



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Escuela de
Postgrado

**“ANÁLISIS Y OPTIMIZACIÓN DEL MODELO DE
MANCOMUNIDAD REGIONAL PARA ORIENTAR LA
GESTIÓN PÚBLICA HACIA EL SERVICIO DEL
CIUDADANO”**

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

Presentado por

Miguel Angel Junior Orosco Lugo

Janis Ingrid Rojas Solis

Nathaly Cristina Vega Alvarado

Asesor: Juan Carlos Pasco Herrera

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

Lima, febrero 2022

Agradecimientos

Transcurridos más de dos años de la declaración del Estado de Emergencia decretada por la pandemia de la COVID-19, reflexionamos sobre las atípicas experiencias vividas. El 2020 trajo grandes retos para nuestro estilo de vida y cambios de los que nadie fue ajeno. Entre éstos, el cambio más significativo fue el de acoplarnos de una modalidad de trabajo y estudio presencial, a una remota e híbrida. Además, el virus nos llevó a enfrentar múltiples situaciones que pusieron a prueba nuestra resiliencia. Lidar contra la pandemia, para salvaguardar la salud y la seguridad de nuestros seres queridos, compañeros de trabajo y la de nosotros mismos, exigió un alto grado de responsabilidad y compromiso de los que simplemente hoy no podemos ser indiferentes.

La pandemia aún no ha terminado, pero hoy vislumbramos el futuro con mayor esperanza y entendimiento. Por todo ello, no queremos dejar pasar la oportunidad para agradecer. Agradecer a la vida por permitirnos llegar hasta este punto, un poco más sabios, pero definitivamente más fortalecidos.

Por otro lado, también deseamos expresar nuestro agradecimiento a nuestro asesor, el Mg. Juan Carlos Pasco Herrera, por la dedicación y apoyo que ha brindado a este trabajo, por el respeto a nuestras sugerencias e ideas y por la excelente dirección que le dio a cada una de ellas. Gracias por toda esa libertad y confianza que nos permitió soñar.

Asimismo, agradecemos a nuestros profesores de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, por todo su apoyo personal y humano. Con ellos, compartimos dos años de estudios que lograron sentar los cimientos de lo que construiremos el día de mañana, como profesionales y personas.

Al ser firmes creyentes de que un trabajo de investigación es fruto de esfuerzos previos que corresponden a otras personas, agradecemos a todos los profesionales que separaron un momento de su agenda para nosotros. Nuestro agradecimiento al Sr. Edgardo Cruzado, al Sr. Raúl Molina y al Sr. Marco Rodríguez, cuya experiencia en la Presidencia del Consejo de Ministros fue vital para enriquecer nuestra investigación. A José Pisconte, a Javier Abugattás, a Yuri Chessman; a los docentes Marcel Ramírez, Vlado Castañeda y Jorge Aragón. A los gerentes de las Mancomunidades Regionales, Jesús Quispe, Abel Saravia, Héctor Valcárcel y Alberto Ramírez. A Yehude Simon, con cuyo trabajo estaremos siempre en deuda. Gracias por su amabilidad para facilitarnos material valioso, su tiempo y sus ideas.

Finalmente, un trabajo de investigación también es fruto del reconocimiento y apoyo vital que nos ofrecen nuestros seres queridos. Sin ellos, no tendríamos la fuerza, energía y motivación que

nos anima a crecer cada día. Gracias a nuestros colegas y ahora amigos de la promoción 33 de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, por todo su gran apoyo moral y humano, tan necesario en los momentos difíciles pero hermosos de esta profesión.

Gracias a aquellas personas que, sin necesidad de compartir un vínculo sanguíneo, fueron oídos en los momentos difíciles. Gracias por ser voz y gracias por ser ánimos. Gracias a nuestras familias, a nuestros padres, hermanos e hijos, por su paciencia, comprensión y solidaridad con este proyecto. Sin su apoyo, este trabajo nunca se habría escrito y, por ello, este trabajo también es suyo.

A todos, muchísimas gracias.

Resumen Ejecutivo

En el Perú, desde el inicio de su independencia, existe una persistente demanda por descentralizar la administración del Estado al constituirse Lima como un centro de toma de decisiones. Así, desde el gobierno de Manuel Pardo en la década del 70 del siglo XIX hasta el primer gobierno de Alan García, se hicieron diversos intentos de descentralización que no alcanzaron el éxito esperado, debido fundamentalmente a restricciones institucionales y estructurales del aparato estatal.

Así, la presión popular de varias provincias por descentralizar se materializó en el 2002, cuando el Congreso de la República aprobó la Ley 27680 de reforma constitucional, Capítulo XIV, Título IV sobre descentralización, que comprende los artículos 188 y 189 y el inciso 6 del artículo 203. Con esta reforma constitucional, se generaron las condiciones normativas mínimas para emprender el proceso de descentralización ya que se establecieron leyes sobre Demarcación y Organización Territorial, Ley Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Presupuesto Participativo.

Siguiendo esa línea, la Ley Bases de Descentralización, contemplaba en su artículo 29 que las regiones derivaban de la integración - aprobada mediante referéndums - de dos o más departamentos. Por ello, se fijó la realización de estos referéndums para los años 2005, 2009 y 2013 y se constituyeron gobiernos regionales en cada departamento y en la Provincia Constitucional del Callao. Desafortunadamente, el primer referéndum –que involucró a 16 departamentos en 5 proyectos de región– con la excepción de Arequipa, no fue aprobado por los votantes.

Con la suspensión de los siguientes referéndums en el 2009, y a medida que se sucedían nuevos períodos “regionales” a escala de departamento, la voluntad para formar regiones incidió cada vez menos en la agenda política. En paralelo a ello, la cooperación voluntaria entre gobiernos locales propició la promulgación de la Ley de Mancomunidades Municipales en el 2007 y, tras la experiencia exitosa de la Región Piloto, promovida voluntariamente por los presidentes regionales de Amazonas y San Martín, se sentaron las bases para que la Secretaría de Descentralización propusiera el proyecto de ley. Con el tiempo, el nombre de “región piloto” fue cambiando a “mancomunidad regional” y en el 2011, el Congreso aprobó la iniciativa legislativa que fue reglamentada en el 2013.

En la actualidad, la Ley 29768, actualizada mediante Ley 30804, Ley de Mancomunidad Regional, establece en su segundo artículo que la mancomunidad es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para desarrollar una gestión pública orientada a producir resultados al servicio del ciudadano. En otras palabras, las mancomunidades, con un enfoque

descentralizado, deben implementar políticas públicas y planes que contribuyan de esta forma al proceso de regionalización.

En esa línea, y frente a la imposibilidad de concretar el diseño original de regionalización propuesto desde el gobierno central, las mancomunidades regionales han sido vistas como un medio para la cooperación horizontal entre circunscripciones y como una potencial integración a futuro. Sin embargo, a pesar de que sus leyes las reconocen como entidades de derecho público, las mancomunidades actualmente inscritas se siguen enfrentando a resistencias institucionales que no les permiten demostrar sus reales potencialidades.

Por ello, el presente estudio sigue diversos objetivos. En primer lugar, se determinan las características del modelo actual de mancomunidad regional para identificar los factores que podrían favorecer o limitar el funcionamiento de las mancomunidades regionales actualmente inscritas. Para lograr ello, se consideró como modelo de estudio a la mancomunidad regional de los Andes, ya que sus resultados han permitido obtener indicadores económicos y sociales en el período 2013-2019; a partir de este caso, se hizo una comparación con las otras mancomunidades regionales y se ofrecieron medidas para optimizar el modelo de mancomunidad regional actual.

Por todo lo expuesto, la investigación se realizó sobre las siete Mancomunidades Regionales actualmente inscritas en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y la mancomunidad en proceso de constitución. Para la propuesta de mejora del modelo, se tomó en cuenta los resultados del Índice de Rondinelli, que permitió identificar el nivel de desarrollo en las regiones, el Índice de Competitividad Regional del Consejo Nacional de Competitividad y del Instituto Peruano de Economía y las entrevistas a expertos en temas de regionalización y descentralización, funcionarios públicos del gobierno central y gerentes de las Mancomunidades Regionales.

A partir de estos insumos y del análisis de los casos disponibles a partir de un caso modelo, se planteó una propuesta de reforma administrativa que podría coadyuvar al mejoramiento del modelo de mancomunidad regional.

ÍNDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1. Antecedentes	3
2. Planteamiento del problema	5
3. Preguntas de Investigación.....	7
4. Objetivos de la investigación	7
5. Justificación.....	8
6. Delimitaciones.....	9
7. Limitaciones.....	9
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO	10
1. Status quaestionis	10
1.1. Revisión de literatura sobre mancomunidades en el Perú	10
1.2. Mancomunidades y el asociativismo en América Latina.....	12
1.3. Experiencias internacionales sobre regionalización y mancomunidades	14
2. Revisión de literatura sobre la elección de la perspectiva teórica	16
2.1. Sobre el concepto de reforma administrativa	16
2.2. Sobre los conceptos de descentralización y regionalización	18
2.3. El proceso de regionalización en el Perú.....	19
2.4. Sobre el concepto de desarrollo territorial y la planificación en el Perú.....	21
2.5. Incentivos para la conformación de regiones	23
2.6. Las Juntas de Coordinación Interregional	24
2.7. La Mancomunidad Regional	25
CAPÍTULO IV: MARCO METODOLÓGICO	26
1. Diseño de la investigación.....	26
2. Conveniencia del diseño.....	27
3. Definición del alcance de la investigación	27
4. Recolección de datos.....	27
4.1. Relación de entrevistados.....	27
5. Análisis e interpretación de datos.....	28
6. Descripción de la muestra	28
CAPÍTULO V. DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y PROPUESTA (D.A.P.).....	29
1. El modelo de Mancomunidad Regional	29
2. Posición de expertos y especialistas	31
3. Sobre la descentralización de los sistemas administrativos del estado peruano y su interacción con las Mancomunidades Regionales.....	39
4. Estado situacional de las mancomunidades regionales actualmente inscritas.....	41
4.1. Mancomunidad Regional de los Andes.....	43
4.2. Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónico	55

4.3.	Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico	56
4.4.	Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú	57
4.5.	Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica.....	59
4.6.	Mancomunidad Regional Macro Sur	61
4.7.	Mancomunidad Regional Amazónica	63
5.	Análisis de brechas en las mancomunidades regionales actualmente inscritas.....	65
5.1.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Macro Región Oriente del Perú (MRMROP).....	68
5.2.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú (MRMRNOP).....	70
5.3.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Pacifico Centro Amazónica.....	71
5.4.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Pacifico Centro Amazónica.....	73
5.5.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico	74
5.6.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.....	77
5.7.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Huancavelica – Ica.	78
5.8.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Huancavelica- Ica.....	80
5.9.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional de los Andes	81
5.10.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR)- la Mancomunidad Regional de los Andes. 82	
5.11.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Amazónica	83
5.12.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Pacifico Centro Amazónica.....	84
5.13.	Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Macro- Sur.	85
5.14.	Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Macro Región Sur 87	
5.15.	Observaciones finales.....	87
6.	Propuesta de reforma administrativa para la optimización del modelo actual de Mancomunidad Regional	88
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		90
1.	Conclusiones	90

2. Recomendaciones.....	91
Bibliografía	93
Anexo 1. Marco normativo del marco teórico	95
Anexo 2. Modelos de Entrevista	96
ANEXO 3. INTERACCIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS CON LAS MANCOMUNIDADES REGIONALES (CASO DE ANÁLISIS: MANCOMUNIDAD DE LOS ANDES)	99
Nota biográfica.....	101

