entre niveles de gobierno.

Para la aplicación de los respectivos índices es necesario recoger datos de los 25 departamentos del país bajo tres variables por región: el ICE del año 2021, el IDE del año 2023, y la cantidad de acuerdos establecidos en los CER durante 2023. Esta información permite observar la relación entre la institucionalidad operativa del Estado, su despliegue territorial y el funcionamiento de mecanismos de coordinación intergubernamental.

El cruce de estas variables revela el nivel de provisión estatal en distintos territorios y el dinamismo político-administrativo de los departamentos en la gestión concertada de políticas públicas.

Tabla N° 26. Capacidad Estatal, Densidad Estatal y Acuerdos de los CER, según departamentos

DEPARTAMENTO	ICE 2021	IDE 2023	Acuerdos CER 2023
Amazonas	0.62	0.63	24
Ancash	0.7	0.7	20
Apurímac	0.75	0.73	33
Arequipa	0.7	0.81	42
Ayacucho	0.68	0.69	28
Cajamarca	0.61	0.65	10
Callao	0.69	0.91	20
Cusco	0.77	0.71	67
Huancavelica	0.78	0.66	32
Huánuco	0.64	0.63	33
Ica	0.63	0.75	6
Junín	0.63	0.71	30
La libertad	0.64	0.73	22
Lambayeque	0.65	0.74	26
Lima	0.68	0.85	11
Lima	0.67	0.84	23
Loreto	0.3	0.57	21
Madre de dios	0.55	0.68	21
Moquegua	0.73	0.83	32

Pasco	0.69	0.67	27
Piura	0.56	0.65	52
Puno	0.53	0.62	25
San Martín	0.67	0.68	28
Tacna	0.76	0.76	11
Tumbes	0.67	0.73	14
Ucayali	0.36	0.61	23

Fuente: Elaborado a partir de los Índices de Capacidad Estatal, Densidad Estatal y base de acuerdos del CER

Entre los hallazgos más destacables, se puede observar que Cusco lidera en número de acuerdos CER (67), lo cual sugiere un entorno de coordinación política activa, coincidiendo con un ICE alto (0.77) pero con un IDE algo más moderado (0.71). Un caso similar es Arequipa, que combina un alto IDE (0.81) y un buen ICE (0.7) con 42 acuerdos, lo cual refuerza la idea de que una densa presencia estatal puede potenciar la coordinación. En contraste, Loreto y Ucayali, con ICE bajos (0.3 y 0.36 respectivamente) e IDE modestos (0.57 y 0.61), también muestran bajos niveles de acuerdos CER (21 y 23), reflejando las limitaciones estructurales de regiones amazónicas en términos de articulación institucional.

Asimismo, casos como Ica y Tacna presentan buenos niveles de capacidad (ICE de 0.63 y 0.76 respectivamente) y densidad estatal (IDE de 0.75 y 0.76), pero un número reducido de acuerdos CER (6 y 11), lo que podría señalar una baja frecuencia o institucionalización débil de los actores predispuestos a participar en los mecanismos de coordinación intergubernamental a pesar de contar con capacidades estatales. En el extremo opuesto, Piura, con un ICE modesto (0.56) y un IDE intermedio (0.65), figura con un sorprendente número de acuerdos (52), sugiriendo una intención política destacable por fortalecer la coordinación a pesar de limitaciones estructurales.

## CAPÍTULO V. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

### 5.1. Sobre el proceso de coordinación

Sobre el proceso de coordinación, hemos considerado la importancia y el nivel de coordinación con cada tipo de entidad o institución pública y privada, el nivel de coordinación de los gobiernos subnacionales con cada oficina de la PCM que tiene competencias de coordinación, la evaluación de los mecanismos o espacios de coordinación vigentes y la coordinación de sistemas funcionales y administrativos.

Respecto a la importancia de la coordinación de PCM con diferentes grupos de entidades públicas y privadas, más del 70% de los entrevistados consideraba muy importante la coordinación con los poderes del Estado (Legislativo y Judicial), los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA), los ministerios y los gobiernos subnacionales.

Tabla N° 27. Importancia de la coordinación de PCM con otras entidades o instituciones

La coordinación de la PCM con...	IMPORTANCIA					NIVEL DE COORDINACION				
	No importante		3	Muy de acuerdo		Muy bajo		Muy alto		
	1	2		4	5	1	2	3	4	5
Poderes del Estado (Legislativo y Judicial)	0%	9%	4%	26%	61%	0%	17%	30%	30%	22%
Organismos constitucionalmente autónomos	0%	9%	9%	39%	43%	0%	17%	35%	30%	17%
Ministerio (sectores)	0%	9%	0%	22%	70%	0%	9%	13%	30%	48%
Gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales)	0%	9%	9%	17%	65%	9%	14%	32%	23%	23%
Sociedad civil	0%	13%	26%	26%	35%	13%	26%	26%	17%	17%

Elaboración propia.

En ese sentido, para la mayoría de entrevistados todas las coordinaciones que realiza la PCM son muy importantes.

Por otro lado, respecto al nivel de coordinación el 78% de los entrevistados considera que la coordinación de PCM con los ministerios es muy alta. Este indicador se reduce al 47% cuando se preguntó sobre los poderes del Estado y los OCA. Un 32% considera que la coordinación con los gobiernos subnacionales se encuentra en un nivel medio y un 39% considera que es baja o muy baja la coordinación con la sociedad civil.

En el caso de los órganos de línea involucrados en la coordinación con gobiernos subnacionales, podemos identificar que solo la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, la Secretaría de Gestión Social y Dialogo y la Secretaría de Descentralización son las que, a consideración de los entrevistados, tiene un nivel de coordinación alto, mientras el resto de las secretarías cuentan con un nivel medio de coordinación.

Tabla N° 28. Nivel de coordinación de órganos de línea PCM

La coordinación de los gobiernos subnacionales con...	Nivel de coordinación que <b>tiene</b>					Nivel de coordinación que <b>debería tener</b>				
	Muy bajo		Muy alto			Muy bajo		Muy alto		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Secretaría de Coordinación	0%	35%	35%	26%	4%	0%	0%	26%	30%	43%
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	0%	35%	39%	22%	4%	0%	0%	13%	43%	43%
Secretaría de Integridad Pública	0%	35%	39%	22%	4%	0%	0%	13%	43%	43%
Secretaría de Descentralización	4%	13%	26%	30%	26%	0%	0%	0%	17%	83%
Secretaría de Gestión Social y diálogo	4%	13%	26%	43%	13%	0%	0%	0%	17%	83%
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	4%	13%	35%	39%	9%	0%	0%	0%	26%	74%
Secretaría de Gestión Pública	0%	35%	30%	26%	9%	0%	0%	9%	39%	52%

Elaboración propia.

Además, respecto al nivel que debería tener, la mayoría de entrevistados considera importante que todas las secretarías puedan tener un mayor nivel de coordinación con los gobiernos subnacionales.

En cuanto a la pregunta “Sobre los mecanismos y/o espacio de coordinación. ¿Cuál sería su evaluación sobre...? los espacios de coordinación como la CCV y el Consejo de Estado Regional cuentan con una evaluación alta, mientras que otros espacios como el CCI, el Consejo de Estado Municipal, el Gore Ejecutivo y el Muni Ejecutivo cuenta con aprobaciones más regulares.

Tabla N° 29. Espacios de coordinación de la PCM

	¿LO CONOCE?		EVALUACIÓN				
			Muy bajo		Muy alto		
	SI	NO	1	2	3	4	5
Consejo de Coordinación Intergubernamental	78%	22%	5%	19%	43%	33%	0%
Comisión de Coordinación Viceministerial	83%	17%	10%	10%	24%	29%	29%
Consejo de Estado Regional	87%	13%	5%	0%	41%	41%	14%

Consejo de Estado Municipal	87%	13%	9%	0%	45%	36%	9%
Gore Ejecutivo	96%	4%	0%	14%	41%	41%	5%
Muni Ejecutivo	91%	9%	9%	5%	45%	36%	5%
Consejo de Ministros Descentralizado	83%	17%	5%	14%	43%	29%	10%
Otros							

Elaboración propia.

Asimismo, los entrevistados han mencionado otros espacios de coordinación como el CCL, el Acuerdo Nacional y la CEAS.

Se propuso un caso específico con el fin de analizar los conocimientos y percepción de los procesos de coordinación bajo la siguiente premisa: “En un caso hipotético, donde una municipalidad provincial requiera coordinar con la PCM sobre una materia administrativa como el transito al régimen SERVIR y sobre su participación en una política nacional sobre transformación digital ¿con que área debería coordinar?”. Los entrevistados comentaron en su totalidad que las oficinas o unidades correspondientes son SERVIR y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.

Tabla N° 30. Estudio de caso Servir y SGTD

	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
			Muy bajo		Muy alto		
	SI	NO	1	2	3	4	5
Presidencia del Consejo de Ministros – despacho ministerial	35%	61%	18%	0%	55%	27%	0%
Secretaria General de la PCM	33%	67%	0%	20%	50%	20%	10%
Viceministerio de Gobernanza Territorial de PCM	57%	43%	14%	7%	50%	29%	0%
SERVIR y la Secretaria de Gobierno y Transformación Digital de manera distinta	100%	0%	0%	6%	50%	11%	33%
Secretaria de Coordinación	38%	62%	9%	0%	64%	9%	18%
Secretaria de Descentralización	62%	38%	7%	0%	29%	50%	14%
Debería existir un punto focal único que trámite ambos pedidos	55%	45%	8%	17%	33%	17%	25%
Otros							

Elaboración propia.

Respecto a este caso, también los entrevistados aprobaron mayoritariamente la labor de SERVIR, de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, de la Secretaría de Descentralización y de la idea de que exista un punto focal único que tramite ambos pedidos. Asimismo, propusieron que exista una plataforma de coordinación única que analiza y

redireccione pedidos con un dashboard de seguimiento para que una instancia política como la Secretaría General de PCM accione si no avanza y quizá con posibilidad de seguimiento desde el Despacho Presidencial.

Finalmente, respecto a la experiencia de los funcionarios sobre la coordinación desde la PCM frente a los gobiernos subnacionales, el 48% de los entrevistados mencionaron que la coordinación con los gobiernos regionales es alta o muy alta. El 39% opinan que la coordinación con las municipalidades provinciales y distritales es media.

Tabla N° 31. Nivel de Coordinación de la PCM con gobiernos subnacionales

NIVEL	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Gobiernos regionales	0%	13%	39%	35%	13%
Municipalidades provinciales	0%	26%	39%	30%	4%
Municipalidades distritales	9%	26%	39%	22%	4%

Elaboración propia.

## 5.2. Sobre las características de la coordinación

En torno a las características de la coordinación, recogimos información sobre la percepción de la vigencia de las características diagnosticadas por la PNMGP al 2021, sobre la escala de coordinación que poseen las relaciones entre PCM y los gobiernos subnacionales, el nivel de fricción en la coordinación entre PCM y los gobiernos subnacionales y la característica de coordinación en la gestión territorial.

La PNMGP al 2021 precisaba en su diagnóstico que la coordinación era escasa, difícil, costosa y poco efectiva. Al respecto se les preguntó a los entrevistados sobre la vigencia de esas características y el 55% de ellos estaba de acuerdo o totalmente de acuerdo en que la coordinación era escasa, el 79% estaba de acuerdo o totalmente de acuerdo en que la coordinación era difícil, el 46% estaba de acuerdo en que la coordinación es costosa y el 50% estaba de acuerdo en que era poco efectiva.

Tabla N° 32. Nivel de percepción de características de la coordinación en base a la PNMGP al 2021

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escasa	9%	9%	27%	41%	14%
Difícil	4%	4%	13%	70%	9%
Costosa	5%	14%	36%	41%	5%
Poco efectiva	5%	27%	18%	41%	9%

Elaboración propia.

Es así como podemos indicar que, de las 4 características negativas identificadas previamente en el diagnóstico de la política de modernización, todas siguen siendo vigentes para la mayoría.

Para la elaboración de la escala de coordinación en la que se encuentra las relaciones entre PCM y los gobiernos subnacionales, consultamos específicamente el nivel de competencias asociadas a ello en base a la teoría de Les Metcalfe (1994). En el caso de “decisiones gubernamentales independientes de los gobiernos subnacionales”, el 35% lo consideraba como una competencia alta o muy alta. Otra competencia alta o muy alta fue “Consultas a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales” y “Comunicación a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales”.

Sobre “Establecimiento de prioridades centrales respecto a los gobiernos subnacionales”, los entrevistados consideraban que era una competencia moderada. También eran competencias moderadas “Evitar diferencias entre ministros” y “definir delimitaciones entre la acción política”. Además, hay una competencia baja: “Arbitraje entre diferencias políticas y sectoriales sobre pedidos efectuados”.

Tabla N° 33. Escala de coordinación política entre las relaciones entre la PCM y los gobiernos subnacionales

Competencia	Muy baja	Baja	Moderada	Alta	Muy alta
Decisiones gubernamentales independientes de los gobiernos subnacionales	4%	26%	35%	26%	9%
Comunicación a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales	0%	26%	35%	26%	9%
Consultas a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales	0%	26%	35%	30%	9%
Evitar diferencias entre ministros	4%	26%	48%	22%	0%
Arbitraje entre diferencias políticas y sectoriales sobre pedidos efectuados	4%	39%	43%	13%	0%
Definir delimitaciones entre la acción política	0%	22%	61%	17%	0%
Establecimiento de prioridades centrales respecto a los gobiernos subnacionales	0%	35%	39%	13%	13%

Elaboración propia.

La pregunta “¿Cuál es el nivel de fricción existente en la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales, entendiendo "fricción" como la dificultad de coordinación entre entidades?” basado en la teoría de Aldrich (2019), el 43% de los entrevistados consideraba que está se encontraba en un nivel moderado, un 44% restantes indicaba que se encontraba en un nivel alto y el 13% restante que era baja.

Estos resultados nos indican que existe todavía un nivel alto de dificultades para coordinar entre PCM y los gobiernos subnacionales.