Índice de Tablas

Tabla 1. Resumen de intentos de regionalización en el Perú.	19
Tabla 2. Creación y conformación de las Juntas de Coordinación Interregional	25
Tabla 3. Diferencia normativa entre Junta de Coordinación Interregional y Mancomunidad Regional	25
Tabla 4. Condiciones e incentivos para la conformación de mancomunidades regionales.....	29
Tabla 5. Conceptualización de las percepciones de las mancomunidades regionales.....	31
Tabla 6. Experiencias exitosas de las mancomunidades	35
Tabla 7. Sistematización de propuestas de mejora para el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales	35
Tabla 8. Mancomunidades y su relación con el proceso de regionalización.....	36
Tabla 9. Registro de Mancomunidades Regionales	41
Tabla 10. Documentos de gestión y planeamiento de la MRA	45
Tabla 11. MRA: resumen de las actividades ejecutadas en el período 2014 al 2019.....	46
Tabla 12. Desnutrición crónica en niños menores de 5 años	47
Tabla 13. Anemia en niños de 6 a 36 meses de edad	48
Tabla 14. Desnutrición crónica en niños menores de 5 años	48
Tabla 15. Anemia en niños de 6 a 36 meses de edad	49
Tabla 16. Actividades realizadas por la MRA en la dimensión ambiental	51
Tabla 17. Megaproyectos de la Mancomunidad Regional de los Andes	53
Tabla 18. Indicadores productivos de la campaña agrícola de producción de quinua orgánica..	54
Tabla 20. Ejecución del gasto de la MANRHI.....	60
Tabla 21. Ejecución financiera del PETACC correspondiente al año 2021.....	61
Tabla 22: Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 23. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 24. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 25. Información de los Departamentos de la MRMRNOP ..	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 26. Grado de Complejidad de los departamentos que integran la MRMRNOP.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 27. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 28. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 29. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 30. Información de los departamentos que integran la Mancomunidad	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 31. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 32. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 33. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.

Tabla 34. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 35. Información de los Departamentos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 36. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 37. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 38. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 39. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 40. Información de los Departamentos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 41. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad Huancavelica- Ica.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 42. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 43. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 44. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 45. Información de los departamentos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 46. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad de los Andes.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 47. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 48. Brechas de en las temáticas de salud, educación y vivienda	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 49. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 50. Información de los departamentos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 51. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 52. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 53. Brechas en salud, educación y vivienda.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 54. Red Vial Local Pavimentada o Afirmada	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 55. Información de los departamentos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 56. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad	¡Error! Marcador no definido.

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Estructura Orgánica de la Mancomunidad Regional.....	30
Ilustración 2. Documentos revisados para establecer los objetivos propuestos por la Mancomunidad.....	44
Ilustración 3. Cronología de la Mancomunidad Regional de los Andes	45
Ilustración 4. Objetivos de la Mancomunidad Regional de los Andes por período de tiempo ...	45

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

“Los hacedores de políticas, implementadores y ciudadanos de sociedades democráticas, desearían que la capacidad para controlar el resultado de las iniciativas públicas fuera mucho mayor, pero la realidad es que ningún proceso de implementación completamente efectivo se puede garantizar, por mucho que deseemos este tipo de certeza en la vida pública”.

- Merilee Grindle, 2009

A partir de la caída del régimen fujimorista (1990-2000), el Perú retomó el camino democrático en medio de una crisis social que demandaba un Estado más cerca a la población y una distribución equitativa de la riqueza. De esta manera, y con el propósito de revertir esta situación de desequilibrio, producto de la concentración del poder político y económico en la capital, retornó a la agenda una reforma que había quedado pendiente: la descentralización y regionalización.

Es necesario tener en cuenta, que en el Perú se han dado diversas experiencias que impulsaron estos procesos, los mismos que no lograron sostenerse en el tiempo. Esto debido, y de acuerdo con el análisis, a dos factores predominantes: la existencia de caudillismos políticos departamentales que sabotearon los procesos y a las mismas propuestas que, proviniendo desde el gobierno central, no contaron con el apoyo de la ciudadanía ni con la voluntad política de los gobiernos regionales para sacarlas adelante.

El Perú entonces inició con un nuevo proceso de descentralización y regionalización, cuyo objetivo principal era la integración de departamentos para formar regiones. Con este propósito, se realizó la reforma constitucional en el 2002 y la promulgación de un marco legal que definía las estrategias y mecanismos para la conformación de regiones. Así también, se instauró el Consejo Nacional de Descentralización (CND) que se encargaría de este proceso; por ello, una de las primeras acciones de este organismo fue organizar, en el 2005, el primer referéndum que pretendía unificar a los 16 departamentos en cinco macrorregiones. Sin embargo, los resultados oficiales de la ONPE mostraron el total rechazo a la propuesta: sólo Arequipa había aceptado el modelo.

Una de las primeras consecuencias de este fracaso fue plantear nuevas interrogantes a partir del modelo de regionalización que se había puesto en marcha en el Perú: ¿era factible la conformación de regiones integrando departamentos? ¿era realista repetir el referéndum para el año 2009?

Consecuencia de estas interrogativas, y ante la insuficiencia del modelo de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), se vislumbró la necesidad de apostar por una nueva forma de regionalización, la cual estaba enfocada en una propuesta de integración regional de abajo hacia arriba; en otras palabras, desde la voluntad de los gobernantes regionales y locales sin marcos normativos que las condicionen, siendo ellos mismos los que fijen sus propias reglas de juego y sensibilicen a las demás autoridades y actores de la sociedad civil sin la presión de los plazos legales. En ese contexto, nace por la voluntad de los presidentes regionales de San Martín y Amazonas en diciembre de 2008, la región piloto.

Fue precisamente esta experiencia la que sentó las bases para adecuar la propuesta en el marco normativo, económico, político y administrativo de los gobiernos regionales. Este modelo les otorgó, en un primer lugar, la posibilidad de realizar acciones conjuntas y, en segundo lugar, la libertad de determinar posteriormente si la integración continuaba o no. Actualmente, este modelo se materializa en mancomunidades regionales; el mecanismo de cooperación horizontal que se analizará en la presente investigación.

Así, el estudio cuenta con un segundo capítulo en donde se presenta el planteamiento del problema, su definición, la descripción de la realidad problemática y los antecedentes de esta. Asimismo, se señala cuáles son las preguntas y objetivos que guiarán la investigación y se justifica su importancia, se exhibe la delimitación del estudio, sus limitaciones y alcances. En el siguiente capítulo, se desarrolla el marco teórico que, en primer lugar, realiza el *status quaestionis* sobre mancomunidades en el Perú, en América Latina y a nivel internacional. Posteriormente, se hace la revisión de literatura sobre la perspectiva teórica del estudio, se desarrolla el concepto de reforma administrativa, descentralización y regionalización, desarrollo territorial y planificación. Finalmente, el presente capítulo desarrolla los incentivos para la conformación de regiones, los antecedentes a las mancomunidades y una breve aproximación al modelo.

En el cuarto capítulo se aborda el método, la técnica y los instrumentos que se utilizan en el análisis. Respecto a las fuentes oficiales para el recojo de información, cabe mencionar el Índice de Competitividad Regional (ICR) del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Peruano de Economía y el Índice de Rondinelli. Adicionalmente, se presenta entrevistas a expertos y funcionarios del gobierno central y representantes de las Mancomunidades Regionales.

En el quinto capítulo se presenta el modelo de Mancomunidad Regional, se hace una discusión de las posiciones de los expertos en cuanto al mecanismo y se presenta un análisis comparativo de la interacción entre las mancomunidades regionales y los sistemas administrativos. Posteriormente, se expone lo desarrollado por la Mancomunidad Regional de los Andes en el período 2013-2019 en contraposición con las demás mancomunidades regionales inscritas y

finalmente, y a partir del análisis de las brechas y el Índice de Rondinelli, se esbozan los hallazgos de la investigación en aras de optimizar el modelo actual.

En el último capítulo de la investigación, se sistematiza esta propuesta de mejora, y se presentan conclusiones y recomendaciones para mejorar la gestión de las mancomunidades regionales.

CAPÍTULO II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Este capítulo tiene como finalidad describir la problemática de la investigación, así como definir a partir de esta, la necesidad de realizar un estudio sobre mecanismos de cooperación interregional en el Perú. Por ello, es necesario considerar como antecedentes a las iniciativas descentralizadoras truncas de las últimas décadas para así analizar la viabilidad del modelo actual de Mancomunidad Regional.

1. Antecedentes

En el Perú, tanto en su etapa colonial como en la republicana, se han dado diversas experiencias que trataron de impulsar los procesos de regionalización y descentralización. Sin embargo, debe señalarse que los antecedentes más inmediatos del actual proceso de descentralización se remontan al siglo pasado. En esa línea, en el año 1984, se promulgó la Ley 23878, Ley que aprobó el Plan Nacional de Regionalización, la misma que estipulaba que, de aprobarse la Ley de Bases de Regionalización, se enviarían las leyes particulares para la creación de regiones.

Así, en 1987, el gobierno de Alan García Pérez promulgó la Ley 24650, Ley de Bases de la Regionalización, que estableció unilateralmente doce regiones autónomas el 20 de enero de 1989, mediante la división y fusión de los departamentos pre-existentes. Entre 1989 y 1991, se crearon doce regiones: Región Amazonas, Región Andrés Avelino Cáceres, Región Arequipa, Región Chavín, Región Grau, Región Inka, Región José Carlos Mariátegui, Región Los Libertadores Wari, Región Lima, Región Nor Oriental del Marañón, Región Ucayali y la Región Víctor Raúl Haya de la Torre. Sin embargo, debido a lo apresurado de su creación, los gobiernos regionales carecieron de recursos fiscales propios y dependieron del gobierno central para los fondos.

Por su parte, Alberto Fujimori retuvo las transferencias financieras a los gobiernos regionales y luego, en 1992, las reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), creados para cada departamento. Posteriormente a la disolución del Congreso, en 1992, Fujimori convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente, la cual promulgó la Constitución de 1993. Este nuevo texto incluyó a la creación de regiones con gobiernos autónomos; sin embargo,

estas fusiones departamentales nunca llegaron a efectuarse. La Ley Marco de Descentralización promulgada el 30 de enero de 1998 confirmó la permanencia de los consejos transitorios. Ahora bien, a partir de la caída del gobierno del expresidente Alberto Fujimori (1990-2000), y producto de demandas descentralistas postergadas, el gobierno de transición de Valentín Paniagua convocó a elecciones generales para el 08 de abril de 2001 y pasaron a una segunda vuelta Alejandro Toledo y Alan García. Ambos candidatos anunciaban en sus agendas de plan de gobierno la promoción de la descentralización y regionalización. El 03 de junio, Alejandro Toledo fue elegido presidente.

Al inicio del gobierno de Alejandro Toledo, existía una presión por parte de las organizaciones políticas y los movimientos sociales en aras de la descentralización y la creación de gobiernos regionales; por ello, con la aprobación de la Ley 27680, se modificó íntegramente el capítulo de la Constitución relativo a la Descentralización. Cabe recalcar, que esta reforma se implementó en el marco de un nuevo período político nacional (fin del conflicto armado y de la dictadura fujimorista) y trajo consigo un cambio positivo a la estructura del poder del aparato estatal. Así, en el 2002 fueron elegidos un gobierno regional por cada departamento y uno en la Provincia Constitucional del Callao. A la Municipalidad de Lima Metropolitana se le otorgó rango de gobierno regional, a fin de que la provincia de Lima, que contiene a la capital, fuera absorbida por el nuevo proyecto de regiones.

Si bien en términos generales existía un consenso político sobre la necesidad del proceso de descentralización, ello fue insuficiente para que los actores involucrados tuvieran una visión compartida del proceso y arribaran a un acuerdo nacional de largo plazo. Durante el período comprendido entre el 2003 y el 2005, las coordinaciones entre el Poder Ejecutivo y los nuevos gobiernos regionales fueron canalizadas mediante el Consejo Nacional de Descentralización (CND) que, en octubre de 2005, fue el encargado de organizar el primer referéndum para la conformación de regiones, involucrando a 16 departamentos en 5 proyectos de región. Ninguno fue aprobado por la población de estos departamentos a excepción de Arequipa.

Tras el retroceso que significaron los resultados del referéndum del 2005, ante la falta de voluntad de las autoridades regionales y aún no bien definido el proceso de regionalización por la falta de un Plan Nacional de Regionalización, mediante Ley 29379, se modificó el Artículo 29 de la Ley Bases de Descentralización respecto a los plazos de realización de los referéndums, dejando sin fecha a los mismos. Paralelamente a ello, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) incorporó las Juntas de Coordinación Interregional como espacio de coordinación de planes, proyectos y acciones entre gobiernos regionales, con la finalidad de promover la integración de los departamentos (Art. 91).

Por el lado del Gobierno Nacional, a través del DS. N°007-2007 PCM, se aprobó la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Así, se creó la Secretaría Nacional de Descentralización (SND) dentro de la PCM, encargada de dirigir y conducir el proceso de descentralización. Consecuentemente, y como protesta a esta medida, en febrero de 2007, en la ciudad de Lima, doce presidentes regionales tomaron la iniciativa de autoconvocarse para una reunión de coordinación, la cual se realizó el 02 de febrero de 2007. El objetivo principal era aprobar el estatuto de constitución de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Durante el 2008, la ANGR inició su proceso de formalización y legalización y, en marzo de 2009, con la participación de 20 gobiernos regionales, se realizó la firma del Acta formal de constitución de la ANGR, como una asociación sin fines de lucro que se mantiene en vigencia hasta la actualidad.

Por el otro lado, la SND retomó la conducción de las siguientes juntas: 1) INTERNOR: Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes. 2) CIAM: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. 3) Del Centro: Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín y Pasco. 4) Del Sur: Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna. Sobre lo anterior, se llegaron a constituir 10 Juntas, pero ninguna realizó actividades concretas.

Paralelo a ello, uno de los hitos más importantes sucedió en el 2007, cuando los presidentes regionales de Amazonas, Oscar Altamirano, y de San Martín, César Villanueva, anunciaron y firmaron un acuerdo de intención en Palacio de Gobierno para constituir la primera región piloto. Debido a que la misma no contaba con un marco normativo, el presidente Alan García solicitó a la SND que apoye el proceso liderado por Villanueva. De esta manera, y debido a la buena relación que tenía este con García, en marzo de 2009 le propuso que la iniciada región piloto se convierta en una mancomunidad, tomando como referencia la Ley de mancomunidades municipales. Trabajada la propuesta, el Congreso aprobó la iniciativa y fue promulgada por el presidente de la República en el año 2011, a través de la Ley 29768, la Ley de Mancomunidad Regional, modificada por Ley 30804 y reglamentada en el 2013.

2. Planteamiento del problema

Actualmente, el Perú no cuenta con una adecuada organización y ordenamiento del territorio. Las medidas adoptadas por el Estado, y que afectan a todo el territorio en su conjunto, son diseñadas bajo la perspectiva centralista de los funcionarios de la capital. Esto ha conllevado a la implementación de políticas, programas, proyectos y actividades que no han sabido dar respuesta a las necesidades particulares de las poblaciones. En otras palabras, siendo el Perú megadiverso y multicultural, los operadores del Estado cuentan con poco conocimiento de las diversas

realidades, de la concepción de desarrollo de los pobladores y de las mismas potencialidades de los diferentes territorios.

Producto de esta concepción centralista del manejo del Estado, los procesos de regionalización y descentralización se mantienen como una deuda pendiente del Gobierno Nacional desde hace varias décadas. No sorprende que, el diseño legal más reciente para la regionalización del país no haya logrado los resultados esperados. Después del proceso de referéndum realizado en el año 2005, no ha existido ninguna otra iniciativa del Gobierno Nacional hacia la integración territorial. Por el otro lado, y en parte debido al desconocimiento general sobre estos procesos, los departamentos son reacios a renunciar a su poder político en aras de integrarse para formar regiones.

Por consiguiente, el Perú es un país territorialmente fragmentado que cuenta con 25 instituciones públicas encargadas de la administración de cada uno de los 24 departamentos y de la Provincia Constitucional del Callao. Vale añadir, que cada una de estas 25 circunscripciones tiene la categoría de Gobierno Regional. Sobre esta organización, Molina (2021)¹ sostiene que *“los gobiernos regionales actuales son muy desiguales, y que muchos de ellos no tienen la base económica y capital social para construir de manera autónoma un proyecto de desarrollo de escala regional [...] una vía para lograrlo sin renunciar a su departamentalización sería a través de mancomunidades”*.

A todo ello, se suma que el desarrollo de un territorio no depende exclusivamente de las actividades ejecutadas en la jurisdicción político-administrativa, sino que también depende de las interrelaciones con los territorios colindantes, o con aquellos territorios que comparten potencialidades o problemáticas similares. Sin embargo, y de acuerdo con los parámetros establecidos en la normativa vigente, no está permitido que ningún gobierno regional ejecute o desarrolle un programa, proyecto o actividad más allá de su jurisdicción.

Frente a esta fragmentación territorial, a las brechas existentes, las restricciones normativas, y sumada la promesa trunca de un proceso de regionalización y descentralización que no pudo concretarse, las mancomunidades regionales han sido percibidas como un medio que ha permitido la cooperación horizontal para la gestión del territorio. No sólo ello, esta iniciativa voluntaria de los gobiernos regionales para agruparse en mancomunidades, con una adecuada revisión y reglamentación, podría sentar las bases para una potencial integración a futuro.

No obstante, y a pesar de que el marco normativo que las regula reconoce a las mancomunidades como entidades de derecho público, éstas aún siguen enfrentando resistencias normativas, técnicas y políticas. Por todo lo expuesto, este estudio busca revisar el contexto que motivó a la

¹ Entrevista realizada a Raúl Molina. 16 de abril de 2021.

conformación de mancomunidades e identificar si éstas han contribuido con el desarrollo de los territorios de su circunscripción. Para ello, se determinará las características del modelo, se identificarán qué factores podrían haber favorecido o limitado su funcionamiento y se presentará una propuesta de mejora de acuerdo con los casos vigentes.

3. Preguntas de Investigación

Teniendo en cuenta los antecedentes, la descripción de la problemática, la definición del problema y sus aspectos, se determinaron las preguntas de investigación que se responderán con el soporte teórico de la literatura, entrevistas a expertos en descentralización y regionalización, entrevistas a funcionarios del Gobierno Nacional, representantes de las Mancomunidades Regionales actualmente inscritas y los Índices de Competitividad Regional.

a) Pregunta General

En el marco de la Ley 29768, modificada por la Ley 30804, que establece a la Mancomunidad Regional como un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales: ¿de qué manera la conformación de Mancomunidades Regionales podría permitir o favorecer una mejor gestión del territorio a nivel regional?

b) Preguntas específicas

- ¿Cuáles son las características del modelo actual de Mancomunidad Regional?
- ¿Qué factores podrían favorecer o limitar el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales actualmente inscritas?
- ¿Cuál ha sido el impacto que tuvo la Mancomunidad Regional de los Andes en el desarrollo de sus territorios en el período 2013-2019 en comparación con las otras mancomunidades regionales?
- ¿Qué medidas deberían de adoptarse para optimizar el modelo de Mancomunidad Regional actual?

4. Objetivos de la investigación

Los siguientes objetivos responderán a las preguntas de investigación, así como a la propuesta de mejora que se genera como alternativa de solución al problema identificado.

a) Objetivo General

Determinar cómo la conformación de Mancomunidades Regionales podría permitir o favorecer una mejor gestión del territorio a nivel regional.

b) Específicos

- 1) Determinar las características del modelo actual de Mancomunidad Regional.
- 2) Identificar los factores que podrían favorecer o limitar el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales actualmente inscritas.
- 3) Establecer el impacto de la Mancomunidad Regional de los Andes en el desarrollo de los territorios en el período 2013-2019 en comparación con las otras mancomunidades regionales.
- 4) Determinar qué medidas deberían de adoptarse para optimizar el modelo de Mancomunidad Regional actual.

5. Justificación

Uno de los motivos por el cual existe un desarrollo desigual del territorio peruano deviene del mismo centralismo político-económico limeño, en donde tanto las decisiones como la administración del territorio son dirigidos desde la capital. Resultado de ello, un Estado percibido como ausente en las zonas alejadas de Lima y un resquebrajamiento de las instituciones democráticas a nivel regional, provincial y distrital. Ante este escenario, existe una necesidad urgente de crear nuevas circunscripciones territoriales que devengan de la integración transitoria y voluntaria de dos o más departamentos y sean producto de la voluntad política de las autoridades regionales.

Paralelo a ello, la regionalización es una reforma pendiente que se enmarca en las Políticas de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional en aras de conducir a la administración del Estado hacia una más inclusiva, democrática y moderna. El Foro del Acuerdo Nacional considera que el proceso de integración regional *“contribuirá a crear condiciones más equilibradas y equitativas de desarrollo en las distintas zonas del país, generará mayores oportunidades para complementar y potenciar los recursos y capacidades de los departamentos que se integren, con el fin de lograr mejoras efectivas en la calidad de vida de la población²”*. Ante ese escenario, las Mancomunidades Regionales, al ser un mecanismo de cooperación voluntaria entre regiones,

² 29 de setiembre de 2005. Foro del Acuerdo Nacional.
<https://www.acuerdonacional.pe/2005/09/el-foro-del-acuerdo-nacional-frente-al-proceso-de-regionalizacion/>

podrían sentar las bases para una posterior conformación de regiones, ya que su funcionamiento ofrecería a la ciudadanía pruebas concretas de los beneficios de una regionalización, promoviéndose posteriormente referéndums y consolidándose regiones definitivas.

En el presente trabajo, se hace una revisión del modelo actual de Mancomunidad Regional, se analizan sus potencialidades y principales desafíos y posteriormente se ofrecen propuestas de mejora. Por otro lado, el presente estudio ofrece un diagnóstico y una recopilación de buenas prácticas que sirve de herramienta para los Gobiernos Regionales y también como un insumo para la revisión del proceso actual de regionalización en el Perú. Finalmente, esta investigación reivindica y visibiliza la labor de las autoridades y funcionarios públicos del resto del país para la mejora continua de las condiciones de vida de sus poblaciones.

6. Delimitaciones

Delimitación temporal: El presente estudio considera el período comprendido entre mayo de 2013³ hasta diciembre de 2019⁴.

Delimitación espacial: La investigación tiene como muestra a las 7 mancomunidades regionales inscritas en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

7. Limitaciones

Existe una carencia sobre investigaciones referentes a Mancomunidades Regionales, así como la puesta en marcha de las mismas. Por otro lado, el Estado de Emergencia y la posterior Emergencia Sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19 evitó la realización de un trabajo de campo más exhaustivo, lo que limitó el levantamiento de información y recolección de datos. Adicionalmente, el cambio de gestión regional ha limitado el acceso a la información secuencial e histórica debido al cambio de autoridades y rotación del personal de alta dirección y de mandos medios.

³ Publicación del Decreto Supremo N°050-2013-PCM – Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional

⁴ El presente estudio no considera al año 2020 debido a la pandemia causada por la Covid-19, que mediante Decreto Supremo N°044-2020-PCM, declaró Estado de Emergencia Nacional.