Tabla N° 34. Nivel de fricción en la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales

Grado	Fricción muy baja	Fricción baja	Fricción moderada	Fricción alta	Fricción muy alta
	0%	13%	43%	35%	9%

Elaboración propia.

Respecto a la pregunta “¿Qué característica considera que se encuentra la coordinación institucional entre los organismos gubernamentales involucrados en la gestión territorial (nacional, regional y local)?” adaptado de Marzonetto, 2020, el 48% de los entrevistados consideraba que era una coordinación incipiente y débil, un 9% consideraba que era una coordinación consolidada y débil, un 9% consideraba que era una coordinación consolidada y fuerte, un 4% que era una coordinación nula y un 30% que era incipiente y fuerte.

Los resultados de esta pregunta nos indican que tenemos una coordinación incipiente y débil que mediante una serie de mejoras y reformas adecuadas puede llegar a consolidarse.

Tabla N° 35. Característica de la coordinación institucional entre los organismos gubernamentales involucrados en la gestión territorial (nacional, regional y local)

GRADO	Coordinación nula (no existe comunicación ni vinculación entre organismos)	Coordinación incipiente y débil (existe coordinación positiva pero no se garantiza sustentabilidad de acuerdos)	Coordinación incipiente y fuerte (coordinación positiva con acuerdos formales pero limitada integración)	Coordinación consolidada y débil (integración de políticas, pero con problemas de coordinación vertical)	Coordinación consolidada y fuerte (integración completa con coordinación horizontal y vertical efectiva)
	4%	48%	30%	9%	9%

Elaboración propia.

### 5.3. Sobre los factores del proceso

La pregunta “¿En qué medida los objetivos compartidos entre niveles de gobierno facilitan la coordinación intergubernamental efectiva?” Respecto a los factores sobre la influencia de los objetivos compartidos en la coordinación, la comunicación intergubernamental, el nivel de formalidad de la comunicación, cómo contribuye la comunicación en los acuerdos, el rol del personal técnico, la disponibilidad de herramientas de planificación y seguimiento y la capacidad de respuesta técnica de PCM ante los requerimientos de los gobiernos subnacionales, el 43% de los entrevistados indica que se poseen objetivos parcialmente alineados, el 35% indica que son objetivos poco alineados y el 22% que son objetivos mayormente alineados.

Estos resultados nos indican que el nivel de coherencia entre los objetivos de los instrumentos de gestión es intermedio-bajo, lo cual coincide con el hecho de que faltan competencias claras para cada nivel de gobierno, especialmente en el ámbito operativo.

Tabla N° 36. Impacto de los objetivos compartidos entre niveles de gobierno hacia la coordinación intergubernamental efectiva

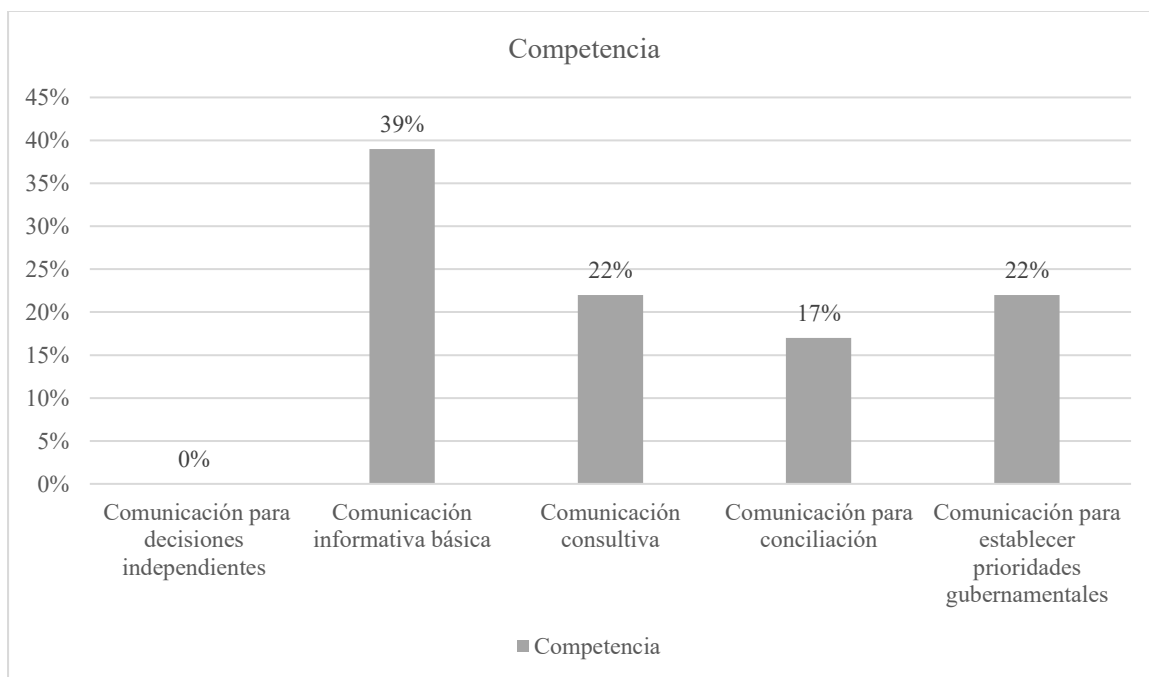
GRADO	No existen objetivos compartidos	Objetivos poco alineados	Objetivos parcialmente alineados	Objetivos mayormente alineados	Objetivos completamente alineados
	0%	35%	43%	22%	0%

Elaboración propia.

El nivel de comunicación intergubernamental que posee la comunicación entre la PCM y los gobiernos subnacionales es informativa básica para el 39% de los entrevistados, mientras que para un 22% es consultiva, y para un 17% es para conciliación, el 22% indica que es una comunicación para establecer prioridades gubernamentales.

Podemos colegir que se cuenta con una comunicación de carácter intermedio y solo aclarativa, por lo cual hay todavía un camino pendiente de llegar a una comunicación que integre prioridades.

Figura 15. Competencias sobre el proceso de coordinación y características

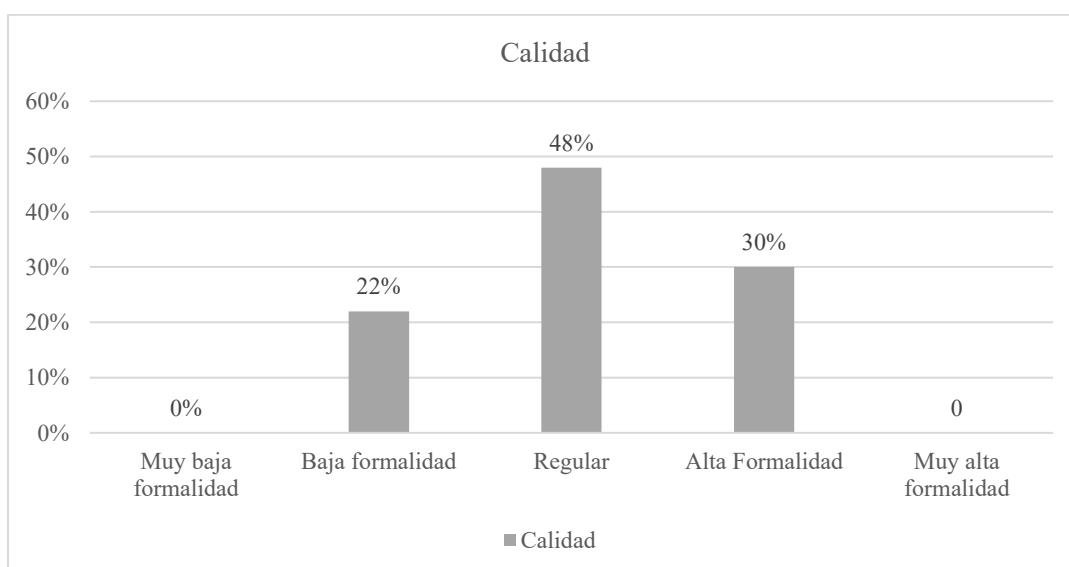


Elaboración propia.

Existe un nivel de formalidad institucional de la comunicación gubernamental, el 30% considera que es alta, un 48% piensa que es regular y un 22% que es baja.

Sobre ello, podemos indicar que, a pesar de las condiciones deficitarias de la comunicación, la formalidad es considerada como un elemento adecuado.

Figura 16. Gráfico de puntuación respecto a la formalidad institucional de los mecanismos de comunicación intergubernamental

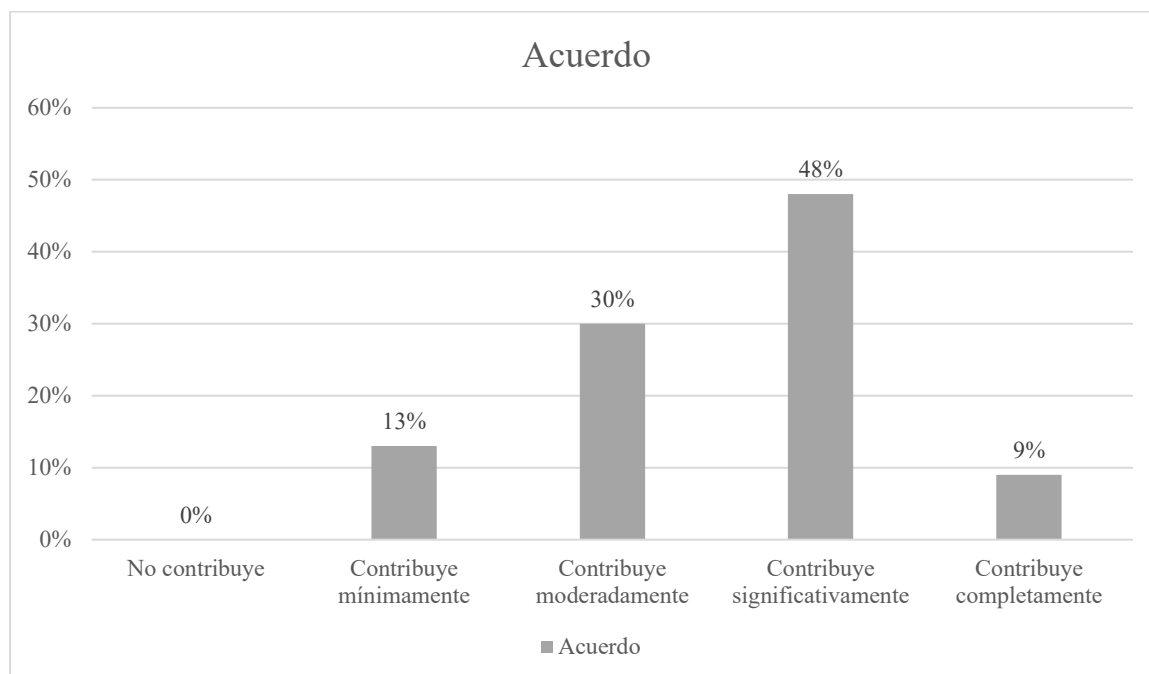


Elaboración propia.

Respecto a qué medida la comunicación intergubernamental contribuye a la búsqueda del acuerdo entre administraciones según el continuo de coordinación, el 48% de los entrevistados considera que la comunicación intergubernamental contribuye a la búsqueda de acuerdos de manera significativa, mientras que un 9% cree que contribuye completamente, un 30% que contribuye moderadamente y un 13% considera que contribuye mínimamente.

Estos resultados nos indican que se reconoce la importancia de la comunicación como un elemento vital para la coordinación intergubernamental.

Figura 17. Contribución de la comunicación intergubernamental en torno a acuerdos



Elaboración propia.

Sobre si la comunicación intergubernamental actual permite lograr la asociación y corresponsabilidad de la gobernanza multinivel efectiva, el 30% de los entrevistados está en desacuerdo, el 48% es neutral, el 17% está de acuerdo y el 4% está totalmente de acuerdo.

Al considerar estos resultados, podemos identificar que existen falencias en el proceso actual de comunicación intergubernamental y en las estrategias planteadas desde el gobierno nacional.

Tabla N°37. Grado de aprobación sobre si la comunicación intergubernamental logra la asociación y corresponsabilidad de la gobernanza multinivel efectiva

PARTICIPACIÓN	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	0%	30%	48%	17%	4%

Elaboración propia.

En la pregunta que consigna si la PCM cuenta con personal técnico capacitado para implementar sus políticas de coordinación, el 48% de los entrevistados está de acuerdo con esa afirmación, otro 35% tiene una posición neutral y el 17% restante está en desacuerdo.

Esta falta de precisión respecto a la situación actual del personal nos indica que probablemente haya oficinas de enlace que si cuentan con personal capacitado mientras hay otras que no lo están del todo.

Tabla N° 38. Percepción sobre la capacitación técnica del personal a cargo de la coordinación intergubernamental en la PCM

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	0%	17%	35%	48%	0%

Elaboración propia.

El 22% de los entrevistados indicó que está en desacuerdo con la afirmación de que se dispone de herramientas modernas de planificación y seguimiento institucional en la PCM. Un 43% más indicó que es neutral, un 26% está de acuerdo y un 9% está totalmente de acuerdo.

Estos resultados nos indican que hay una posición mayoritariamente neutral respecto a que si se cuentan con herramientas de planificación y seguimiento.