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presentará el estado de la cuestión sobre los estudios realizados en mancomunidades, con especial énfasis en aquellos sobre mancomunidades regionales en el Perú. De igual manera, se realizará el mismo ejercicio con mancomunidades en otros países. Asimismo, se hará una descripción de los conceptos de regionalización y desarrollo territorial para construir la perspectiva teórica del presente estudio.

Adicionalmente, y ante el problema que representa el centralismo y la incapacidad del Estado por descentralizar el poder político y económico, el presente capítulo describe aquellos mecanismos que podrían dar solución a los procesos trancos de la descentralización y la regionalización.

1. Status quaestionis

1.1. Revisión de literatura sobre mancomunidades en el Perú

En el Perú, son pocos los estudios o investigaciones sobre mancomunidades regionales. En primer lugar, se encuentra la tesis doctoral de Yuri Chessman (2018), cuyo estudio aborda a la Mancomunidad de los Andes, integrada por Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Ica y Junín. Su marco teórico versa sobre la regionalización en el Perú y su objetivo es determinar cómo, a través de un modelo de mancomunidad regional, se pueden mejorar los indicadores afines al desarrollo económico y social de las regiones participantes. En cuanto a las conclusiones del presente estudio, Chessman concluye que dicha mancomunidad regional, generó una significativa mejora de la gestión por resultados para el período 2012-2016. Más aún, el autor apuesta por afirmar que el *“centralismo es el principal enemigo del desarrollo de las regiones andinas del Perú, debido a que la concentración de recursos y de personal capacitado en la capital, no permite cubrir la cobertura y calidad de la demanda de servicios y bienes públicos en estas zonas territoriales.* (Chessman; 2018: 210). Por último, menciona que, si bien es cierto que la Mancomunidad de los Andes aún se encuentra en proceso de consolidación, también ha logrado impulsar una agenda interregional con proyectos que aprovechan los corredores económicos y las cuencas interdepartamentales.

Por otro lado, se encuentra el estudio de Odar (2020) que compara a la Junta de Coordinación Interregional con la Mancomunidad Regional. El autor afirma que justamente fue la voluntad de los actores políticos (presidentes, consejeros y técnicos), que realizaron acciones a favor de este mecanismo, lo que agilizó su institucionalidad; en otras palabras, los resultados de este mecanismo no se hubiesen podido concretar sin el liderazgo o la intervención de los actores políticos y las decisiones que tomaron a favor o en contra. Adicionalmente, el autor comenta que, si bien la mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico ya no realiza mayor actividad desde el año 2018, esto se debe exclusivamente a que ya no cuenta con el apoyo político de los gobernadores

que actualmente se encuentran en la gestión de los gobiernos regionales. Finalmente, el autor afirma que sigue siendo válido el objetivo de formar regiones en el Perú, pero que esto *“responde a procesos de largo tiempo, con una perspectiva acorde a la dimensión del objetivo de realizar una nueva demarcación territorial en el Perú”* (Odar; 2020: 103).

Por su parte, Vitteri (2015) en su estudio sobre los factores que limitaron la descentralización fiscal, afirma que si bien las Juntas de Coordinación Interregional INTERNOR, CIAM, CENSUR y MACROSUR junto con las propuestas de mancomunidad regional Amazonas-San Martín-La Libertad y Ancash-Huánuco-Ucayali, *“constituyen una expresión de interés por la integración, no terminan por plasmar un plan que gobierne este proceso”* (Vitteri; 2015: 102). Precisamente, y de acuerdo con el autor, la explicación de esto recae *“en los incentivos y reglas actuales, además de la multiplicidad de actores políticos y sociales, de nivel regional y local, que requiere comprometer y alinear en torno a un objetivo compartido (Ídem).”*

La Comisión de Descentralización del Congreso de la República (2013), en su Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización, concluyó que el surgimiento de mancomunidades regionales devino del esfuerzo de la asociación voluntaria de autoridades departamentales y del reconocimiento legal de sus iniciativas. Vale señalar, que el informe reconoce la característica dicotómica de este mecanismo pues, si bien es cierto que las mancomunidades podrían ser el primer paso para el desarrollo de una legislación que permita el trabajo colaborativo en un ámbito de trabajo multidepartamental, también podrían convertirse en un factor limitante para impulsar el proceso ya que *“al ser un mecanismo que permite ejecutar obras y prestar servicios conjuntos, puede que se piense que ya no existe la necesidad de integrar territorios ni administraciones (2013: 27)”*. Es decir, el proceso de mancomunidades tiene potencialidad para promover una futura integración regional pero siempre y cuando se posibilite un verdadero desarrollo entre los departamentos que la integran.

Ahora, si bien es cierto que se cuentan con algunos estudios sobre mancomunidades regionales, en el Perú la mayoría de los estudios se han concentrado en abordar a las mancomunidades municipales, esto debido al desarrollo que han tenido desde la publicación de su normativa en el 2002⁵. A la fecha, la Secretaría de Descentralización tiene registrada a casi 200 mancomunidades municipales⁶. Sobre esto, el estudio de Montes (2013) se centró en determinar el problema de sostenibilidad institucional y funcionamiento de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan a través de conceptos como descentralización del Estado, descentralización fiscal, gestión territorial y la normativa sobre Mancomunidades Municipales. Entre sus conclusiones comenta que la mancomunidad cuenta *“con una organización institucional reciente y*

⁵ Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Artículo 41, numeral 6, señala que las mancomunidades municipales ejercen funciones y competencias municipales.

⁶ Registro de Mancomunidades Municipales – Secretaría de Descentralización (PCM). [Mancomunidades Municipales inscritas 2020 feb.xls \(descentralizacion.gob.pe\)](#).

organizacionalmente débil porque su estructura orgánica solo está constituida por el Consejo Directivo de la Mancomunidad y la Gerencia General (Montes; 2013: 74)”. Por otro lado, afirma que los actores políticos de las mancomunidades municipales, es decir, las autoridades municipales, muestran cierto interés, pero a la vez no cumplen con los acuerdos y compromisos establecidos en la mancomunidad, lo que genera inestabilidad institucional e ingobernabilidad.

Medina y Méjico (2017) analizan las potencialidades y limitantes de la mancomunidad municipal del Yacus, Jauja – Junín, para ser un factor de desarrollo local. Ellos establecen que esta mancomunidad, conformada por doce distritos, viene empoderándose debido a los acuerdos interterritoriales municipales para viabilizar el desarrollo local pero que también carecen de participación de la sociedad civil, ámbitos financieros, técnicos e institucionales. Adicionalmente, las principales limitantes para *“fortalecer y afianzar el proceso de consolidación de la Mancomunidad del valle del Yacus, pasa por la falta de conocimiento de los mecanismos de gestión pública, así como la falta de un programa sostenible de apoyo económico financiero, así como el poco empoderamiento de algunas autoridades sobre la importancia de la unión en favor del desarrollo de sus entornos (Medina y Méjico; 2017: 117-118)”*.

Finalmente, y siguiendo la línea de investigación de las mancomunidades municipales, Obando (2017) realiza un estudio sobre cómo las condiciones de la mancomunidad municipal Simón Rodríguez de Paita no han permitido una adecuada aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Obando sostiene que las organizaciones civiles y su dinámica de actuación en la vida pública son fundamentales para crear sinergias que puedan extrapolarse hacia un proyecto de integración. Sin embargo, a partir del mencionado análisis, se extrae que las instituciones no se encuentran en condiciones de contribuir al cumplimiento de la Ley de Oportunidades debido a que *“su funcionamiento se limita a atender acciones muy puntuales que no responden a una agenda de trabajo debidamente estructurada y con objetivos claros en el mediano y largo plazo (Obando; 2017: 104)”*.

1.2. Mancomunidades y el asociativismo en América Latina

En América Latina, el proceso de descentralización se ve acentuado con la expansión de la democracia y la necesidad de acercar el Estado a los ciudadanos. Es así, como en los últimos 20 años, el continente transitó de la estructura del Estado centralista a uno en donde el poder se fue desplazando a los diversos territorios. Es por ello, que los estudios e investigaciones sobre la mancomunidad fuera del Perú han correspondido a países donde el mecanismo tiene una mayor cantidad de tiempo de ejecución, como Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela.

Recapitulando lo anterior, y ante una nueva estructura del poder, los países de América Latina, al enfrentarse a nuevos desafíos y limitaciones para la gestión territorial, optaron por el asociativismo entre los gobiernos locales como una innovación institucional. De acuerdo con

Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller (2007), las mancomunidades ofrecieron una opción a dos categorías políticas que no habían encontrado una respuesta armónica: las necesidades sociales de los territorios y las modalidades de la administración espacial del Estado (2007: 1).

Por otro lado, y en la línea de lo visto en Perú, estos autores afirmaron que las mancomunidades en América Latina también fueron resultado de la voluntad y visión de las autoridades locales, frente al ordenamiento legal vigente, más que una respuesta desde el gobierno central (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller; 2007: 2). Para el caso boliviano, en primer lugar, se encontró la experiencia de la Mancomunidad de la Chiquitania, ubicada en el Departamento de Santa Cruz, Bolivia; y en donde su institucionalización permitió desarrollar estrategias conjuntas entre los municipios involucrados. Además, su éxito se debió a que los gobiernos municipales se despojaron de sus partidos políticos y determinaron trabajar técnicamente.

“A nivel nacional, la conformación, funcionamiento, consolidación y el seguimiento de las mancomunidades requieren del apoyo financiero para su implementación de manera efectiva. En lo establecido en el numeral I el artículo 158 de la Ley de Municipalidades se menciona que los mecanismos financieros dependientes del Poder Ejecutivo priorizarán la promoción y el apoyo a los planes, programas y proyectos que representen intereses de dos o más municipios mancomunados. Asimismo, el numeral II del mismo artículo señala que la mancomunidad municipal deberá ser apoyada por el sistema nacional de planificación y el sistema nacional de inversión pública”⁷.

Por otro lado, Arias I. y P. Arias resaltaron que el modelo de mancomunidad fortalece una mayor identidad cultural, promueve un mayor consenso social, acrecienta el sentido de pertenencia y consigue un real desarrollo de las regiones de todo el país (2008: 81). De esta manera, concluyen que se han convertido en una institución que propicia el encuentro e interrelación de los gobiernos locales y la mejora de la capacidad de gestión de las municipalidades. Adicionalmente, concluyen que la mancomunidad conlleva a un mayor orden en la distribución de las funciones del territorio, ya sea para los límites regionales como para los territorios municipales que la integran.

Por el otro lado, y siguiendo el trabajo de recopilación de experiencias de la región, también se puede mencionar el caso de Colombia, que ha tenido un importante avance en el proceso de ordenamiento territorial, planificación y descentralización. Colombia cuenta con 32 departamentos (gobiernos subnacionales), los cuales ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios. Es a partir del avance del ordenamiento territorial colombiano, que Yicón, Ansa y Áñez (2006) analizaron a la mancomunidad para la integración fronteriza colombo-venezolana según el principio de subsidiariedad: *“de acuerdo con la estructura legal de cada país, se afirma que la cooperación fronteriza encuentra un marco*

⁷ Mancomunidad de Municipios Chiquitanos (2002). Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible Competitivo (p. 10)

operativo para estructurar progresivamente regiones colindantes abocadas a crear condiciones de bienestar y sentar bases de desarrollo (2006; 244)

De León (2012) realiza un estudio sobre el caso de Guatemala con la finalidad de brindar una aproximación sobre el modelo de Asociativismo Municipal, bajo el concepto de Mancomunidad, su capacidad para mejorar la gestión municipal y garantizar su sostenibilidad en Guatemala durante el período 2005-2010. Sobre lo establecido, De León concluye que “*las mancomunidades que han nacido por convicción propia deben de lograr un mayor empoderamiento de parte de sus gobiernos locales para desarrollar una capacidad de gestión efectiva, un alto grado de compromiso con la organización y disposición de dotar los insumos necesarios, por ejemplo, una oficina técnica, equipada y con personal profesional permanente (2012: 161)*”.