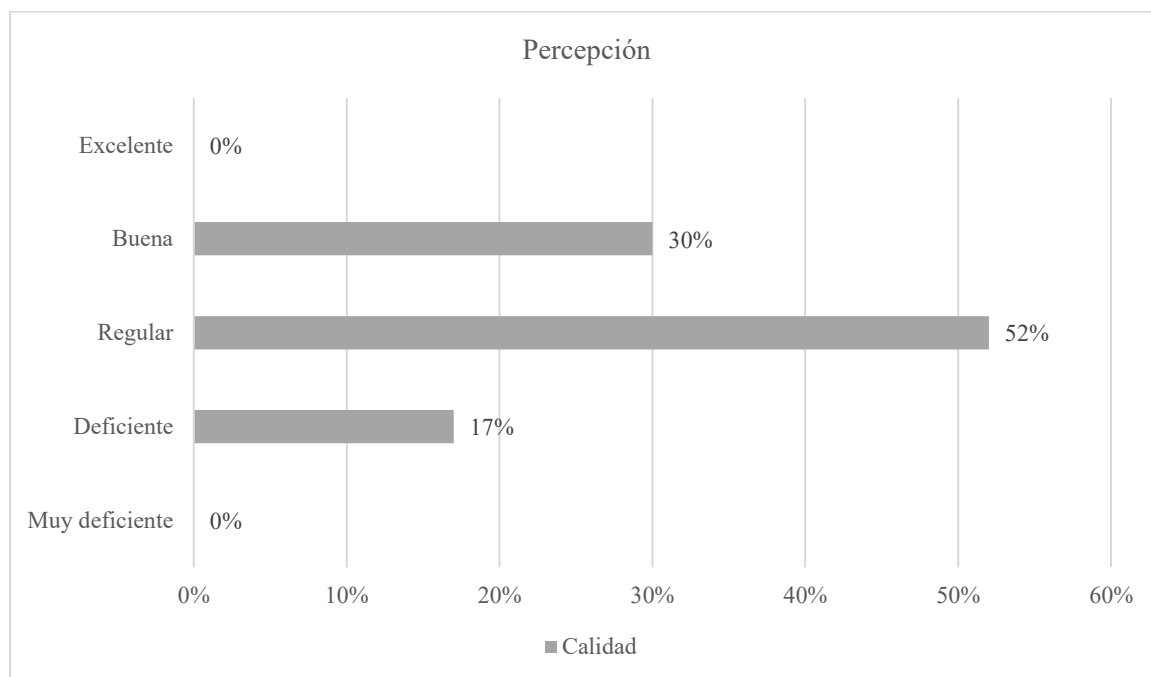
Tabla N° 39. Disposición de herramientas modernas de planificación y seguimiento institucional en la PCM

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	0%	22%	43%	26%	9%

Elaboración propia.

Finalmente, sobre la capacidad de respuesta técnica de la PCM a los requerimientos de los gobiernos subnacionales, un 52% indicó que es regular, un 17% que es deficiente y un 30% que es buena.

Figura 18. Capacidad de respuesta técnica de PCM a los requerimientos de los gobiernos subnacionales



Elaboración propia.

Estos resultados nos indican que todavía hay mejoras que hacer en la capacidad de respuesta técnica, con el fin de poder lograr mejoras en los procesos de gestión de obras de los gobiernos subnacionales y especialmente para lograr el cumplimiento de los compromisos.

#### 5.4. Sobre los elementos relevantes para un modelo de coordinación

Para la realización de un diagnóstico sobre el estado actual y las percepciones sobre la coordinación intergubernamental entre la PCM y los gobiernos subnacionales es necesario preguntas articuladas en torno a un mismo eje como es el proceso y el nivel de institucionalización, funcionalidad, efectividad y transparencia en torno a la coordinación así como identificar sus límites y potenciales mejoras.

Las respuestas sobre cómo debería ser la coordinación intergubernamental revelan un consenso respecto a que la coordinación debe ser comunicativa en términos gubernamentales, constante, efectiva y transparente con 100% de acuerdo en estas dimensiones; Sin embargo, se observa menor aprobación en cuanto a institucionalidad, integralidad y centralización, lo que sugiere una preferencia por enfoques más flexibles o por experiencias previas poco satisfactorias con esquemas centralizados. El hecho de que características más operativas y prácticas tengan mayor aprobación sugiere que los actores valoran más la funcionalidad real que el diseño formal.

Tabla N° 40. Como debería ser la coordinación intergubernamental hacia los gobiernos subnacionales

Características	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
	SI	NO	Muy bajo			Muy alto	
			1	2	3	4	5
Ser institucional (como órgano de línea)	78%	22%	6%	6%	11%	33%	44%
Tener un sistema único (un solo órgano de línea que centralice las coordinaciones)	59%	41%	13%	6%	19%	19%	44%
Ser integral (comprender sistemas administrativos y funcionales)	77%	23%	6%	6%	6%	35%	47%
Tener comunicación intergubernamental	91%	9%	0%	6%	12%	29%	53%
Ser dinámica y constante	100%	0%	0%	6%	6%	28%	61%
Ser efectiva (cumplir los compromisos asumidos)	100%	0%	0%	6%	6%	28%	61%
Ser transparente y abierta	100%	0%	0%	6%	6%	17%	72%

Elaboración propia.

Existe una gran mayoría en cuanto a que la coordinación debería involucrar tanto sistemas administrativos como funcionales. Sin embargo, la aprobación no es absoluta en los niveles más altos (solo 48% y 45% los puntúa con 5), lo cual podría evidenciar una percepción de

dificultad o reticencia frente a una implementación efectiva de esta coordinación, quizás por falta de claridad en competencias o experiencias pasadas fragmentadas.

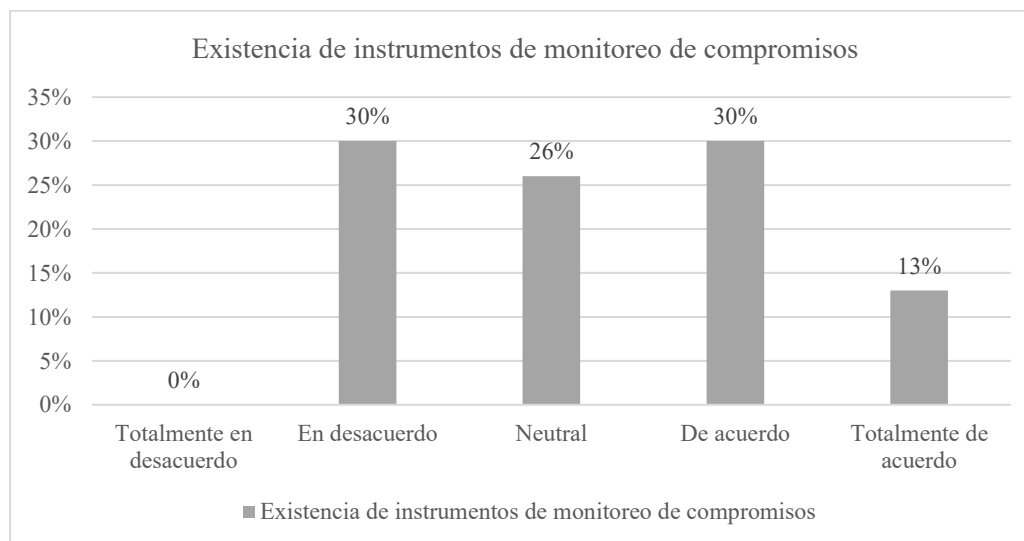
Tabla N° 41. Integración de Sistemas administrativos y Sistemas funcionales en la coordinación intergubernamental

	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
			Muy bajo		Muy alto		
	SI	NO	1	2	3	4	5
Sistemas administrativos bajo su rectoría	96%	4%	0%	5%	14%	33%	48%
Sistemas funcionales bajo su rectoría	100%	0%	0%	0%	20%	35%	45%
Otros							

Elaboración propia.

Para la pregunta “¿Existen instrumentos específicos para el monitoreo de los compromisos asumidos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?”, las respuestas están divididas: un 30% no considera que existan instrumentos específicos o bien lo desconoce, otro 30% considera que si existen y el otro 26% se mantiene en una posición neutral lo que conllevaría a una percepción de vacíos institucionales en el seguimiento de compromisos intergubernamentales, lo que puede debilitar la rendición de cuentas y la sostenibilidad de acuerdos entre niveles de gobierno.

Figura 19. Existencia de instrumentos de monitoreo de compromisos



Elaboración propia.

La percepción sobre la frecuencia en la que se evalúa el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales se señala que la evaluación ocurre solo ocasionalmente (43%), por otro lado un 26% afirma que rara vez o nunca ocurre reforzando la percepción anterior de falta de instrumentos claros y procesos sistemáticos; la evaluación no parece ser una práctica frecuente, lo que puede afectar negativamente la mejora continua de la coordinación.

Tabla N° 42. Frecuencia en la que se evalúa el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales

FRECUENCIA	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frecuentemente	Muy frecuentemente
	4%	22%	43%	30%	0%

Elaboración propia.

En torno a si el incumplimiento de compromisos debería llevar a la existencia de consecuencias institucionales, la percepción es negativa: solo un 17% está de acuerdo en que existan consecuencias institucionales, mientras que el 44% lo niega. Este resultado sugiere que, aunque existan compromisos entre niveles de gobierno, su cumplimiento no está sujeto a incentivos ni sanciones, lo que reduce su fuerza vinculante y puede desincentivar la responsabilidad.

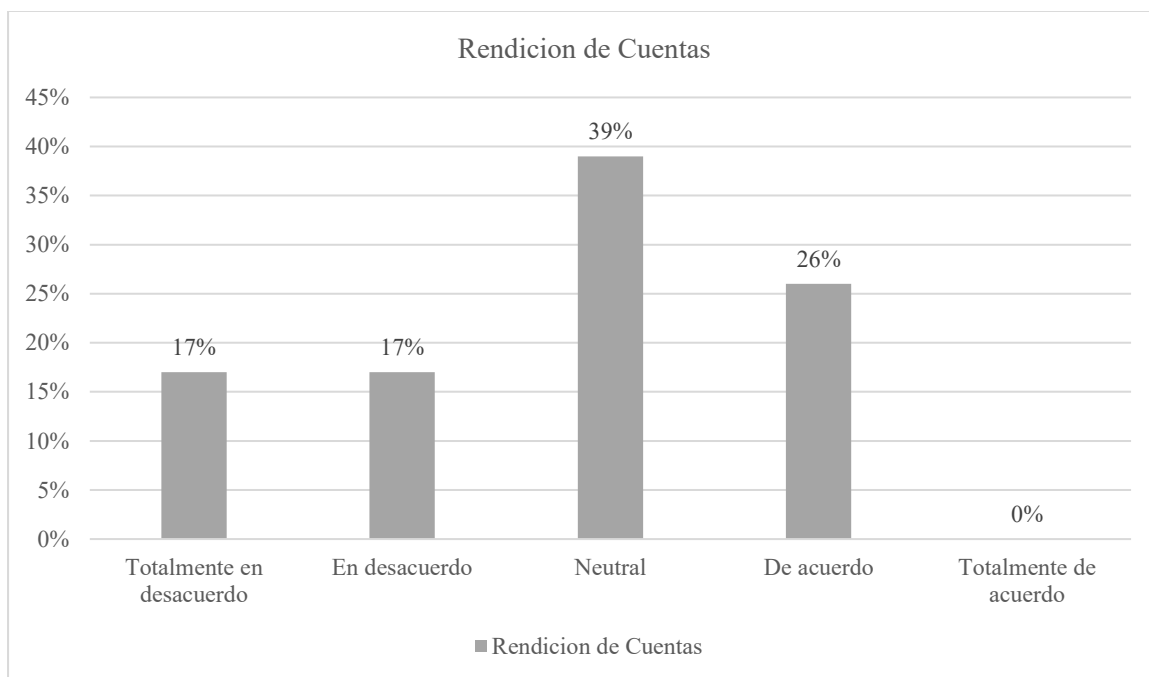
Tabla N° 43. Consecuencias institucionales ante incumplimiento de compromisos

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	22%	22%	39%	17%	0%

Elaboración propia.

Un caso similar ocurre con la rendición de cuentas pública sobre avances en compromisos intergubernamentales ya que la percepción es desfavorable. El 34% no percibe que se rindan cuentas públicamente, mientras que un 36% afirma lo contrario destacándose una debilidad importante en la transparencia del proceso intergubernamental, lo cual puede limitar la confianza ciudadana y la presión pública hacia el cumplimiento de compromisos.

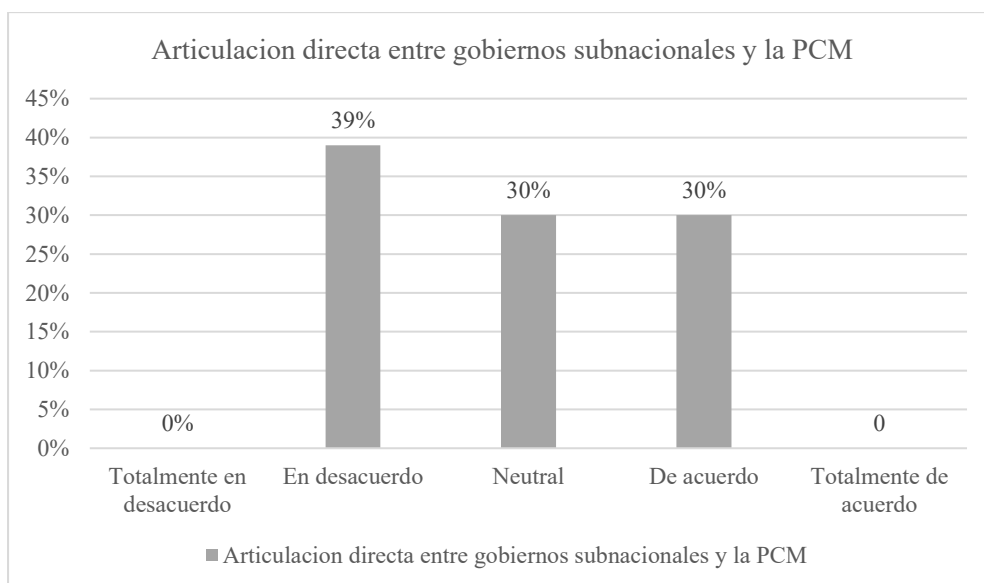
Figura 20. Rendición de cuentas sobre avances en compromisos intergubernamentales



Elaboración propia.

En cuanto a la existencia de una articulación directa entre gobiernos subnacionales y la PCM, la mayoría de las respuestas se concentra entre el desacuerdo y la neutralidad, lo que sugiere que la articulación directa no es una experiencia generalizada implicando que las interacciones se dan a través de intermediarios y espacios ya que no existen canales directos para la relación entre ambos niveles de gobierno.

Figura 21. Articulación directa entre gobiernos subnacionales y la PCM



Elaboración propia.