Como se ha podido extraer del panorama latinoamericano, las mancomunidades se constituyen como una forma de asociatividad territorial que cuenta con potencialidades para avanzar hacia una gestión descentralizada y promover una integración socioeconómica y cultural del territorio. Ahora bien, es preciso señalar que la mayoría de los estudios que se han realizado tanto en Perú como en América Latina, versan sobre mancomunidades municipales. Aún no se ha realizado ninguna investigación que analice las particularidades y funcionamiento de las siete mancomunidades regionales actualmente inscritas en la Secretaría de Descentralización y cómo estas han impactado en sus territorios, esta investigación aportará en esa reflexión.

1.3. Experiencias internacionales sobre regionalización y mancomunidades

A nivel internacional, y saliendo de los límites de América Latina, existen pocos estudios sobre las mancomunidades como herramienta de desarrollo territorial y local. Más bien, de las investigaciones existentes, el término mancomunidad está orientado al ámbito geográfico. Sobre esto, la Contraloría General de la República, en su estudio sobre el proceso de descentralización en el Perú (2014), no ahonda sobre el concepto de *mancomunidades* como instrumentos de gestión territorial, pero sí grafica el aparato administrativo de España, el cual es pertinente analizar porque se asemeja al de nuestro país. Sobre esto, tenemos lo siguiente:

España se encuentra organizada en 17 comunidades autónomas y en entidades locales, representadas a nivel general por 52 provincias y 8,112 municipios, además de 2 ciudades con estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla), áreas metropolitanas, distritos y entidades locales menores (localidades con reducida población). El gobierno de las comunidades autónomas está conformado por una Asamblea Legislativa, un Presidente y un Consejo de Gobierno (órgano ejecutivo colegiado con funciones de administración, reglamentación y ejecución de leyes).

En el caso de las provincias, su gobierno está a cargo de Diputaciones Provinciales, excepto en 6 Comunidades Autónomas formadas por una sola provincia, en las cuales las funciones provinciales son ejercidas directamente por el gobierno autonómico. Cada Diputación Provincial está

conformada por un Pleno, un Presidente y una Junta de Gobierno (similar al Consejo de Gobierno de las comunidades autónomas). El gobierno municipal está a cargo de los ayuntamientos, los cuales están conformados por un Alcalde y un Concejo Municipal. Se anota que un rol principal de las Diputaciones Provinciales es apoyar la gestión y los servicios municipales en el ámbito de su respectiva provincia. (CGR, 2014, pp. 130-131)

Ahora bien, sobre el concepto de *mancomunidades*, en el estudio sobre “*Las Mancomunidades en España*”, los autores Riera, Haas, Amer y Vilaplana establecen que: “*las mancomunidades de municipios constituyen la iniciativa de mayor impacto tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados* (Riera, Haas, Amer y Vilaplana: 2005: 170)”. Además, explican que la pervivencia de estas se debe a la flexibilidad de su formulación, la posibilidad de entrada y salida de municipios que las integran y la no necesaria condición de contigüidad territorial en sus municipios.

Por otro lado, Martín, Hortelano y Plaza (2007) analizan las experiencias de cooperación desarrolladas en la comunidad autónoma de España de Castilla y León, repasan sus principales fórmulas, y concluyen que para la gobernanza del territorio, la vía más idónea son las mancomunidades, pues “*aunque hay un elevado número constituidas para la prestación de un solo servicio en un reducido número de municipios, también son numerosas las que atienden diversos objetivos y tienen un carácter comarcal en términos geográficos* (2007: 571).”

Por otro lado, encontramos el caso de Alemania. En este país existen las *Zweckverbände*, que se constituyen como corporaciones de derecho público de naturaleza no territorial, en “*las que participan mayoritariamente las entidades locales, creadas para el cumplimiento de unas determinadas competencias atribuidas por sus miembros en un ámbito o sector específicos, normalmente de carácter prestacional*” (Gracia; 2010: 128).

En otras palabras, se trata de una forma de cooperación local institucionalizada, con carácter de Derecho público. Las mancomunidades suponen la constitución de una persona jurídica sometida al Derecho público y, como tales, ejercen potestades administrativas, dictan actos administrativos y pueden aprobar sus propias ordenanzas. En cuanto a su constitución, la regla general es que las mancomunidades tienen carácter voluntario, si bien existe a su vez la posibilidad de que, excepcionalmente y por motivos de interés general, se constituyan de forma obligatoria.

La constitución voluntaria parte, pues, del acuerdo entre los municipios participantes y de la aprobación de unos estatutos (*Verbandssatzungen*), que han de contener unos elementos mínimos previstos legalmente; aprobación que queda condicionada al control de legalidad por parte de las autoridades de tutela correspondientes. La constitución obligatoria se produce precisamente a iniciativa de las autoridades de control y requiere, por regla general, que se haya impulsado sin éxito la creación voluntaria por las entidades locales afectadas. Se discute si en estos casos se ve

o no vulnerada la garantía de la autonomía municipal cuando se afecta al ámbito de competencias propio de los municipios. En todo caso, es preciso que la constitución obligatoria se realice con el debido respeto a la reserva de ley

2. Revisión de literatura sobre la elección de la perspectiva teórica

2.1. Sobre el concepto de reforma administrativa

En el campo de la gestión pública, es una preocupación frecuente el papel que le corresponde al Estado como garante del bienestar y la prosperidad de la población. Para ello, es fundamental contar con un Estado que sea capaz de responder a los intereses de la sociedad. No sólo eso, que también sea moderno y orientado al logro de resultados que estén al servicio de los ciudadanos.

En el año 2002, se produjeron en el Perú los acuerdos políticos dirigidos a reformar el Estado, pasando por un Estado centralista hacia uno descentralizado y unitario. Este gran acuerdo, que se expresó en la reforma constitucional, sentó las bases para el inicio de tres procesos fundamentales en nuestro país: la regionalización, la descentralización y la modernización del Estado peruano.

Existen diversas definiciones sobre la Reforma del Estado ya que tiene un alcance muy extenso que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, administración de justicia, política electoral y a la naturaleza del Estado. En ese marco: *“Las reformas al Estado son procesos inducidos que responden a grandes acuerdos e intereses que se pactan y cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales; frente a los cuales requiere responder eficazmente. (USAID; 2011: 9)”*

Lugo Figueroa (2020) señala que la reforma del Estado tiene tres niveles o fases interdependientes: 1) el nivel de proceso de gobierno o de gestión pública, 2) el nivel de régimen político o de la política misma y 3) el nivel de la constitución política del Estado. En cuanto al primero, este tiene lugar cuando se producen los cambios en las formas e instrumentos de gobernar (redimensionamiento del Estado, reducción de su tamaño, etc.); el segundo cuando se modifica la relación política entre sociedad y Estado (participación política) y el tercero se consumaría en las leyes fundamentales del Estado.

A diferencia de las reformas del Estado (que se conciben como cambios a nivel macro) también se encuentran las reformas administrativas; que tienen la finalidad, en palabras del autor, de cambiar diversas funciones del Estado o de determinadas unidades orgánicas que lo conforman, mediante cambios significativos que definan nuevas reglas de juego y aumenten la capacidad de gobernabilidad del Estado. Una reforma administrativa es un proceso deliberado de cambio, en el

que la administración pública busca dar respuesta a desafíos y mejorar su desempeño para producir valor público (OCDE; 2013).

Según Pollit y Bouckaert (2011), las reformas administrativas versan sobre tres dimensiones:

- 1) **Introducción o cambios en las estructuras de la administración pública.** Por ejemplo, en las reglas para definir estructuras organizacionales de las entidades, o en los principios para descentralizar o desconcentrar creando entidades, programas y proyectos.
- 2) **Arreglos institucionales para establecer relaciones entre las entidades públicas y los ciudadanos en sus diversos roles.**
- 3) **Creación o modificación en los procesos de las entidades.** Por ejemplo, en los que se seleccionan, remuneran, capacitan o evalúan a los servidores públicos, se administran proyectos de inversión con participación en el sector privado o se planifica o se gestiona el presupuesto por resultados.

Sumado a lo anterior, para poder generar una nueva cultura organizacional acorde a los retos y desafíos actuales que plantea la nueva gestión pública, y poder realizar un proceso de reforma administrativa y modernización institucional en los gobiernos regionales y locales, el Proyecto USAID/Perú Descentralización (2011) sugiere las siguientes pautas:

1. Realizar un diagnóstico

- Este constituiría el punto de partida para saber cómo se están haciendo las cosas, aspectos de mejora, capacidad de respuesta hacia los cambios del entorno y cuál es el nivel de conocimiento de los funcionarios de los aspectos clave de la Reforma del Estado.

2. Contar con un equipo técnico

- Conformado por un equipo técnico conformado por especialistas en el tema, quienes serán responsables de conducir el proceso, partiendo de la revisión documentaria y diseño de los cambios, hasta la presentación de la propuesta ante el Concejo Regional o Concejo Municipal.

3. Elaborar la propuesta técnica

- De manera participativa, con los actores que estarán involucrados en el cambio.

4. Revisar y aprobar la propuesta de reforma

- Por parte del Concejo Regional o Municipal

5. Implementar un proceso

- De motivación y apertura para lograr un cambio de actitud de los empleados (capacitaciones o pasantías que permitan visibilizar las ventajas de la modernización institucional.

6. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación

- Socialización interna y hacia la comunidad

7. Implementar la reforma

- Ejecución de la reforma

8. Monitorear y evaluar

- Hacer seguimiento para los ajustes pertinentes al proceso en función de los resultados que se vayan obteniendo

Fuente: Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización (2011). Elaboración propia

2.2. Sobre los conceptos de descentralización y regionalización

En la presente sección, se presentarán las discusiones en torno a los conceptos de descentralización y regionalización por ser parte del marco teórico utilizado para la presente investigación.

De acuerdo con Carrión (2003), la descentralización supone la antítesis del proceso centralizador. Para el autor, *“no existe un modelo general de descentralización, puesto que cada país debe encontrar las soluciones más adecuadas para contrarrestar los efectos nocivos tanto del centralismo como de su antónimo (Carrión; 2003: 15)”*. Entonces, la descentralización busca, principalmente, la distribución equilibrada y democrática de la centralidad en el interior del Estado; es decir, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional, a otra de orden provincial o local (Carrión; 2003: 16).

Asimismo, dentro del concepto de descentralización, se encuentra la estrategia de regionalización. Finot (2001) señala que la regionalización es parte de la descentralización y puede ser aceptada como un *“proceso de transferencia organizada y ordenada del Gobierno Nacional a otra autoridad subnacional o local (Finot; 2001: 34)*. De la misma manera, el Grupo de Propuesta Ciudadana (2008) define a la regionalización como un componente clave de la descentralización; es decir, *“se propone crear en el país unidades territoriales de carácter intermedio en las cuales tienen autoridad o jurisdicción gobiernos regionales dotados de autonomía, competencias y rentas, las mismas que son creadas mediante mandato constitucional legal (2008: 8)”*. Asimismo, señala que resulta incompleto un proceso de descentralización apoyándose solamente en el nivel municipal ya que las actuales tendencias apuntan a mostrar que la construcción de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo requieren de una escala apropiada para ejecutar políticas, proyectos y programas (Ídem).