La opinión respecto a la armonización de metas regionales y locales con prioridades nacionales en la planificación anual demuestra una desconexión entre la planificación nacional y la regional/local ya que solo un 13% considera que dicha armonización ocurre, mientras que el 48% lo pone en duda lo cual indica que se pueden generar descoordinaciones, duplicidad de esfuerzos y una ejecución menos eficiente de políticas públicas

Tabla N° 44. Armonización de metas regionales y nacionales

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	9%	30%	48%	13%	0%

Elaboración propia.

Si bien es cierto que la frecuencia de conflictos por superposición de funciones o presupuestos no es un problema sistemático, su existencia recurrente sí señala la necesidad de clarificar competencias y articular mejor los presupuestos entre niveles ya que los resultados demuestran que estos conflictos son más bien esporádicos puesto que la mayoría de las respuestas se agrupa entre “ocasionales” (39%) y “poco frecuentes” (35%).

Tabla N° 45. Frecuencia de conflictos por superposición de funciones o presupuestos

FRECUENCIA	Muy frecuentes	Frecuentes	Ocasionales	Poco frecuentes	Nada frecuentes
	0%	26%	39%	35%	0%

Elaboración propia.

Finalmente, la percepción sobre la coordinación presupuestaria efectiva para la ejecución de proyectos en gobiernos subnacionales es mayoritariamente negativa: un 52% no considera que exista una coordinación efectiva, mientras que solo un 17% lo afirma. Este resultado apunta a una de las principales debilidades en la relación intergubernamental: la fragmentación o desarticulación en la ejecución financiera, que afecta directamente la eficacia de los proyectos públicos.

Tabla N° 46. Efectividad de la coordinación presupuestaria para la ejecución de proyectos en los gobiernos subnacionales

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	4%	48%	30%	17%	0%

Elaboración propia.

## **CAPÍTULO VI. IDENTIFICACIÓN, PROPUESTA Y PRIORIZACIÓN DE MEJORAS**

### **6.1. Bases sustantivas de la propuesta**

#### **6.1.1. Modelo polaco**

Polonia se presenta como un Estado unitario descentralizado en su administración territorial, con un modelo de gobierno que equilibra el poder central con una estructura robusta de autogobierno local. Este equilibrio se construye sobre tres niveles principales de administración territorial: 16 voivodatos o regiones (województwa), 314 condados (powiaty) y 2.478 municipios (gminy). Respecto al sistema político, se basa en una democracia parlamentaria establecida por la Constitución de 1997; dentro del Parlamento existen dos cámaras: el Senado (Senat) y el Sejm, sin que ninguna de ellas represente directamente a los gobiernos locales. En cambio, la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, liderado por el Primer Ministro, se encargan de la conducción del poder ejecutivo a nivel nacional.

La Constitución polaca de 1997 establece el principio de descentralización como uno de los pilares fundamentales del Estado (artículo 15), y otorga personalidad jurídica propia a las entidades del gobierno local. Estas entidades tienen derecho a poseer patrimonio, crear legislación local en áreas de su competencia (art. 94) y asociarse entre sí para realizar tareas de interés común (Kozak, 2012).

El primer nivel de gobierno local son los municipios (gminy), considerados la unidad básica de autogobierno. Existen tres tipos: urbanos, rurales y mixtos (urbano-rurales), según la configuración del territorio. El ejecutivo municipal es ejercido por el wójt en municipios rurales, el burmistrz en municipios urbanos y mixtos, y el prezydent en ciudades mayores a 100.000 habitantes. El órgano legislativo es el consejo municipal (rada gminy), apoyado administrativamente por la oficina municipal (urząd gminy o urząd miasta) (Mirska, 2021, pp. 1-6).

En el segundo nivel, los condados (powiaty) tienen como figuras principales al starosta, líder del ejecutivo, y al consejo del condado (rada powiatu) como poder legislativo. Su función es

gestionar servicios que exceden la capacidad o el alcance de los municipios, como hospitales, escuelas secundarias o transporte intermunicipal.

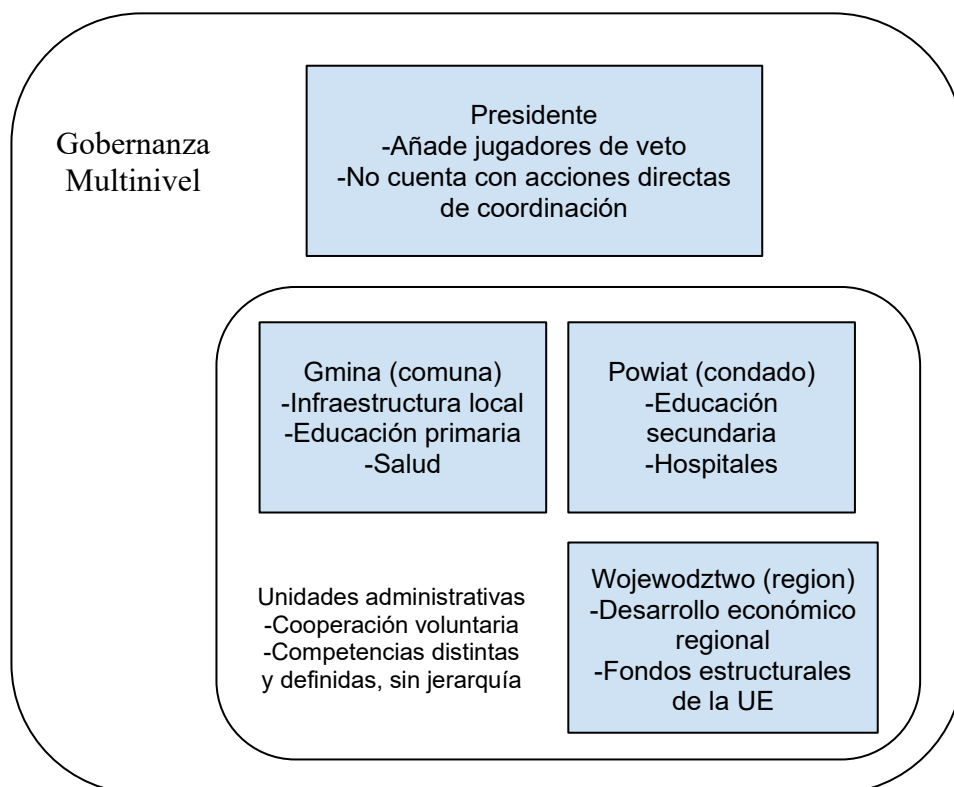
El nivel superior lo ocupan los voivodatos, que actúan como regiones administrativas. Están dirigidos políticamente por el mariscal del voivodato (marszałek województwa), líder del ejecutivo regional elegido por el consejo regional (sejmik województwa). Además, cada voivodato cuenta con una Oficina del Mariscal (urząd marszałkowski) encargada de implementar decisiones. Sin embargo, también hay presencia directa del gobierno central en los voivodatos mediante la figura del voivoda (wojewoda), un representante del Estado designado por el Primer Ministro. Este ejerce funciones de supervisión y coordinación de la administración estatal en la región, incluyendo policía, inspecciones ambientales y servicios sociales (Mirska, 2021, pp. 8-16).

Un caso especial lo representan las 66 ciudades con derechos de condado (miasto na prawach powiatu), que combinan las funciones municipales y de condado. Estas ciudades, como Varsovia, tienen un modelo híbrido con un solo presidente ejecutivo y un consejo que reúne competencias legislativas de ambos niveles.

La descentralización en Polonia no implica separación total, sino un esquema de interdependencia funcional y de colaboración estructurada entre el nivel nacional y los subnacionales. Las unidades de gobierno local tienen autonomía para ejecutar políticas en sus territorios, pero siempre dentro del marco legal nacional y bajo la supervisión del Primer Ministro en cuanto a legalidad (Kozak, pp.73, 2012).

Esta arquitectura de coordinación vertical encuentra expresión concreta en experiencias como el Grupo de Coordinación de Lubelskie (LCG), que articula la labor del gobierno regional con las agencias humanitarias internacionales, organizaciones no gubernamentales y la propia ciudadanía, en respuesta a crisis específicas como la de los refugiados ucranianos. A través de este tipo de mecanismos, se traduce en la práctica el compromiso constitucional con la descentralización, la cooperación y la subsidiariedad, valores fundamentales que sostienen el modelo de gobernanza territorial en Polonia (UNHCR, 2022).

Figura 22. Modelo de coordinación en Polonia



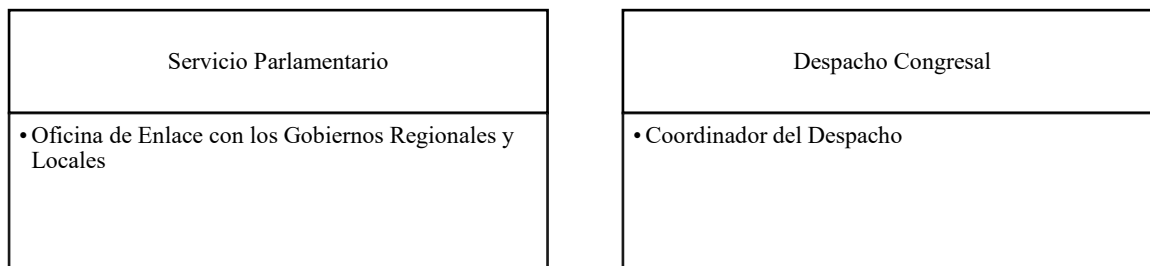
Fuente: Mirska (2021)

### 6.1.2 Modelo congresal

Dentro del Poder Legislativo la coordinación intergubernamental se da en base a dos figuras: La Oficina de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales y el coordinador del Despacho. A su vez, un rol complementario es el del coordinador parlamentario pertenecientes a las entidades estatales de los distintos niveles de gobierno, por ello, está adscrito a gobiernos locales, regionales y ministerios en donde tiene la capacidad de coordinar en función a la Oficialía Mayor del Congreso creando una conexión entre los funcionarios y el congresista del despacho parlamentario o en su representación, sus asesores. El objetivo de la coordinación entre estos actores es la de impulsar proyectos y gestiones diversas que se consideren pertinentes.

En el Poder Legislativo de acuerdo con su Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario (2025):

Figura 23. Encargatura de la coordinación intergubernamental en el Poder Legislativo

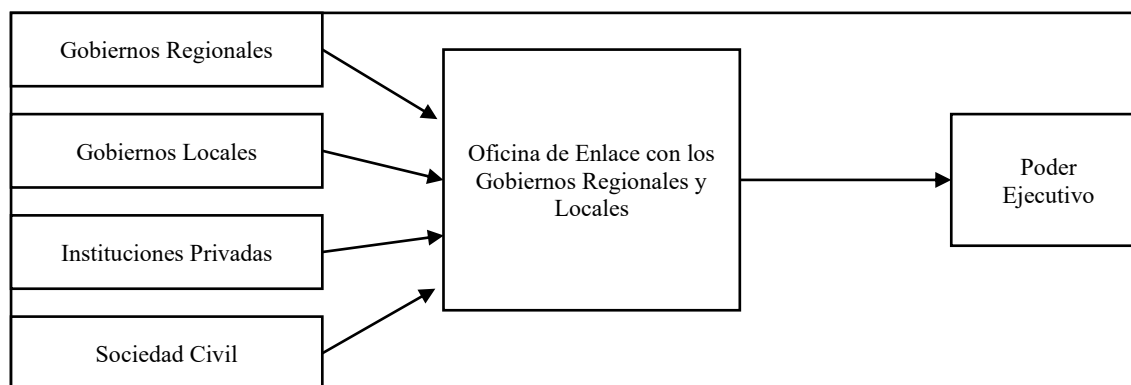


Elaboración propia

### Oficina de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales

Un aspecto de la coordinación intergubernamental se desarrolla a partir de la Oficina de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales el Congreso de la República, que depende de la Tercera Vicepresidencia del Congreso. Mediante esta oficina se canalizan todas las solicitudes y requerimientos de los gobiernos subnacionales, como también de organizaciones de sociedad civil, funciones que están reconocidas en el art. 50 del Reglamento de Organizaciones y Funciones del Congreso de la República. Posterior a ello, se procede a derivar los casos según la motivación y conveniencia, considerando como principios mejorar la representatividad en cada distrito electoral y facilitar el vínculo con la ciudadanía; esta oficina destaca por su coordinación única con sistemas administrativos.

Figura 24. Modelo de coordinación del Congreso de la República



Elaboración propia

### Despacho Congresal: coordinador del despacho congresal

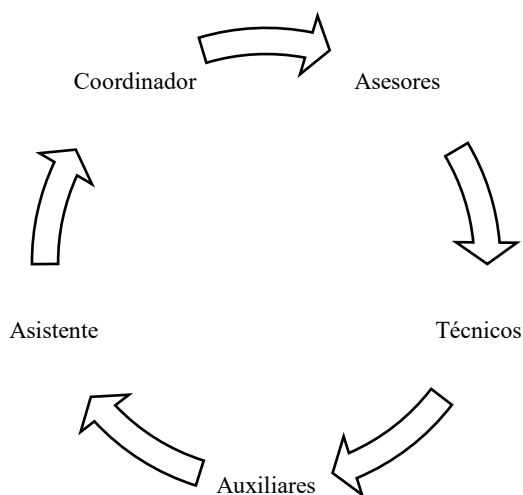
Cada congresista del Congreso de la República del Perú cuenta con un despacho parlamentario el cual está conformado por un equipo de trabajo que brinda apoyo en el cumplimiento de sus funciones legislativas y de representación; este equipo es contratado bajo el marco del Servicio Parlamentario, conforme a las disposiciones de la Oficialía Mayor. Cada despacho puede estar

compuesto por hasta siete personas de confianza siendo conformado por dos asesores, ubicados en los niveles 8 y 9 del escalafón, quienes tienen a su cargo la orientación legislativa del congresista, la elaboración de iniciativas normativas y el seguimiento del trabajo en comisiones. Además, se incluyen dos técnicos parlamentarios de nivel 6, que se encargan de labores de investigación, sistematización de información y asistencia técnica especializada.

A su vez el equipo se complementa con dos asistentes, cuya función principal es brindar soporte en tareas administrativas, atender a los ciudadanos y coordinar aspectos logísticos del despacho. Finalmente, cada congresista dispone también de un coordinador del despacho, quien actúa como nexo entre el despacho congresal y la circunscripción regional o local del parlamentario, garantizando así una comunicación efectiva con su base electoral.

Esta estructura permite que cada congresista cuente con el respaldo técnico, administrativo y territorial necesario para desarrollar adecuadamente su labor parlamentaria bajo un enfoque de gobernanza que pueda posicionarlo como una figura de representación de las localidades que representa ya que el coordinador del despacho coordina entre sistemas administrativos y funcionales del Estado peruano.

Figura 25. Modelo de coordinación del Congreso de la República

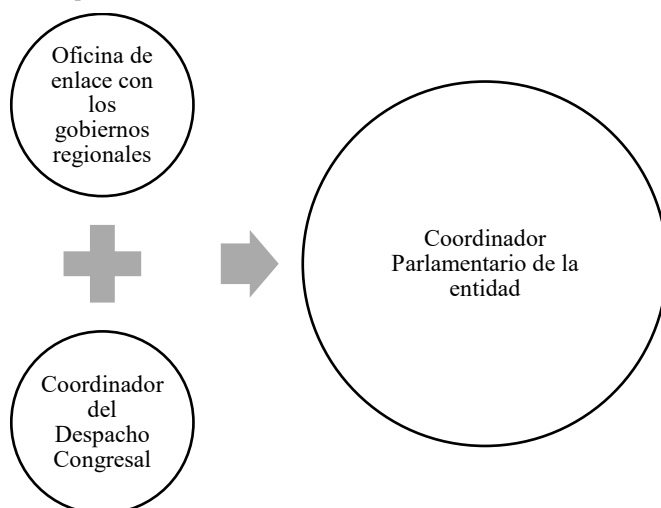


Elaboración propia

### 6.1.3. Coordinador Parlamentario

De manera similar, la coordinación para los despachos congresales se efectúa a través del coordinador del Despacho, quien coordina con un “punto focal” dentro de las entidades del Poder Ejecutivo y otras entidades del Estado (Poder Judicial y organismos constitucionalmente autónomos), estos puntos focales son llamados Coordinadores Parlamentarios.

Figura 26. Coordinador parlamentario



Elaboración propia

El coordinador parlamentario canaliza todas las solicitudes recibidas por el Poder Legislativo, sea por medio de su Oficina de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales, así como los Despachos Congresales (a través del coordinador del Despacho Congresal o quien haga sus veces de coordinador) y estos son trasladados a la Alta Dirección, órganos de línea o quien corresponda dentro de las entidades del Poder Ejecutivo o entidades que cuenten con este servicio. Cabe precisar que dicho coordinador no solo recibe y traslada la petición o demandas, además realiza el seguimiento en el marco de las competencias asignadas durante su periodo de función, en ese sentido se origina una coordinación integral con sistemas administrativos y funcionales de los diversos sectores del Poder Ejecutivo.

Existe un modelo sistemático para comprender el funcionamiento del sistema político elaborado por Easton (1965), pudiéndose aplicar para entender cómo se estructuran y operan las unidades dentro de un sistema, específicamente en los despachos congresales del Perú.

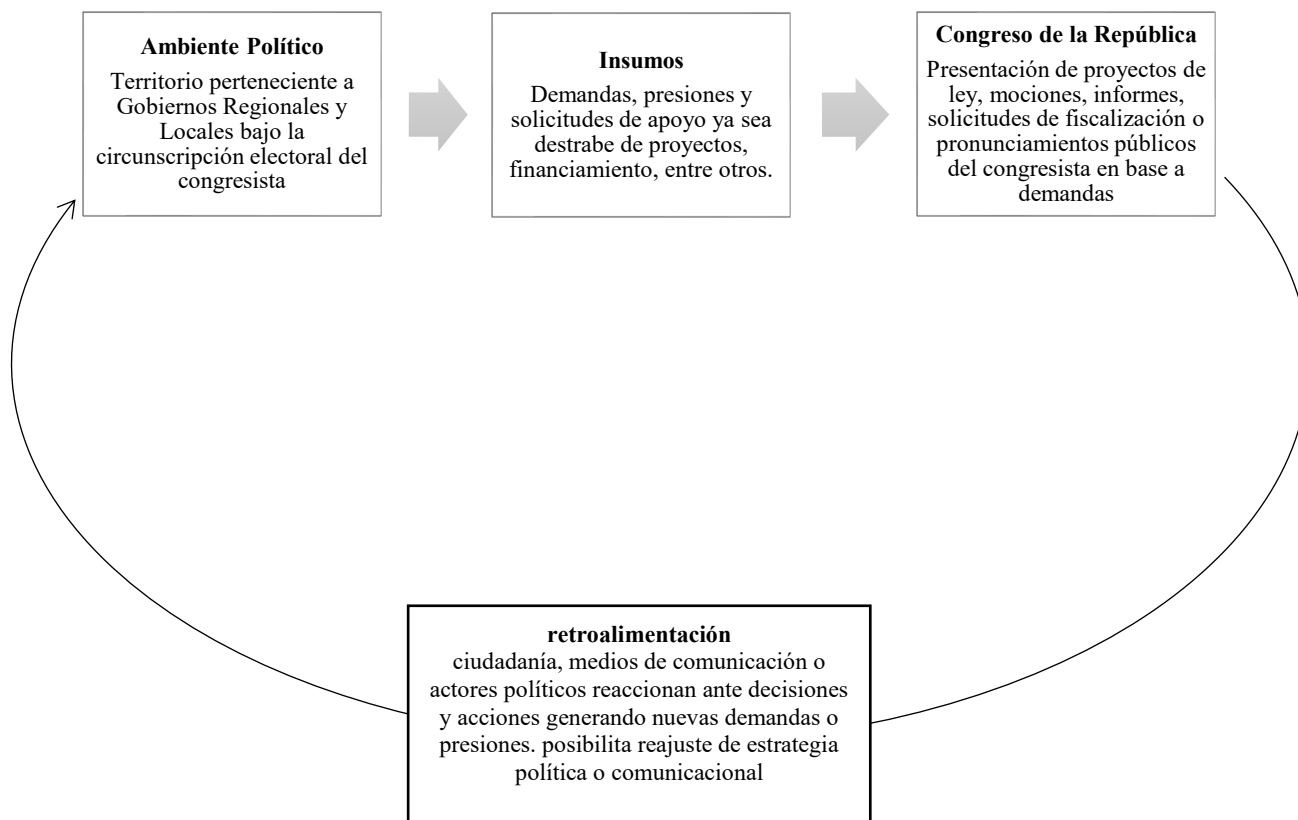
Cada despacho parlamentario puede entenderse como una subunidad funcional del Congreso que interactúa constantemente con su entorno político y social ya que el sistema político se compone de un conjunto de interacciones que asignan valores autoritativos a una sociedad (Easton, 1965); en este sentido, los despachos actúan como mecanismos institucionales que permiten canalizar y procesar las demandas ciudadanas hacia el sistema político formal, transformándolas en iniciativas legislativas, propuestas de fiscalización o acciones de representación.

Así, el sistema recibe "*inputs*", que incluyen las demandas, presiones y apoyos provenientes del entorno; en el caso de los despachos congresales, estos inputs llegan a través de múltiples vías como cuando el coordinador parlamentario recoge inquietudes y necesidades desde la circunscripción electoral del congresista, los asesores interpretan estas demandas y las traducen en propuestas normativas o intervenciones políticas para que los técnicos y asistentes procesen y organicen la información necesaria para darles seguimiento y viabilidad institucional.

A su vez, el sistema político produce "*outputs*", que en este contexto se manifiestan en la presentación de proyectos de ley, mociones, informes, solicitudes de fiscalización o pronunciamientos públicos del congresista. Es decir, los outputs son el conjunto de respuestas que los despachos generan a partir de los insumos recogidos del entorno, en ejercicio de sus funciones legislativas y de representación.

El papel del "*feedback*" o retroalimentación se cumple como mecanismo regulador del sistema; en el funcionamiento de los despachos congresales, la retroalimentación se da cuando la ciudadanía, los medios de comunicación, los actores políticos u otros organismos reaccionan ante las decisiones y acciones del congresista, generando nuevas demandas o presiones. Esta retroalimentación permite que los despachos ajusten su estrategia política o comunicacional, adaptándose a las expectativas cambiantes del entorno.

Figura 27. Modelo de atención y conversión de demandas de la coordinación parlamentaria



Fuente: Elaborado en base al modelo de Easton (1965)

La teoría de modelo sistémico de Easton contempla la tensión constante entre estabilidad y cambio y como los despachos parlamentarios operan bajo normas institucionales establecidas por la Mesa Directiva y la Oficialía Mayor del Congreso, se les confiere una estructura relativamente fija. Sin embargo, están en capacidad de adaptarse y modificar su dinámica interna frente a nuevas coyunturas políticas, variaciones en la opinión pública o transformaciones institucionales.

De esta manera, podemos identificar dos características del modelo de coordinación: flexibilidad y territorialidad, elementos que vendrán a ser relevantes para el desarrollo óptimo de las actividades. La flexibilidad debido a la capacidad de coordinar con ambos sistemas administrativos y funcionales; y la territorialidad, porque depende de la voluntad política de los congresistas y la relevancia que podría generar en la gestión del despacho congresal.

## **6.2. Bases producto de la investigación**

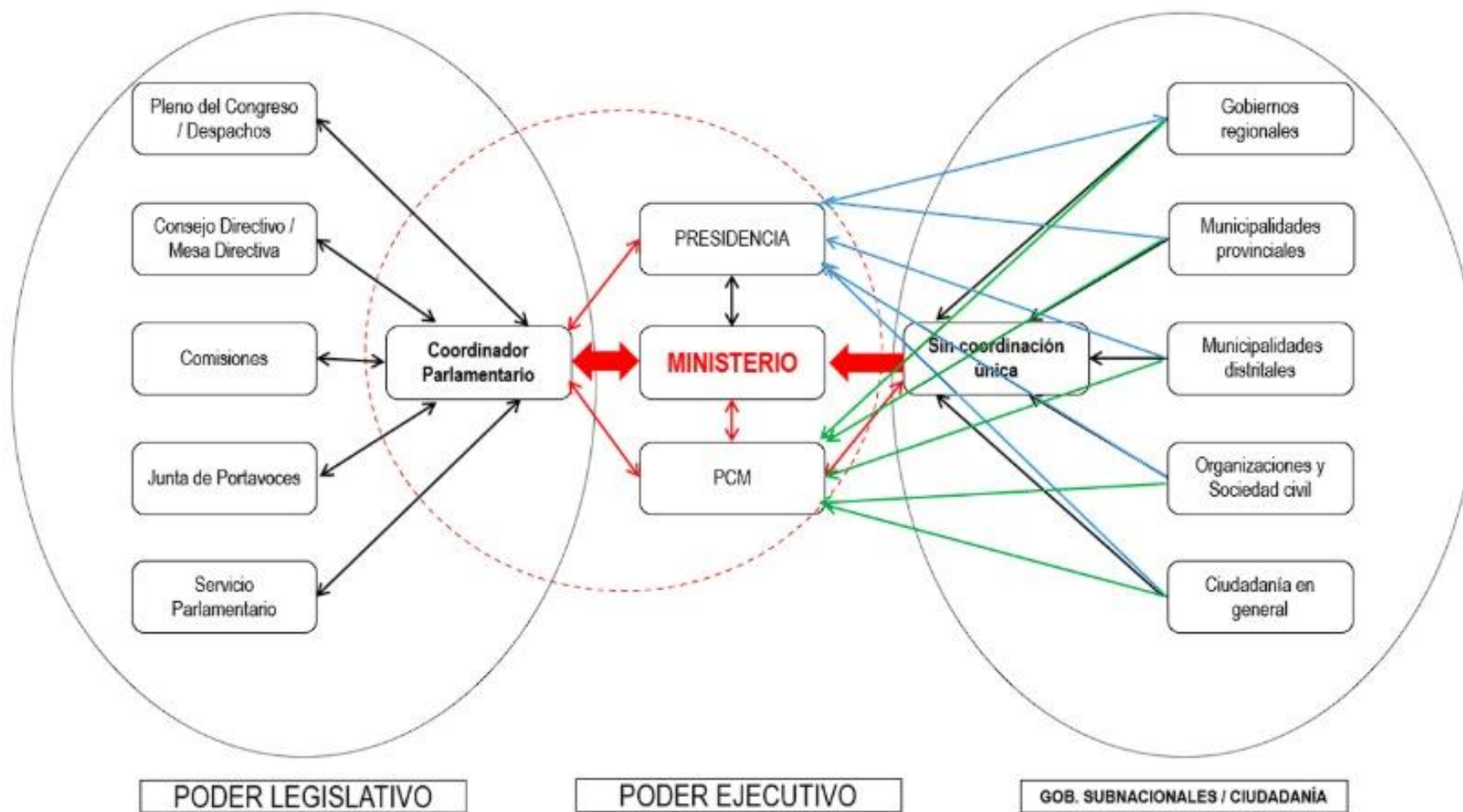
Partiendo de los resultados encontrados en las entrevistas obtenidos, vemos que existe una convergencia en tener un sistema único de coordinación que tengas las siguientes características:

- Ser institucional (como órgano de línea)
- Tener un sistema único (un solo órgano de línea que centralice las coordinaciones)
- Ser integral (que comprenda las coordinaciones de los sistemas administrativos y funcionales)
- Tener comunicación intergubernamental
- Ser dinámica y constante (con espacios de coordinación que tengan períodos determinados de realización)
- Ser efectiva (que se cumplan los compromisos asumidos)
- Ser transparente y abierta (que cuente con una plataforma pública de seguimiento a los compromisos y su cumplimiento)

Asimismo, el modelo de coordinación actual del Poder Ejecutivo frente al modelo de coordinación del Poder Legislativo es desintegrado, disperso y poco eficiente. El Poder Legislativo con la presencia de un coordinador parlamentario ha podido canalizar las demandas existentes trasladándolas por un solo canal de entrada y salida que es el coordinador parlamentario, punto focal que no se cuenta en las entidades del Poder Ejecutivo para atender las demandas de las demás entidades del Estado.