Entonces, la regionalización plantea un ordenamiento del Estado, en lo espacial y en lo político. Al respecto de la descentralización, Boisier (1991) alega que ésta se despliega en tres dimensiones: funcional, territorial y política. Descentralizar implica una redistribución del poder y esto implica crear instituciones que cuenten con personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas superiores (el Estado, por ejemplo), con recursos o presupuesto propio y con marco legal propio. Vargas (2009), sostiene en base a los estudios de Boisier (1991), que el desarrollo descentralizado *“supone la configuración del territorio en cuestión como un sujeto colectivo con capacidad para construir su propio futuro. [...] la comunidad que habita el territorio se alimenta del regionalismo (regionalismo: un sentimiento de identificación y pertenencia a un territorio, que es permanente en el tiempo y que permite subsumir intereses particulares en un interés colectivo y que genera una cultura de características particulares, que unifica hacia adentro y separa y distingue hacia afuera) (Vargas; 2009: 233)”*.

2.3. El proceso de regionalización en el Perú

En la historia del Perú la regionalización no ha constituido un esfuerzo permanente ni un objetivo constante de las élites dirigentes del país. Mientras que en algunos períodos sí existieron iniciativas de consolidar circunscripciones regionales (o departamentales) de gobierno, en otros momentos más operaban como unidades artificiales sin la capacidad de aportar nada al desarrollo de las comunidades de su interior.

En esa línea, resulta válido consolidar un resumen de los principales intentos de regionalización que ha tenido el Perú:

Tabla 1. Resumen de intentos de regionalización en el Perú.

Año (Constitución)	Propuestas
1823	Creación de Juntas Departamentales, que trasladaba el modelo vigente de Europa que buscaba dotar a los órganos regionales y locales de poderes capaces de contrarrestar el poder absoluto de las monarquías.
1828	Reforzar el sistema de Juntas Departamentales otorgándoles atribuciones de tipo político y administrativo para convertirlas más adelante en parlamentos regionales o federales. La inestabilidad política de la naciente República frustró este proyecto.
1873	Se reestablecen los Concejos departamentales (también los concejos municipales) con el objetivo de encargarles alguna forma de administración económica de los departamentos. La crisis económica desatada posteriormente la guerra con Chile impidieron consolidar este esfuerzo de descentralización.
1896	Como parte del esfuerzo de reconstrucción del país después de la guerra, se intentó por ley una forma de descentralización fiscal de modo que los impuestos recaudados en cada región o departamento fueran administrados y aplicados en su propio beneficio.
1919	Funcionamiento de congresos regionales para dar lugar a regiones de carácter transversal, procurando combinar espacios de costa, sierra y selva, como una forma de promover el desarrollo de esos ámbitos. Su impacto fue prácticamente nulo porque dichos congresos no tuvieron posibilidad de actuar.
1933	Creación nuevamente de consejos departamentales, en un contexto político en el que las ideas y programas descentralistas habían logrado avanzar en importantes sectores de la sociedad, sobre todo en los departamentos del sur del país. Estas instancias dotadas de algún nivel de competencias como órganos de gobierno descentralizado no llegaron a funcionar efectivamente.
1979	Proceso más avanzado de regionalización con la creación, a fines de los ochenta, de gobiernos regionales, cuyo funcionamiento en condiciones muy difíciles fue rápidamente truncado por el golpe de Estado de Fujimori en 1992.

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (2008). Elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 1, la Constitución Política de 1979 dio a conocer la organización y funcionamiento de las regiones, pero no las llegó a identificar. Sin embargo, en el año 1984 se promulgó la Ley 23878 (elaborada por el Instituto Nacional de Planificación) que estipulaba que, de aprobarse la Ley de Bases de la Regionalización, el Poder Ejecutivo enviaría al Congreso de la República las leyes particulares de creación de cada una de las regiones. De acuerdo con Chessman (2018): *“una de las peculiaridades de esta ley es que establecía que los Gobiernos Regionales eran organismos políticamente descentralizados y gozaban de autonomía para la toma de decisiones en materia normativa y legislativa, así como en lo económico y*

administrativo, sin embargo, como se desprende del análisis de las competencias de los Gobiernos Regionales, su denominada autonomía política estaba sujeta a la expresa delegación de competencias del Poder Ejecutivo, según lo establecido en la Constitución del 1979 (2018: 119)”.

En esa línea, el gobierno de Alan García Pérez promulgó la Ley 24650, Ley de Bases de la Regionalización en marzo de 1987. En 1989, el régimen estableció doce regiones autónomas mediante la división y fusión de los departamentos pre-existentes. Estas fueron: la Región Amazonas, Región Andrés Avelino Cáceres, Región Arequipa, Región Chavín, Región Grau, Región Inka, Región José Carlos Mariátegui, Región Los Libertadores-Wari, Región Lima, Región Nor Oriental del Marañón, Región Ucayali, Región Víctor Raúl Haya de la Torre. Vale recalcar, que este intento de regionalización fue paralizado por el presidente Alberto Fujimori en el 2001.

Para poder entender el fracaso de este primer intento de regionalización de 1991, resulta pertinente mencionar lo señalado por Chessman (2018) al respecto. El autor explica que este fracaso se debió a las limitaciones políticas, económicas y administrativas debido a las competencias delegadas, las cuales no fueron adecuadamente transferidas desde el gobierno nacional al gobierno regional. En palabras de Chessman: *“el poder político, económico centralista, estigmatizó al proceso de descentralización como un fracaso por los resultados negativos de su desarrollo socioeconómico, y que además se politizó ideológicamente en algunas regiones y se incrementó excesivamente la burocracia, siendo un detonante gravitante para anular el proceso de descentralización, la cual fue aceptada por los departamentos débiles en la integración”* (2018: 120).

Es así, que tomando en cuenta las lecciones aprendidas de los fracasos anteriores, en el 2002 el presidente Alejandro Toledo trató de mejorar el contenido del proceso de regionalización y por ello, el Congreso aprobó ese mismo año la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuyo objetivo principal fue desarrollar el capítulo de la Constitución política sobre descentralización. De esta manera, la mencionada ley conceptualiza a las regiones como:

Unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales (Ley 27783; Art. 28).

En ese sentido, la Ley de Bases de la Descentralización establecía la conformación de regiones a través de las fusiones de departamentos colindantes y aprobada mediante referéndums. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, en el primer referéndum del 2005, las propuestas presentadas fueron rechazadas, a excepción de Arequipa. Por ello, mediante Ley 29379, se modificó el artículo

29 de la Ley de Bases de la Descentralización respecto a los plazos de realización de los siguientes referéndums, dejando sin fecha los siguientes.

Asimismo, incorpora nuevos requisitos para la conformación de regiones, entre ellos el que contempla que el referéndum *“debe tener un resultado favorable del cincuenta por ciento (50%) mas 1 de los electores de la suscripción consultada. Aprobada la conformación de la región el Poder Ejecutivo, remite al Congreso el proyecto de Ley para la creación de la región para su aprobación en el plazo de 30 días, las autoridades de la región creada serían elegidas en la próxima elección regional. [...], dos gobiernos regionales que conformen una Junta de Coordinación Regional podrán solicitar la convocatoria a referendo, si están de acuerdo con la conformación regional (Chessman; 2018: 122).”*

2.4. Sobre el concepto de desarrollo territorial y la planificación en el Perú

El concepto de desarrollo alude, como condición alcanzada, a una función multidimensional, que puede incorporar su análisis desde dimensiones culturales, políticas, sociales, económicas, medioambientales, etc. El espacio geográfico es un producto social... *“No hay sociedad que no cuente con un territorio, parte esencial de su patrimonio y reflejo de su evolución histórica, del que resulta inseparable”* (Méndez, 1988:13).

En esta dinámica evolutiva del concepto de espacio geográfico, Milton Santos (1984) lo identifica como un conjunto inseparable en donde conviven objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales. En otras palabras, la sociedad no es independiente de los objetos geográficos y cada forma encierra una fracción de la sociedad. En esa misma línea, Pirez (2009) menciona que el territorio no es únicamente un objeto dado, sino también es un objeto por hacer: un objetivo histórico y político y, por tanto, un objeto de gestión. Al respecto, Boisier (2003) sostiene que, cuando existe una cultura de identidad territorial, se permite potenciar la competitividad de las empresas y de la economía local.

En el estudio, “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”, Moncayo (2001) establece que la creciente importancia del territorio y la geografía en los procesos socioeconómicos ha originado un resurgimiento del interés por la conceptualización teórica de los factores determinantes y la dinámica del desarrollo territorial. En esa línea, ILPES-CEPAL (2007), define al desarrollo económico local como la “capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos endógenos necesarios para su obtención (ILPES-CEPAL; 2007: 6).

En la misma línea de lo anterior, Alfaro y Costamagna (2015), en el *“El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial”*, plantean que el desarrollo local es *“un proceso en el cual los actores e instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes*

acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio. Además, [...] las iniciativas se orientan a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora” (2015: 34).

Ahora bien, el desarrollo se refleja a través de objetivos. Es decir, que una sociedad sea consciente de su situación actual y que, a partir de ella, pueda trazar su situación futura deseada. Esto requiere de la planificación. Lamentablemente, en el Perú, y a pesar de innumerables iniciativas, no se han logrado resolver algunos problemas territoriales adversos e indeseados (Chiarella y Yakabi; 2016: 139). La gestión pública en el Perú y la inversión privada se conducen desarticuladamente, sin relación con un real proceso de desarrollo territorial. En palabras de los autores: “[...] *el país es conducido en la búsqueda del desarrollo territorial a través de un proceso de prueba y error o, en el mejor de los casos, por aproximaciones sucesivas. [...] La clave, entonces, se encuentra en la planificación del proceso de desarrollo y en establecer el ordenamiento del territorio para poder implantar con eficiencia y eficacia tal proceso”* (Chiarella y Yakabi; 2016: 139).

Sin embargo, la planificación en el Perú no ha tenido continuidad, incluso, no ha contado con la importancia requerida. Las funciones de planificación han ido trasladándose de una entidad hacia otra, dependiendo siempre del contexto político y de las prioridades de los gobiernos de turno. Ahora bien, esto ha repercutido en la calidad de los planes estratégicos de las instituciones reduciendo la importancia de su elaboración hacia un procedimiento meramente administrativo.

Rápidamente, en 1962, mediante Decreto Ley No 14220, se creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y se nombró al Consejo Nacional del Desarrollo Económico y Social como el ente encargado de dar las orientaciones al proceso de planificación en el país. Este encargo se mantuvo hasta 1981, cuando el Estado ordenó su desactivación, quedando el Instituto Nacional de Planificación (INP) al frente. Lamentablemente, durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori, se desactivó el INP y sus funciones fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

A partir de ese momento, la planificación en el país adoptó una visión de corto plazo, orientada a garantizar una serie de reglas macro-fiscales, prudencia en el gasto, mayor transparencia y asignación eficiente de los recursos; motivado por la necesidad de transmitir confianza a la comunidad internacional (CEPLAN; PEI 2009-2011: 4). El MEF durante este período reforzó y consolidó su rol como formulador, entre otros, del Presupuesto General de la República, de la Programación Multianual de las Inversiones Públicas y del Marco Macroeconómico Multianual.

El planeamiento de mediano plazo se retomó a fines del año 2000, con la incorporación de la Dirección de Planeamiento Estratégico del Sector Público al Ministerio de Economía y Finanzas. Su encargo fue de orientar el proceso de formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales

Multianuales (PESEM) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno. Luego, con el Acuerdo Nacional –suscrito el 22 de julio de 2002 en Palacio de Gobierno durante el gobierno de Alejandro Toledo– se dio inicio a dos grandes procesos: el Proceso de Modernización del Estado y el Proceso de Descentralización.