A continuación, podemos observar la comparativa entre ambos modelos de coordinación:

Figura 28. Coordinación parlamentaria entre el Congreso y el Poder Ejecutivo



Elaboración propia

### 6.3. Planteamiento de la propuesta

En términos de coordinación intergubernamental, ocurre de forma contrastante entre el Congreso de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros: Mientras la primera estructura logra articular con gobiernos subnacionales y las decisiones normativas de alcance nacional, la segunda, en su rol coordinador del Ejecutivo, enfrenta profundas limitaciones institucionales y operativas que impiden una acción eficaz entre niveles de gobierno. Este contraste no se debe solo a diferencias funcionales entre ambos poderes, sino a la naturaleza de sus formas organizativas y de administración del poder.

El Congreso, funciona bajo la deliberación política y representación directa, es decir, cada congresista responde a una base electoral, lo que condiciona sus funciones bajo canales abiertos de interlocución tanto con su despacho como con actores territoriales; los acuerdos en el Congreso responden a incentivos inmediatos: visibilidad política, rédito electoral o cumplimiento de agendas partidarias, además, el diseño institucional del Congreso privilegia la coordinación funcional en comisiones permanentes, reglas de procedimiento, tiempos establecidos para debate, y sobre todo, la necesidad de llegar a acuerdos para legislar. Así, incluso en medio de polarizaciones o intereses diversos, se logra cierto nivel de articulación intra e interorganizacional donde la fragmentación no impide el funcionamiento porque está contenida en un marco institucional que canaliza el conflicto hacia decisiones tangibles.

Por otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros opera en espacios fragmentados, ya que coordina con sectores ministeriales que gozan de alta autonomía administrativa, técnica y normativa, lo que resta capacidad de direccionamiento: En lugar de ejercer liderazgo efectivo sobre estos sectores, muchas veces queda relegada a funciones más administrativas. La Secretaría de Coordinación, que debería centralizar la función articuladora, se ve limitada a la revisión de marcos normativos, ausencia de competencias sancionadoras y una dependencia crónica de la voluntad política del premier de turno. Además, cuando la Secretaría de Descentralización intenta coordinar con los gobiernos subnacionales, lo hace a través de mecanismos como el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, el CER y el CEMUNI que, aunque actualmente normados, son espacios dependientes de coyunturas políticas con cada vez menos participación. Estas limitaciones en ambas secretarías se deben principalmente a que son órganos de línea, por ende su capacidad de coordinación está limitada a las competencias asignadas por la Secretaría General o el Viceministerio de Gobernanza Territorial.

Finalmente, el Congreso logra coordinar porque su estructura institucional convierte la negociación en una condición de funcionamiento centralizando las funciones de coordinación en pocos actores (coordinador del despacho, coordinador parlamentario y oficina de enlace); la PCM, falla en esa labor porque está diseñada para coordinar bajo dos secretarías cuyas tareas se complementan pero con una variedad de actores dispersos y una arquitectura institucional que no favorece su rol central en la gobernanza territorial debido a esta fragmentación.

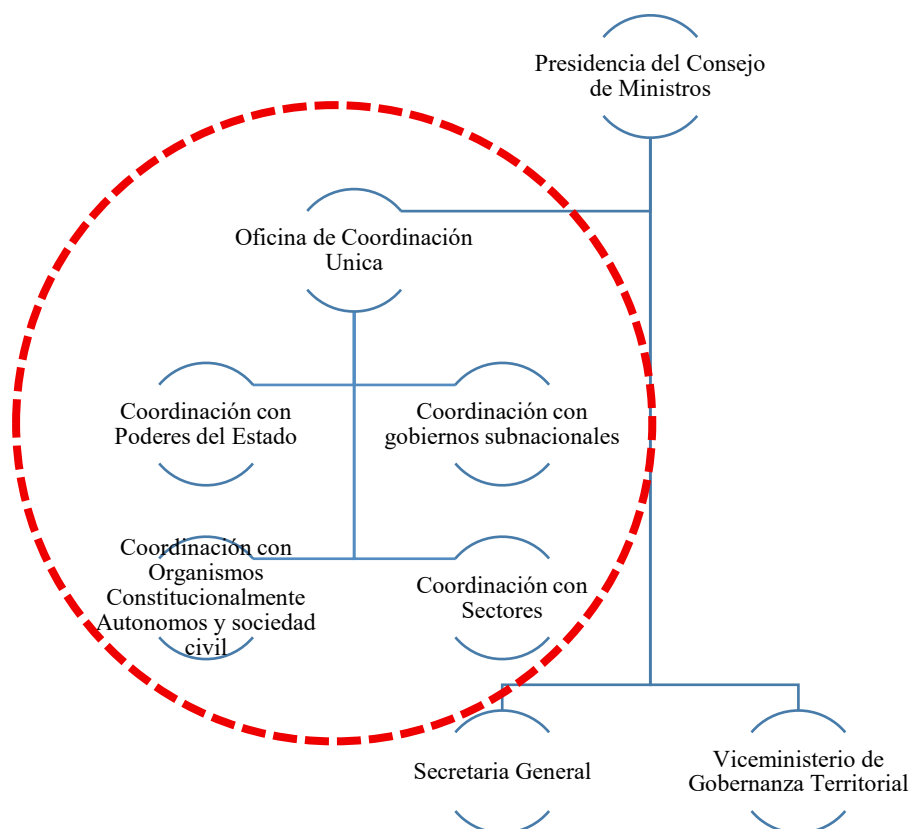
#### **6.4. Modelo planteado**

Tomando en cuenta las dos experiencias y modelos de coordinación expuestos previamente, y considerando las características propias del proceso político de descentralización y técnico de desarrollo de políticas públicas que posee el Perú, proponemos un modelo basado en la centralización del proceso de coordinación en una sola **unidad orgánica**.

Este modelo busca especializar a la Secretaría de Coordinación en las competencias asociadas a la articulación normativa, mientras que el resto de las funciones se asignarían a la Secretaría de Descentralización que podría coordinar tanto sistemas administrativos como funcionales, además de orientar el proceso de descentralización. Asimismo, la Secretaría de Descentralización pasaría a ser un órgano de apoyo y asesoramiento con el fin de que pueda contar con mayor autonomía y capacidad para coordinar sin limitarse a las asignaciones del Viceministerio de Gobernanza Territorial, y pasaría a llamarse Oficina de Coordinación Única.

La Oficina de Coordinación Única (OCU) sería un órgano de asesoramiento (en concordancia con lo establecido en los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Manual de Operaciones – MOP) que coordine directamente con la alta dirección de la PCM (Esto no implica que no podría replicarse en otros sectores), orgánicamente sería de la siguiente manera:

Figura 29. Propuesta de modelo de coordinación única



Elaboración propia

La Oficina de Coordinación Única (OCU) debería tener competencias que involucren la coordinación de sistemas funcionales y administrativos que cuya rectoría se encuentre dentro de la PCM (Sector), contando con grupos de coordinación con: Poderes del Estado (Poder Legislativo y Poder Judicial), Gobiernos Subnacionales (Gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales), Organismos Constitucionalmente Autónomos (Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitución, Ministerio Público, entre otros), Sociedad civil (organizaciones privadas, asociaciones, empresas del sector privado, gremios, sindicatos, etc), y sectores (Ministerios y entidades adscritas a los sectores), para ello es necesario modificar la Ley N°. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y modificatorias; así como y el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, a fin de incluir esta unidad orgánica.

Ésta OCU tendría que establecer mecanismos y canales de coordinación con las entidades referidas, además plantear un sistema de seguimiento a los acuerdos logrados atendiendo las demandas con mayor eficacia y eficiencia (mecanismos de transparencia) para que luego esto

pueda ser comunicado de manera asertiva. Es importante que exista algún tipo de sanción ante el incumplimiento reiterado de los compromisos y de las coordinaciones, la cual podría servir para fortalecer la función seguimiento y fiscalización de esta.

En el marco de esta propuesta, se deben fortalecer los espacios de coordinación intergubernamental e institucionarse la frecuencia de las reuniones, la importancia de registrar la agenda y acuerdos comprometidos; y, que exista la capacidad de seguimiento de los acuerdos por parte de cada gobierno subnacional y de la OCU para hacer seguimiento a los ministerios.

El modelo propuesto además de tener el carácter centralizador también implica renombrar a la Secretaría de Coordinación como Secretaría Normativa; y descargar la labor de la Secretaria de Descentralización y enfocarla en seguir promoviendo la descentralización del Estado.

## **6.5. Objetivos de la propuesta**

Los objetivos de esta propuesta buscan mejorar el proceso de coordinación intergubernamental, especialmente respecto a los siguientes aspectos:

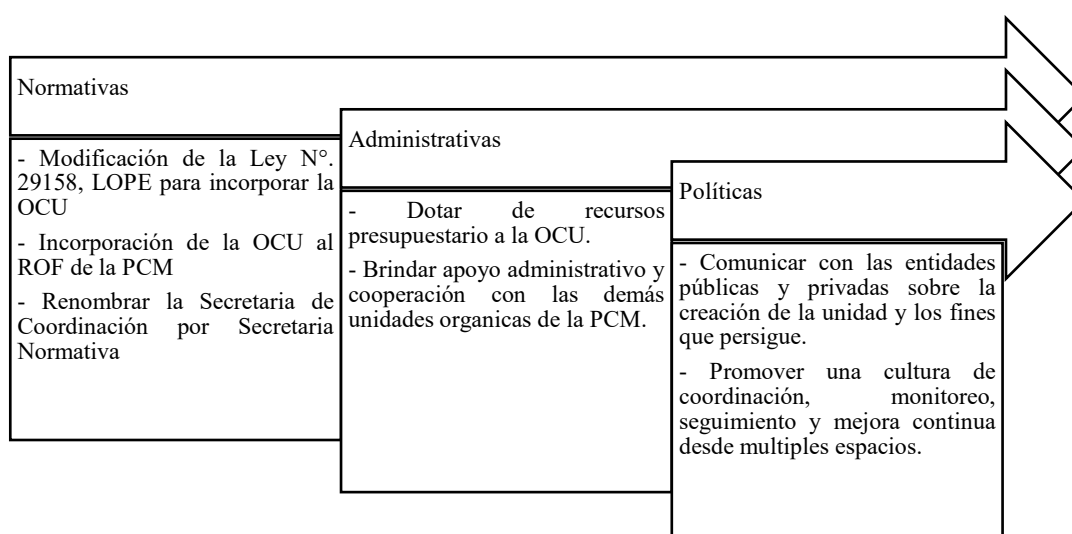
- Fortalecer la capacidad institucional y política de la OCU en materia de coordinación.
- Fortalecer la institucionalización de los mecanismos de coordinación intergubernamental vigentes.
- Implementar un sistema efectivo de monitoreo, evaluación y seguimiento de acuerdos y compromisos.
- Mejorar la gobernanza y la capacidad estatal de respuesta ante las expectativas y necesidades de las entidades del Estado.
- Elevar la eficacia y eficiencia en la atención de los servicios públicos brindados por la PCM.
- Ampliar la coordinación con actores no gubernamentales canalizando sus demandas a fin de ser atendidos oportunamente.
- Promover una descentralización efectiva fortaleciendo los mecanismos de coordinación vertical y horizontal

## 6.6. Actividades principales

Con el fin de lograr los objetivos esperados, planteamos una serie de modificaciones normativas que garanticen la implementación de la propuesta:

Con el fin de lograr los objetivos esperados, planteamos una serie de modificaciones normativas que garanticen la implementación de la propuesta:

Figura 30. Actividades principales para la implementación de la propuesta



Elaboración propia

## 6.6. Viabilidad de la propuesta

### Viabilidad técnica

La presente propuesta es viable porque la integración de dos secretarías que tienen competencias complementarias ayudaría ampliamente a mejorar su capacidad de alcance e impacto. Asimismo, a nivel institucional, no alteraría en gran medida la gestión de procesos y capacidades que ya poseían ambas secretarías, más bien las fortalecería.

### Viabilidad política

Asimismo, esta propuesta es viable políticamente porque al modificarse una ley orgánica, necesitaría la voluntad política del Poder Ejecutivo para impulsar el cambio de la norma ante el Congreso de la República y el apoyo de una mayoría simple para su aprobación. En el caso

de la reglamentación, solo se requiere una supervisión adecuada para la precisión de las funciones específicas y los procesos. También la propuesta contaría con el apoyo de los Gobiernos Regionales y Locales porque les permitiría mejorar sus capacidades institucionales y podrán agilizar los procesos de coordinación que tienen pendientes o que buscarán realizar en el futuro.

### **Viabilidad social**

Finalmente, la presente propuesta es viable socialmente porque repercutirá en una mejor gestión de las inversiones públicas a nivel nacional y ayudará a mejorar los servicios públicos prestados, generando mayor valor público e impacto en la vida de las personas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

- Los factores que influyen dentro de la coordinación intergubernamental entre la PCM y los gobiernos subnacionales son principalmente la comunicación sin objetivos claros, la falta de unidad en los órganos de coordinación y la falta de mecanismos de seguimiento al cumplimiento.
- El proceso de coordinación involucra la participación de varios actores, tiene un marco normativo genérico, cuenta con pocos mecanismos de seguimiento desde los gobiernos subnacionales y no se encuentra plenamente institucionalizado.
- La coordinación de la PCM frente a los gobiernos subnacionales es escasa, costosa, poco efectiva y difícil, manteniendo las características descritas en el diagnóstico de la PNMGP al 2021.
- Con el fin de mejorar la coordinación entre PCM y los gobiernos subnacionales, hemos planteado un modelo inspirado en la experiencia polaca y la estructura de coordinación del Congreso de la República, llegando a sugerir un modelo unificado en el que solo un órgano de línea asuma todas las competencias de coordinación, que cuente con mecanismos de transparencia y seguimiento, y una mayor institucionalización de los espacios de coordinación vigentes.