Así pues, a partir de la Quinta Política de Estado de las 34 suscritas en el foro, se aprueba la Ley 28522, posteriormente derogada por el Decreto Legislativo 1088, que ratificó la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) como su ente rector. Por consiguiente, el Ceplan nace como consecuencia del consenso del Acuerdo Nacional y tendría la gran labor de reordenar el planeamiento estratégico en el Estado peruano a través de la implementación de nuevas metodologías.

Como se mencionó en el apartado anterior, la Ley 29379 modificó la Ley de Bases de la Descentralización con respecto a la conformación de regiones. Esta propuesta tuvo como documento orientador el Plan Nacional de Regionalización formulado por el Ceplan; vale recalcar, que el mencionado organismo no ha aprobado a la fecha ningún plan nacional de regionalización que sirva de orientador a las mancomunidades regionales. Sin embargo, *“se hace referencia a que en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, llamado Plan Bicentenario, se menciona lo importante que resulta establecer corredores económicos como la fuerza de aglomeración de actividades productivas y esquemas de asociatividad y clúster para combatir los altos grados de atomización de la industria peruana”* (Chessman; 2018: 123).

2.5. Incentivos para la conformación de regiones

En este apartado, y a partir del marco normativo vigente, se detallará cuáles son los incentivos existentes para la integración regional. Al respecto, se encuentra la Ley de Descentralización Fiscal (2004), Decreto Legislativo 955, y la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones (2002), Ley 28274 y sus respectivos reglamentos. Los incentivos de integración son:

- a) Asignación de la recaudación de impuestos: aquellas regiones conformadas recibirán la asignación del 50% de lo recaudado de los siguientes impuestos internos: a) Impuesto General a las Ventas (IGV), b) Impuesto Selectivo al Consumo, c) Impuesto a la Renta de Personas Naturales.
- b) Beneficios del FIDE: los proyectos presentados por regiones conformadas tendrán el doble de puntaje frente a las Juntas de Coordinación de Integración y Mancomunidades Regionales, para el financiamiento o cofinanciamiento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización.
- c) Acceso al crédito internacional: los proyectos presentados por las regiones conformadas tendrán trato preferencial para su financiamiento total o parcial.

- d) Canje de deuda por inversión: las regiones conformadas tendrán prioridad para el canje de deuda por inversión, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

2.6. Las Juntas de Coordinación Interregional

Además de las Mancomunidades Regionales, otro mecanismo de asociatividad es la Junta de Coordinación Interregional (JCI), amparada legalmente por la Ley Orgánica de Gobierno Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. A partir de lo establecido, se puede distinguir algunas fases en el proceso de formación de las JCI; de acuerdo con Santa Cruz Castellano (2007):

En un primer momento, y con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el año 2003 se crearon dos JCI con la finalidad de desarrollar proyectos específicos de inversión: la Junta del Corredor Bioceánico Centro Sur, incorporando a Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín; y la Junta del Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación Pampas Verdes, con Arequipa, Ayacucho e Ica.

En la segunda fase, el objetivo principal pasó a ser la conformación de regiones. En el marco de la Ley de Incentivos se formaron durante el año 2004 seis JCI con ese objetivo declarado: (i) Nororiente, con Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y San Martín; (ii) MacroSur, con Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios; (iii) Amazónica, con Loreto y San Martín; (iv) Apurímac-Cusco; (v) Ayacucho-Huancavelica-Ica; y (vi) Norcentro Oriente, con Áncash, Lima Provincias, Huánuco, Pasco y Junín. Estas seis JCI abarcan un ámbito territorial igual o mayor que el de las regiones para las que se elaboraron expedientes técnicos y fueron sometidas a referéndum.

En una tercera fase se retornó nuevamente a JCI restringidas a la gestión conjunta de proyectos comunes. Durante el año 2005 se formaron dos JCI: La Libertad-Cajamarca y San Martín-La Libertad. (Castellano; 2007: 31)

De esta manera, entre los años 2003 y 2005, se registraron 10 Juntas de Coordinación Interregional (JCI), las cuales estuvieron definidas como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas con tres propósitos: corredores económicos, ejes de integración y espacios macrorregionales. En esa línea, Santa Cruz Castellano (2007) comenta que estas JCI, *“aunque formalmente no han desaparecido, su funcionamiento ha quedado en la práctica en suspenso, por el mayor impulso que ostentan las nuevas juntas macrorregionales. No puede descartarse, sin embargo, que, en el próximo período, algunas de esas JCI menores puedan reactivarse en torno a la presencia de intereses concretos”* (2007: 21).

Después del referéndum del 2005, y hacia el 2011, se replanteó la perspectiva de las JCI con el objetivo de seguir la tendencia de conformación de tres grandes macrorregiones en el país (Tabla 2).

Tabla 2. Creación y conformación de las Juntas de Coordinación Interregional

JUNTA DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL - JCI	AÑO DE CREACIÓN	GOBIERNOS REGIONALES
INTERNOR	2005	Piura, Tumbes, Amazonas, Ancash, Cajamarca, La Libertad, San Martín, Lambayeque
CIAM	2007	Amazonas, San Martín, Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Huánuco
CENSUR	2007	Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lima Provincias, Junín, Pasco
MACRO REGIÓN SUR	2011	Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno, Tacna, Madre de Dios

Fuente: Chessman (2018; 35). Elaboración propia.

Vale recalcar, es que una de las dificultades que presentó las JCI es que sus funciones no tienen prevalencia sobre las funciones que tienen como nivel de gobierno. Por ejemplo, si se considera que una de las funciones de las JCI es implementar planes de ordenamiento territorial, esto en realidad corresponde a una función del Gobierno Nacional, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM. Las JCI, más allá de la implementación de proyectos de inversión, no consolidó las macrorregiones. Por ello, este modelo constituyó la antesala a las mancomunidades regionales.

Tabla 3. Diferencia normativa entre Junta de Coordinación Interregional y Mancomunidad Regional

JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL	MANCOMUNIDAD REGIONAL
<p>Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</p> <p>Artículo 91: A iniciativa de los Gobiernos Regionales o del Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales podrán establecer, por común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales.</p>	<p>Ley 29768 – Ley de Mancomunidad Regional</p> <p>Artículo 2: La mancomunidad regional es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.</p> <p>Artículo 3: La mancomunidad regional es una persona jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal.</p>

2.7. La Mancomunidad Regional

Antes de la aprobación de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional, se impulsó la Región Piloto promovida voluntariamente por los presidentes regionales de Amazonas y San Martín y con la asistencia técnica de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ello, en diciembre de 2007 se firmó un acuerdo de intención por el cual los

presidentes de ambos gobiernos regionales se comprometieron a impulsar proyectos que beneficien a ambas circunscripciones.

En esa misma línea, en diciembre de 2008, los gobiernos regionales de Áncash, Huánuco y Ucayali suscribieron un acuerdo de intención para la conformación de la Región Piloto Nor Centro Oriente. Posteriormente, en el 2021, se llevó a cabo la VIII Asamblea de la Mancomunidad Regional Amazonas-San Martín-La Libertad y Cajamarca, en donde se acordó llamarla “Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

De acuerdo con Chessman (2018), *“la experiencia, en cuanto a las regiones pilotos que se implementaron, fue exitosa, lo que sirvió de base para que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros propusiera el proyecto de ley. Con el tiempo, el nombre de “región piloto” fue cambiando a “mancomunidad regional”* (2018: 40). Chessman (2018) le atribuye el éxito de la región piloto a la voluntad política de los mismos presidentes regionales que se integraron sin la intervención del gobierno nacional y sin norma alguna que condicione esta decisión.

CAPÍTULO IV: MARCO METODOLÓGICO

1. Diseño de la investigación

La presente investigación es de enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Esto debido a que se han utilizado los siguientes instrumentos:

- a) Análisis sobre la contribución de las mancomunidades al cierre de brechas en los territorios,
- b) Entrevistas en profundidad a expertos y a representantes de las Mancomunidades Regionales,
- c) Índice de competitividad regional; que evalúa los avances en materia económica y social de los territorios que integran las mancomunidades,
- d) Análisis regional de Rondinelli; que permite la identificación de las nuevas y mejores alternativas para la planificación del desarrollo regional.

Vale señalar, que para las entrevistas a profundidad se prepararon guías de entrevista con preguntas generales, de conocimiento teórico y de opinión (Ver Anexo 2). Por otro lado, para la elaboración del presente trabajo también se recurrió a información secundaria; así, se accedió a los portales web del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Consultas de Brecha del Ceplan), el Ministerio de Economía y Finanzas (Consulta Amigable MEF), la Secretaría de

Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y las memorias anuales de la Mancomunidad Regional de los Andes, entre otros.

2. Conveniencia del diseño

Considerando la situación del Estado de Emergencia debido a la pandemia por la Covid-19, el diseño es conveniente. Se contó con la predisposición mayoritaria de colaboración y permiso respectivo para la recolección de datos y la realización de entrevistas a los funcionarios de las Mancomunidades Regionales vía Zoom y Google Meet. Asimismo, se obtuvo la colaboración de especialistas en descentralización y regionalización a través de entrevistas remotas.

3. Definición del alcance de la investigación

El presente trabajo es una investigación cualitativa y cuantitativa, con alcance exploratorio y descriptivo; en concordancia con el planteamiento del problema, se utilizó el diseño de teoría fundamentada⁸.

4. Recolección de datos

En la recolección de datos, se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Documentos: se revisaron textos físicos, publicaciones electrónicas, memorias institucionales, reportes y plataformas virtuales de entidades públicas.
- Entrevistas personales: fueron realizadas a los funcionarios del Gobierno Nacional, a los expertos y especialistas en descentralización y regionalización, y a los gerentes de las mancomunidades regionales.

Los modelos de entrevista utilizados para la presente investigación se presentan en el Anexo 2.

4.1. Relación de entrevistados

Las entrevistas a expertos que incluyeron preguntas abiertas fueron realizadas a funcionarios públicos y académicos:

- Edgardo Cruzado: Ex Viceministro de Gobernanza Territorial-PCM⁹
- Raúl Molina: Ex Viceministro de Gobernanza Territorial-PCM

⁸ En aquellos temas que han sido poco abordados y en consecuencia no se dispone de teorías formales o sustanciales, o en aquellos que por reclamar ir más allá de las teorías requieren una visión más fresca, Glaser y Strauss (1967) propusieron la Teoría Fundamentada (TF) (en inglés Grounded Theory, GT) como una manera de aproximarse a la realidad social de una forma diferente. En oposición a las aproximaciones hipotético-deductivas, Glaser y Strauss definieron la TF como una “aproximación inductiva en la cual la inmersión en los datos sirve de punto de partida del desarrollo de una teoría sobre un fenómeno” (Guillemette, 2006), que tiende “a generalizar en la dirección de las ideas teóricas, subrayando el desarrollo de teorías más que la prueba de una teoría” (Hunt & Ropo, 1995).

⁹ Vale recalcar que, en la fecha en la que se realizó la entrevista, Edgardo Cruzado se desempeñaba como Viceministro de Gobernanza Territorial.

- José Pisconte: Gerente General del Ministerio Público
- Javier Abugattás: Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-Ceplan
- Marco Rodríguez: Especialista de la Sub Secretaría de Fortalecimiento de la Descentralización-PCM
- Aydee Huanqui: Directora de Normatividad de la Dirección General de Abastecimiento-MEF
- Yuri Chessman: Presidente Ejecutivo del Instituto de Descentralización y Gestión Pública
- Marcel Ramírez: Docente Principal de la Universidad del Pacífico
- Jorge Aragón: Docente Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Vlado Castañeda: Gerente público experto en políticas públicas y descentralización

Por otro lado, las entrevistas con preguntas cerradas y abiertas se realizaron a los representantes de las mancomunidades.