### Recomendaciones

- Fortalecer el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como ente articulador del Poder Ejecutivo, a fin de superar las debilidades detectadas en su relación con los gobiernos subnacionales. Para ello, se plantea una reestructuración funcional y organizativa a partir de la incorporación de la Oficina de Coordinación Única (OCU), de modo que una sola unidad asuma el liderazgo operativo, con capacidad técnica suficiente y competencias normativas claras. Esta unidad debe tener la responsabilidad de coordinar los sistemas funcionales y sistemas administrativos que tiene la rectoría el Sector frente a otros Poderes, organismos y entidades del Estado; colaborando con el alineamiento de políticas sectoriales con las necesidades territoriales, consolidando el rol de la PCM no solo como instancia administrativa o

reactiva, sino como eje central de la gobernanza intergubernamental, capaz de articular esfuerzos multisectoriales en función del desarrollo equilibrado del país.

- Asimismo, se recomienda el diseño e implementación de un sistema integrado de seguimiento de compromisos intergubernamentales, que sea interoperable entre sectores y niveles de gobierno, y que unifique plataformas como las actualmente utilizadas por distintos sectores. Este sistema debe garantizar la trazabilidad de acuerdos, el cumplimiento de metas y la rendición de cuentas entre los actores institucionales. Además, se sugiere que dicho sistema esté vinculado con los sistemas de planificación y presupuesto, asegurando así la coherencia entre lo que se acuerda en los espacios de articulación y lo que se ejecuta presupuestalmente.
- Se propone la conformación de equipos multidisciplinarios tanto en la PCM como en los gobiernos subnacionales. Estos equipos deben contar con competencias en gestión pública, planificación, inversión pública y políticas territoriales, y tener la capacidad de sostener el diálogo técnico más allá de los cambios políticos y de autoridades. Esto busca contrarrestar la alta rotación de funcionarios y la dependencia del componente político, que actualmente debilitan la continuidad de los procesos de articulación.
- Finalmente, se recomienda institucionalizar la evaluación periódica de los espacios de articulación intergubernamental mediante indicadores de desempeño, encuestas de percepción y análisis de resultados. Esta evaluación permitirá realizar los reajustes necesarios, generar evidencia para la toma de decisiones basada en datos y orientar futuras reformas del sistema de gobernanza intergubernamental.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, M. (2018). *Las Relaciones Intergubernamentales en Colombia. Dos estudios de caso entre Entidades Territoriales para la Gestión de Recursos y el Desarrollo de Proyectos* [Tesis de maestría]. Universidad Externado de Colombia.

Aldrich, Daniel (2019). *Challenges to Coordination: Understanding Intergovernmental Friction During Disasters*. *Int J Disaster Risk Sci* 10, 306–316 <https://doi.org/10.1007/s13753-019-00225-1>

Anderson, William (1960). *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press.

Barandiarán, X., Canel, M. J. y Bouckaert, G. (2022). ¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco. *Revista Española de Ciencia Política*, 60, 251-275. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.60.09>

Byrne, C and Theakston, K (2019) Understanding the power of the prime minister : structure and agency in models of prime ministerial power. *British Politics*, 14 (4). pp. 329-346. ISSN 1746-918X DOI: <https://doi.org/10.1057/s41293-018-0087-7>

Chessman Olachea, Y. A. (2022). Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú. *IUS ET VERITAS*, (65), 24-40. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.002>

Choloquina Escobar , C. M. . (2021). Análisis de la importancia de los modelos de gestión como estrategia de mejora continua en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi. *REVISTA ERUDITUS*, 2(2), 43–60. <https://doi.org/10.35290/re.v2n2.2021.461>

Comisión Europea (2024). *Climate Action Research and Tracking Service, Members' Research Service PE 767.168 – December 2024*. European Parliamentary Research Service

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111–140. Grupo Interuniversitario Postdata.

Consejo Nacional de Educación. (2012). *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista*. Lima.

Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Apoyo Consultoría.

Crespo Gonzalez, J. (2017). Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado. *Politica y Sociedad*. Ediciones Complutense, 469-496.

Decreto Supremo 007-2007-PCM (2007). *Aprueban la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización – CND con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante*. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Decreto Supremo 079-2009-PCM (2009). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental*. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Decreto Supremo N° 004-2013-PCM (2013). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Supremo N° 050-2021-PCM (2021). *Decreto Supremo que aprueba el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI*. Presidencia del Consejo de Ministros.

Eguino, H., Capello, M., Farfán Mares, G., Aguilar, J. C., & Menéndez, H. (2020). ¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional?: Situación de los países federales de América Latina. <https://doi.org/10.18235/0002779>

Ernst & Young (2016). *Operating Models, Delivering on strategy and optimizing processes*.

Del Carpio Julcamaro, K., & Leiva Parravicini, V. (2023). Factores claves que facilitan la función de coordinación pública multinivel en el periodo del 2016 al 2020: estudio de caso Gore Ejecutivo. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Peru.

Gesto Rodríguez, J. (2023). La innovación en la gestión pública. *Revista En Prospectiva | Universidad Yacambú*, 3(2), 5–27. Recuperado a partir de <https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/en-prospectiva/article/view/259>

Gobierno del Perú. (2021). *Diagnóstico situación de brechas PMI 2022–2024*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1548331/Diagn%C3%B3stico%20situaci%C3%B3n%20de%20Brechas%20PMI%202022-2024.pdf.pdf>

Gobierno del Perú. (2021). *Resolucion Ministerial N° 084–2021 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1763393/RM%20N%C2%B0%20084-2021-PCM.pdf.pdf>

Gobierno del Perú. (2022). *Resolución Ministerial N° 131–2022 PCM*.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2934216-131-2022-pcm>

Gobierno del Perú. (2021). *Valores indicadores brecha sector PCM - PMI 2022–2024*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539771/Valores%20indicadores%20brecha%20sector%20PCM%20-%20PMI%202022-2024.pdf.pdf>

Gobierno del Perú. (2022). *Anexo al proyecto Pesem PCM año 2025*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3044833/6.%20ANEXO%20AL%20PROYECTO%20RM%20AHT%20PESEM%20PCM%20A%C3%91O%202025%5BF%5D%5BF%5D.pdf.pdf?v=1651098072>

Gobierno del Perú. (2022). *Anexo de la Resolución SGP 001–23 - Serv.Administrativa PNMG*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4776812/2.%20Anexo%20de%20la%20Resoluci%C3%B3n%20SGP%20001-2023%20-%20Serv.%20Adm.%20PNMGP.pdf?v=1700781640>

Gobierno del Perú. (2022). *Resolucion Ministerial N° 103–2022 PCM*.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm>

Gobierno del Perú. (2022). *Resolucion Ministerial N° 131–2022 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3044832/RM%20N%C2%B0%20131-2022-PCM.pdf.pdf?v=1651074900>

Gobierno del Perú. (2022). *Resumen ejecutivo*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3528275/Resumen%20Ejecutivo.pdf.pdf?v=1661208943>

Gobierno del Perú. (2023). *Diagnóstico de brechas PMI 2024–2026 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4061333/Diagn%C3%B3stico%20de%20brechas%20PMI%202024-2026%20PCM.pdf.pdf?v=1674505239>

Gobierno del Perú. (2023). *Pesem 2024–2030 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5630186/4987790-1-pesem-2024-2030-pcm-validado-gt-22-12-23-f-f.pdf?v=1704293852>

Gobierno del Perú. (2023). *Resolución Ministerial N° 317–2023 PCM*.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/4987790-317-2023-pcm>

Gobierno del Perú. (2023). *Resolución Ministerial N° 317–2023 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5630185/4987790-rm-n-317-2023-pcm.pdf?v=1704293851>

Gobierno del Perú. (2023). *Versión amigable de la PNMGP*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5474058/3361746-version-amigable-de-la-pnmgp.pdf?v=1700781640>

Gobierno del Perú. (2024). *Anexo Resolución Ministerial 264*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7015215/6042961-anexo-rm-264.pdf?v=1727712639>

Gobierno del Perú. (2024). *Listado de las inversiones estratégicas del plan estratégico sectorial multianual Pesem 2024–2030 del sector presidencia del consejo de ministros*.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6042961-listado-de-las-inversiones-estrategicas-del-plan-estructural-sectorial-multianual-pesem-del-sector-presidencia-del-consejo-de-ministros>

Gobierno del Perú. (2024). *Resolución Ministerial N° 264–2024 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7015213/6042961-rm-n-264-2024-pcm.pdf?v=1727712638>

Gobierno del Perú. (s.f.). *Decreto Supremo N° 103–22 PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3527135/DS%20N%C2%B0%20103-2022-PCN.pdf.pdf?v=1661208943>

Gobierno del Perú.(s.f.). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file3531092/POL%C3%8DTICA%NACIONALDEMODERNIZACI%C3%93NDELAGESTI%C3%93NP%C3%9ABLICAL2030\(1\).pdf?v=1661208943](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file3531092/POL%C3%8DTICA%NACIONALDEMODERNIZACI%C3%93NDELAGESTI%C3%93NP%C3%9ABLICAL2030(1).pdf?v=1661208943)

Goyburu, L. (2015). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina. Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política*. Universidad Torcuato Di Tella.

Guillermo Girao, M. A. (2024). Análisis teórico y operacionalización de la capacidad estatal a nivel subnacional: referencia al caso peruano. *Revista de Ciencias Sociales*, 01: 74-102. URI: <http://hdl.handle.net/10469/21184>

Henriquez, O. (2020). *Las Leyes de Descentralización en Chile: Eje del Cambio de la Intergubernamentalidad pasando de la Jerarquía a la Negociación*. *RIEM*, 9, 5-28.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). McGraw-Hill España.

Huntington, S.P. 1968. *Political order in changing societies*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.

Hurtado Herrera de Chamorro, A. C. (2018). Impacto de la implementación del plan: Mejoramiento de la articulación intersectorial e intergubernamental de las intervenciones sociales por la primera infancia – Huánuco, 2016–2017 [Tesis doctoral, Universidad de Huánuco]. Repositorio Institucional UDH. <http://repositorio.udh.edu.pe/123456789/1260>

Instituto de Estudios Peruanos (2022). *Descentralización. El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI*. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/DESCENTRALIZACION-El-fracaso-de-la-unica-gran-reforma-institucional-del-Estado-en-el-Peru-del-siglo-XXI.pdf#:~:text=Su%20programa%20institucional%202000%2D2002%20se%20denomin%C3%B3%20precisamente%2C,se%20propon%C3%ADa%20y%20las%20opciones%20de%20dise%C3%B1o>

Kaarbo, J., & Hermann, M. G. (1998). Leadership styles of prime ministers: How individual differences affect the foreign policymaking process. *The Leadership Quarterly*, 9(3), 243–263. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(98\)90029-7](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(98)90029-7)

Ley 27783. (2002). *Ley de Bases de la Descentralización*. Congreso de la República del Perú.

Ley 27867. (2002). *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. Congreso de la República del Perú.

Ley 27972. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Congreso de la República del Perú.

Ley 29158. (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Congreso de la República del Perú.

Licha, I., & Molina, C. (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. INDES Working paper series, 1-58.

Manrique Campos, O. S. (2022). Relaciones intergubernamentales entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales: coordinación y articulación para la implementación de la estrategia Aprendo en Casa, en el marco de la emergencia sanitaria nacional 2020 [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/22311>

Martínez Nogueira, R. (2010); *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.

Mayorga, F. F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 127-162.

Metcalf, L. (1994). *International Policy Co-Ordination and Public Management Reform*. *International Review of Administrative Sciences*.

Molina, A. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador* [Tesis de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.

Monga Aguilar, H. (2023). Gobernanza Climática Multinivel como respuesta a la preservación del área protegida bosque Santa Catalina del cantón Mejía. Tesina de especialización, Flacso Ecuador.

Montecinos, E. (2020). *Descentralización, Pandemia y el Desafío de las Relaciones Intergubernamentales Pos 2021 en Chile*. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 35, 111-138.

Müller, P. (2016). *Sector*. En L. Boussaget, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Diccionario de Políticas Públicas* (págs. 575-582). Universidad Externado de Colombia.

Muñoz, P. (2014). *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la Descentralización. Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Universidad del Pacífico.

Murillo, J. P. (2017). El índice de densidad del Estado como una categoría para el análisis de la mortalidad infantil en el Perú: Un análisis exploratorio. *Anales de la Facultad de Medicina*, 78(3), 326-332. <https://doi.org/10.15381/anales.v78i3.13853>

Narazas Riega, T. L. (2018). Alcances y limitaciones del cuerpo de gerentes públicos de SERVIR, como mecanismo de coordinación intergubernamental en los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, Perú, 2018 [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Sedes Sapientiae]. Repositorio Institucional UCSS. <https://repositorio.ucss.edu.pe/item/a66491bc-a8b0-44b2-a67b-3f62e39a0d64>

Noriega Egas, C. R., & Bautista Valverde, M. L. (2023). Mesa de trabajo de articulación interinstitucional digital para la gestión de la red de ciclovías en la ciudad de Lima [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/25248>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *Formulación y actualización del POI PCM*. <http://www.pcm.gob.pe/2014/02/formulacion-y-actualizacion-del-poi-pcm/>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Extensión PEI*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Extensi%C3%B3n-PEI.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *POI multianual 2020-2022*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/POI-MULTIANUAL-2020-2022.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *POI multianual 2021-2023 Pliego 001*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/POI-Multianual-2021-2023-PLIEGO-001.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *RM 118-2020*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/118-2020.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Plan operativo institucional multianual 2022-2024*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Plan-Operativo-Institucional-Multianual-2022-2024.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *RM N° 101-2021 PCM anexo*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/RM-N%C2%B0-101-2021-PCM-ANEXO.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *RM 160-2022 PCM con anexo - POI multianual 2023-2025*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/RM-160-2022-PCM-con-anexo-POI-Multianual-2023-2025.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *RM 134-2022 PCM con anexos*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/RM-134-2022-PCM-con-Anexos-.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *PEI 2018-2026 ampliado*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/PEI-2018-2026-Ampliado.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). *POI multianual 2024-2026 Pliego 001 PCM*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/POI-Multianual-2024-2026-Pliego-001-PCM.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2024) *PEI 2018-2027 ampliado RM 131-2024 PCM*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2024/04/PEI-2018-2027-AMPLIADO-RM-131-2024-PCM.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). *Plan estratégico institucional*. <http://www.pcm.gob.pe/plan-estrategico-institucional/>

Quispe Mamani, E., Ayamamani Collanqui, P. Unitarian Illusion in Peru: Recentralization and Intergovernmental Conflicts from the Perspective of Local Governments. *Public Organiz Rev* 23, 985–1000 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00665-2>

Quispe-Mamani, E., Porto Bravo, H. ., Ayamamani Collanqui, P., & Turpo Gebera, O. (2023). Mediatización y crisis sociopolítica en Perú. Imaginarios y prácticas de actores sociales. *Cuadernos.Info*, (56), 22–43. <https://doi.org/10.7764/cdi.56.58445>

Repetto, Fabian (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Biblioteca Virtual TOP.

Ruiz, R. (2017). *El proceso de ordenamiento territorial en Piura*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Scartascini, Carlos; Tommasi, Mariano (2012) *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Departamento de Investigación y Economista Jefe - BID

United States Agency for International Development (USAID) (2009). *Conducción del Proceso, Articulación y Coordinación para la Gestión Descentralizada. Alcances, Estado Actual y Conclusiones*. Proyecto USAID Perú ProDescentralización.

Veiga, L. d., & Bronzo, C. (2005). *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión: marco conceptual y caracterización de los programas*. Comisión Europea Programa URB-AL .

Watts, Ronald (1996). *Comparing federal systems in the 1990s*; Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

## ANEXOS

### Anexo 1. Guía para la entrevista

#### Entrevista estructurada

#### Información básica de la investigación

- Materia: Coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales
- Objetivo: Comprender la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales respecto a los sistemas funcionales y sistemas administrativos del Poder Ejecutivo y del Estado a partir de la experiencia y conocimiento de los entrevistados.

#### Información del entrevistado

- Nombres y apellidos:

#### Cuestionario de la entrevista

#### A. La coordinación como proceso en la gestión pública

- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP al 2021), como diagnóstico inicial señaló que la coordinación en el Perú es escasa, difícil, costosa y poco efectiva, al respecto, usted diría que la coordinación en el Perú es:

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
	1	2	3	4	5
Escasa					
Difícil					
Costosa					
Poco efectiva					

- Sobre la coordinación que efectúa la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con otras entidades e instituciones, usted diría que:

LA COORDINACIÓN DE LA PCM CON...	IMPORTANCIA					NIVEL DE COORDINACION				
	No importante		Muy de acuerdo			Muy bajo			Muy alto	
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Poderes del Estado (Legislativo y Judicial)										
Organismos constitucionalmente autónomos										
Ministerio (sectores)										
Gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales)										
Sociedad civil										

- De los siguientes órganos de línea de la PCM. Para usted ¿Qué nivel de coordinación tienen/deberían tener con los gobiernos subnacionales?

LA COORDINACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES CON...	Nivel de coordinación que <b>tiene</b>					Nivel de coordinación que <b>debería tener</b>				
	Muy bajo			Muy alto		Muy bajo			Muy alto	
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Secretaría de Coordinación										
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital										
Secretaría de Integridad Pública										
Secretaría de Descentralización										
Secretaría de Gestión Social y diálogo										
Secretaría de Demarcación y Organización Territorial										
Secretaría de Gestión Pública										

4. Sobre los mecanismos y/o espacio de coordinación. ¿Cuál sería su evaluación sobre...?

	¿LO CONOCE?		EVALUACIÓN				
			Muy bajo			Muy alto	
	SI	NO	1	2	3	4	5
Consejo de Coordinación Intergubernamental							
Comisión de Coordinación Viceministerial							
Consejo de Estado Regional							
Consejo de Estado Municipal							
Gore Ejecutivo							
Muni Ejecutivo							
Consejo de Ministros Descentralizado							
Otros							

En caso de otros, indicar cuál (es): .....

5. En un caso hipotético, donde una municipalidad provincial requiera coordinar con la PCM sobre una materia administrativa como el tránsito al régimen SERVIR y sobre su participación en una política nacional sobre transformación digital ¿con qué área **debería** coordinar?

	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
			Muy bajo			Muy alto	
	SI	NO	1	2	3	4	5
Presidencia del Consejo de Ministros – despacho ministerial							
Secretaría General de la PCM							
Viceministerio de Gobernanza Territorial de PCM							
SERVIR y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de manera distinta							
Secretaría de Coordinación							
Secretaría de Descentralización							
Debería existir un punto focal único que trámite ambos pedidos							
Otros							

En caso de otros, indicar cuál (es): .....

6. En su experiencia, la coordinación desde la PCM frente a los gobiernos subnacionales es:

NIVEL	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Gobiernos regionales					
Municipalidades provinciales					
Municipalidades distritales					

7. La coordinación desde la PCM hacia los gobiernos subnacionales **debería....**:

Características	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
	SI	NO	Muy bajo		3	Muy alto	
			1	2		4	5
Ser institucional (como órgano de línea)							
Tener un sistema único (un solo órgano de línea que centralice las coordinaciones)							
Ser integral (comprender sistemas administrativos y funcionales)							
Tener comunicación intergubernamental							
Ser dinámica y constante							
Ser efectiva (cumplir los compromisos asumidos)							
Ser transparente y abierta							

8. En su experiencia, la coordinación desde PCM frente a los gobiernos subnacionales debería implicar la coordinación de:

	DE ACUERDO		NIVEL DE APROBACIÓN				
	SI	NO	Muy bajo		3	Muy alto	
			1	2		4	5
Sistemas administrativos bajo su rectoría							
Sistemas funcionales bajo su rectoría							
Otros							

En caso de otros, indicar cuál (es): .....

## B. Mecanismos de coordinación intergubernamental

9. ¿En qué nivel de la escala de coordinación política se ubican actualmente las relaciones entre la PCM y los gobiernos subnacionales? (Basado en Les Metcalfe, 1994)

Competencia	Muy baja	Baja	Moderada	Alta	Muy alta
Grado	1	2	3	4	5
Decisiones gubernamentales independientes de los gobiernos subnacionales					
Comunicación a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales					
Consultas a otros ministros de lo solicitado por los gobiernos subnacionales					
Evitar diferencias entre ministros					

Arbitraje entre diferencias políticas y sectoriales sobre pedidos efectuados					
Definir delimitaciones entre la acción política					
Establecimiento de prioridades centrales respecto a los gobiernos subnacionales					

10. ¿Cuál es el nivel de fricción existente en la coordinación entre la PCM y los gobiernos subnacionales, entendiendo "fricción" como la dificultad de coordinación entre entidades? (Basado en Aldrich, 2019)

Grado	Fricción muy baja	Fricción baja	Fricción moderada	Fricción alta	Fricción muy alta
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

11. ¿En qué medida los objetivos compartidos entre niveles de gobierno facilitan la coordinación intergubernamental efectiva? (Basado en Aldrich, 2019)

GRADO	No existen objetivos compartidos	Objetivos poco alineados	Objetivos parcialmente alineados	Objetivos mayormente alineados	Objetivos completamente alineados
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

12. ¿Qué característica considera que se encuentra la coordinación institucional entre los organismos gubernamentales involucrados en la gestión territorial (nacional, regional y local)? (Adaptado de Marzonetto, 2020)

GRADO	Coordinación nula (no existe comunicación ni vinculación entre organismos)	Coordinación incipiente y débil (existe coordinación positiva pero no se garantiza sustentabilidad de acuerdos)	Coordinación incipiente y fuerte (coordinación positiva con acuerdos formales pero limitada integración)	Coordinación consolidada y débil (integración de políticas, pero con problemas de coordinación vertical)	Coordinación consolidada y fuerte (integración completa con coordinación horizontal y vertical efectiva)
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

### C. Comunicación intergubernamental

*Es la comunicación que se mantiene dentro del gobierno entre sus diversas áreas y que busca asegurar su mejor integración, su funcionamiento, su diversificación y un campo crecientemente ampliado de asuntos de su competencia que le permiten evolucionar internamente (Molina y Vedia, 2004)*

13. ¿En qué etapa del proceso de coordinación política se encuentra la comunicación entre la PCM y los gobiernos subnacionales? (Basado en Les Metcalfe, 1994)

COMPETENCIA	Comunicación para decisiones independientes	Comunicación informativa básica	Comunicación consultiva	Comunicación para conciliación	Comunicación para establecer prioridades gubernamentales
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

14. ¿Cómo evalúa el nivel de formalidad institucional de los mecanismos de comunicación intergubernamental? (Basado en Aldrich, 2019)

CALIDAD	Muy baja formalidad	Baja formalidad	Regular	Alta Formalidad	Muy alta formalidad
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

15. ¿En qué medida la comunicación intergubernamental contribuye a la búsqueda del acuerdo entre administraciones según el continuo de coordinación? (Basado en Les Metcalfe, 1994)

ACUERDO	No contribuye	Contribuye mínimamente	Contribuye moderadamente	Contribuye significativamente	Contribuye completamente
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

16. ¿La comunicación intergubernamental actual permite alcanzar la "asociación" y "corresponsabilidad" que caracteriza a la gobernanza multinivel efectiva? (Basado en Zambino Pulito, 2018)

PARTICIPACIÓN	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

#### D. Seguimiento y cumplimiento de compromisos

17. Para usted ¿Existen instrumentos específicos para el monitoreo de los compromisos asumidos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

18. ¿Con qué frecuencia se evalúa el cumplimiento de los acuerdos intergubernamentales?

FRECUENCIA	Nunca	Raramente	Ocasionalmente	Frecuentemente	Muy frecuentemente
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

19. ¿Existen consecuencias institucionales (sanciones o incentivos) por el incumplimiento de compromisos?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

20. ¿Se rinde cuentas públicamente sobre los avances en los compromisos intergubernamentales asumidos?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

### E. Capacidad técnica e institucional

*Son las posibilidades de acción que tiene el Estado a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos (Lattuda y Nogueira, 2011)*

21. Para usted ¿Se cuenta con personal técnico capacitado para implementar políticas de coordinación a nivel de la PCM?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

22. Desde su experiencia ¿Se dispone de herramientas modernas de planificación y seguimiento institucional en la PCM?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5

Marcar con X					
--------------	--	--	--	--	--

23. ¿Cómo evalúa la capacidad de respuesta técnica ante requerimientos de gobiernos subnacionales hacia la PCM?

CALIDAD	Muy deficiente	Deficiente	Regular	Buena	Excelente
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

#### F. Nivel de articulación en la planificación y ejecución

24. En su opinión ¿Existe una articulación directa entre los gobiernos subnacionales y la PCM?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

25. ¿Se armonizan las metas regionales y locales con las prioridades nacionales en la planificación anual?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

26. ¿Qué tan frecuentes son los conflictos de superposición de funciones o presupuestos entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales?

5.3	FRECUENCIA	Muy frecuentes	Frecuentes	Ocasionales	Poco frecuentes
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

27. ¿Considera que existe una coordinación presupuestaria efectiva para la ejecución de proyectos en los gobiernos subnacionales?

ACUERDO	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Escala	1	2	3	4	5
Marcar con X					

## Anexo 2.

### Relación de personas entrevistadas en marco de la investigación

Nº	Tipo de entrevistado	Entidad	Cargo	Nombre
1	Funcionario de gobierno nacional	Presidencia del Consejo de Ministros	Secretario de Gestión Pública de la PCM	Juan Carlos Pasco Herrera
2		Presidencia del Consejo de Ministros	Subsecretaría de Gestión Pública de la PCM	Mariana Llona Rosa
3		Presidencia del Consejo de Ministros	Secretaria de Coordinación de la PCM	Milagritos Pastor Paredes
4		Presidencia del Consejo de Ministros	Subsecretario de la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada de la Secretaría de Descentralización	Joel Martin Moriano Chipana
5		Presidencia del Consejo de Ministros	Secretaria de Descentralización de la PCM	Mabel Gálvez Gálvez
6		Presidencia del Consejo de Ministros	Subsecretario de la Subsecretaría de Coordinación Intersectorial de la Secretaría de Coordinación	Yvan Rogelio Sandoval Cepeda
7		Presidencia del Consejo de Ministros	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial	Augusto Manuel Mendoza Castillo
8		Presidencia del Consejo de Ministros	Secretaria de Integridad Pública	Grimanesa Reategui Napurí
9		Ministerio de Educación	Jefe de Gabinete de Asesores	Manuel Arnaldo Castillo Calle
10		Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Secretario General	Eduardo Gonzalo Muga Melgarejo
11		Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Viceministro de Transporte	Ismael Sutta Soto
12	Experto en gestión pública	Universidad privada	Universidad San Martín de Porres	Christian Zacarias Orillo
13		Universidad pública	Universidad Federico Villarreal – Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Beltrán Gómez Híjar
14		Experto en gestión pública	Ex Secretaria General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Fiorella Mercedes Gotelli Meléndez
15		Experto en gestión pública	Ex Secretario General del Ministerio de Interior	Manuel Jesús Ordoñez Reaño
16	Autoridad funcionario o de gobierno subnacional	Gobierno regional	Ex Coordinadora Regional del Gobierno Regional de Lima	Candy Valentina Ojeda Amayo
17		Gobierno regional	Gobernador regional de Huanuco	Antonio Pulgar Lucas
18		Gobierno regional	Gobernador regional de Ucayali	Manuel Gambini Rupay
19		Gobierno regional	Gobernador regional de Pasco	Juan Chombo Heredia
20		Municipalidad provincial	Alcalde provincial de Sullana	Marlen Mogollon Meca
21		Municipalidad distrital	Alcaldesa distrital de La Merced, Aija, Ancash	Magaly Roldan Camones
22		Municipalidad distrital (Lima metropolitana)	Municipalidad de Ate - Asesor de Alcaldía	Darwin Marco Huamani Rojas
23		Municipalidad distrital (Lima Metropolitana)	Municipalidad de San Borja – Secretaria General	Yanet Giannina Vargas Sanvodal