- Gerente de la Mancomunidad de los Andes – Jesús Quispe
- Gerente de la Mancomunidad Regional Macro Región Sur- Abel Saravia
- Gerente de la Mancomunidad Regional Amazónica – Héctor Valcárcel
- Gerente de la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónico – Alberto Ramírez
- Gerente de la Mancomunidad Nor Oriente – Yehude Simon

5. Análisis e interpretación de datos

Luego de la recolección de datos, se procedió a analizar la información con el propósito de identificar las brechas en los territorios que integran la Mancomunidad Regional de los Andes. Para ello, se usó el procesador de textos y la hoja de cálculo. Adicionalmente, se realizó el análisis regional de Rondinelli, que permitió identificar nuevas y mejores alternativas para la planificación del desarrollo regional, insumo que servirá de propuesta para desarrollar las actividades de las 7 mancomunidades regionales y para analizar el impacto de las Mancomunidades Regionales en el desarrollo de los territorios.

Por el otro lado, las entrevistas realizadas permitieron conocer las características del modelo de Mancomunidad Regional y los factores que favorecen o limitan el funcionamiento de estas.

6. Descripción de la muestra

El tipo de muestra utilizada es la no probabilística o dirigida: *“la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o los propósitos del investigador”* (Johnson, 2014, Hernández-Sampieri et al., 2013 y Battaglia, 2008b) citado por Sampieri 2014.

CAPÍTULO V. DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y PROPUESTA (D.A.P.)

1. El modelo de Mancomunidad Regional

Como ya se explicó líneas arriba, a partir de la denominada Región Piloto, impulsada voluntariamente por los presidentes regionales de San Martín y Amazonas, se aprobó posteriormente un marco normativo para regular el funcionamiento de estas iniciativas de unión departamental, siendo esta la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional, en julio 2011 y actualizada en el 2018 por la Ley 30804. Por definición, y de acuerdo con la Ley 30804, una mancomunidad regional es *“es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la articulación de políticas públicas nacionales, sectoriales, regionales y locales, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de inversión interdepartamental, para garantizar la prestación conjunta de servicios y bienes públicos con enfoque de gestión descentralizada, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización (Art. 2).”*

El modelo consta de cuatro etapas: condiciones previas, conformación, organización y funcionamiento y monitoreo y evaluación. En cuanto a la primera etapa, es necesario que se presenten condiciones que ameriten iniciar un proceso de desarrollo mancomunal siendo la primera la voluntad política de compartir decisiones y por ende la gestión del gobierno que la conduce. Asimismo, la Ley 29768 establece otras condiciones que pueden observarse en la Tabla 4.

Tabla 4. Condiciones e incentivos para la conformación de mancomunidades regionales

Principios:	Objetivos Regionales:	Incentivos:
Integración Pluralismo Concertación Desarrollo Regional Autonomía Equidad Eficiencia Solidaridad	Promocionar Cofinanciar Ejecutar proyectos mancomunados Mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión en los gobiernos regionales Desarrollo de Capacidades	Prioridad en proyectos de inversión Asignación de gerentes públicos Capacitación y Asistencia Técnica del Poder Ejecutivo Apoyo de las universidades en la PIP

Fuente: Modelo de Mancomunidad Regional: Gestión Descentralizada para el Desarrollo Económico y Social, 2020. Elaboración propia.

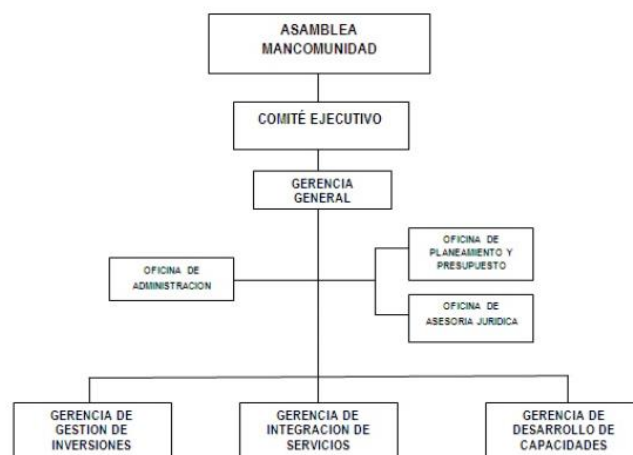
En la segunda etapa, o etapa de conformación de la mancomunidad regional, se establece el procedimiento para que la mancomunidad tenga reconocimiento de entidad pública y acceda a los presupuestos, planes, programas y proyectos públicos. Esta etapa implica la elaboración de un

informe técnico de viabilidad, una Ordenanza Regional que exprese la voluntad del Titular del Pliego, la publicación en el Diario El Peruano del Acta de Creación, la asignación de presupuesto en cada Gobierno regional, la instalación y funcionamiento de la Secretaría Técnica, la elección de la Asamblea y el Comité Ejecutivo y la formulación y aprobación del estatuto junto con los documentos de gestión.

En la tercera etapa, sobre organización y funcionamiento, la Ley de Mancomunidades Regionales establece tres instancias: el Comité Ejecutivo, la Asamblea Mancomunal y la Gerencia. Sin embargo, no establece la parte administrativa para la parte operativa de los sistemas administrativos, siendo el diseño de la estructura organizacional de responsabilidad de su instancia ejecutiva y legislativa, que deberá estar en el Estatuto de la Mancomunidad Regional.

Para el proceso de gestión interregional, la mancomunidad regional debe aprobar una estructura básica. Uno de los ejemplos estudiados y que permite entender la estructura de Mancomunidad Regional es el referido a la Mancomunidad Regional de los Andes, la misma que se puede apreciar en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Estructura Orgánica de la Mancomunidad Regional



Fuente: Mancomunidad Regional de los Andes 2017

Posteriormente, la Gerencia de la Mancomunidad Regional formula el programa de inversiones, que consolida un conjunto de proyectos de inversión identificados para el desarrollo departamental. Estos proyectos son aprobados por el Comité Ejecutivo y la Asamblea; a su vez, los mismos guardan relación con los Planes de Desarrollo Regional Concertado de los Gobiernos Regionales y los Planes Sectoriales Multianuales (PESEM). Otro aspecto relevante por considerar es lo establecido en el Artículo 6.1. del Reglamento de la Ley 29768, el mismo que hace énfasis en la vinculación de los proyectos de las mancomunidades regionales con el planeamiento estratégico: *“los sectores del Gobierno Nacional se constituyen en aliados estratégicos para promover y orientar el desarrollo de las mancomunidades regionales, a través de la inclusión de sus objetivos estratégicos en los planes sectoriales, la articulación territorial a través de los Programas Presupuestales, la promoción y/o búsqueda de financiamiento por parte de entidades*

nacionales y extranjeras, públicas o privadas, de conformidad con la normatividad vigente; y, otras acciones de apoyo, orientadas al desarrollo económico sostenible regional.” Asimismo, el artículo 27.1 del Reglamento establece que: “Los sectores del Gobierno Nacional, de acuerdo a sus funciones, incorporan en sus planes sectoriales acciones vinculadas a los objetivos estratégicos de la mancomunidad regional para la prestación de los servicios y la ejecución de las inversiones que les corresponda, las cuales pueden incluir el brindar asistencia técnica y financiamiento [...]”.

Gestionar los recursos para el financiamiento de los proyectos de inversión corresponde a la gerencia general; sin embargo, es determinante resaltar el componente político en esta fase, por lo que la participación del presidente de la mancomunidad regional y los demás gobernadores regionales es importante a la hora de la gestión del presupuesto y la incidencia en los demás ministerios.

En la cuarta y última etapa, se identifican los impactos de la gestión desarrollada por la mancomunidad. Para esto, se han establecido tres indicadores que integran a los sistemas administrativos y funcionales, y que miden el nivel de articulación de políticas y planes para determinar el nivel de integración regional.

- Indicadores del nivel de integración departamental
- Indicadores del nivel de competitividad económico y social
- Indicadores del nivel de estrategias de articulación intersectorial e intergubernamental, en el marco del enfoque de la gestión descentralizada.

El seguimiento, monitoreo y evaluación para la mejora continua, se toma de la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD en donde se recoge y analiza la información de los indicadores definidos en los planes para verificar el alcance hacia el logro de los objetivos, así como de los recursos asignados para este fin.

2. Posición de expertos y especialistas

A partir de lo extraído de las entrevistas realizadas, se puede concluir que los especialistas y expertos nacionales coinciden que, en la actualidad, las mancomunidades regionales no reflejan lo establecido en el marco normativo. Las razones, suelen ser diversas, pero se agrupan en las siguientes: ausencia de voluntad política, escaso conocimiento del mecanismo y escasos recursos (humanos y económicos). A continuación, se presenta la sistematización sobre las percepciones que tienen los expertos de las mancomunidades regionales en la actualidad:

Tabla 5. Conceptualización de las percepciones de las mancomunidades regionales

Experto	Percepción
Edgardo Cruzado	Mancomunidades variadas. Algunas muy dinámicas, con planificación, código presupuestal, equipo contratado y con vida institucional. Por otro lado, tenemos mancomunidades que están desactivadas, pero se mantienen en el registro; esto último debido a que la Ley no establece la desaparición de mancomunidades por falta de actividad.
Javier Abugattás	Las mancomunidades son útiles pero débiles. Esto debido a una falta de claridad de los objetivos y la falta de manejo del proceso de descentralización. Hay algunas mancomunidades que han avanzado un poco más, como la de los Andes o Amazónica y algunas que tuvieron algunas funciones específicas como la de Huancavelica – Ica. Lo principal es que los departamentos conozcan bien sus áreas geográficas extendidas y que traten de realizar acciones en esas áreas geográficas; estas serían las bases para una regionalización verdadera.
Marco Rodríguez	En cuanto al funcionamiento de las mancomunidades, actualmente los gobiernos regionales no ven la oportunidad en la mancomunidad, desde gestionar servicios hasta ejecutar proyectos de alto impacto. El camino es ejecutar inversiones de alto impacto, y eso mediante la mancomunidades. Debe establecerse cambios en la normativa que permita que las mancomunidades consoliden su gestión. Sólo una de las siete mancomunidades inscritas está funcionando.
José Pisconte	Actualmente no existen regiones. En el norte está Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, cada uno con su identidad. Cuando se manejó juntar departamentos para conformar regiones, se interpretó como si la identidad se fuera a perder. La regionalización en el Perú es un tema pendiente, pero las mancomunidades regionales es un peldaño en ese eslabón. Yo lo veo como un proceso; cuando dos o tres territorios llegan a conformar una región, ya no tendría sentido que conformen una mancomunidad. Mientras no haya eso, lo intermedio sigue siendo una mancomunidad: es una medida o una respuesta a esa necesidad, de problemas que van más allá del territorio.
Raúl Molina	<p>Una promesa frustrada del MEF. La mancomunidad regional ha sido una manera de luchar contra la fragmentación que ha caracterizado la organización territorial del Estado. La regionalización no va a suceder por <i>arte de magia</i>, sino que el gobierno nacional debe de incentivar el mecanismo. Actualmente, el MEF cree que la mancomunidad es sólo un mecanismo para ejecutar proyectos; es decir, un mecanismo temporal. A pesar de las delimitaciones, la mancomunidad de los Andes ha funcionado porque insistió para convertirse en unidad ejecutora.</p> <p>Cuando se sacó el nuevo reglamento, impulsado por la Secretaría de Descentralización, existieron conflictos con el MEF, ya que se desconoce la naturaleza presupuestal de la mancomunidad. La Ley de Gobiernos Regionales dice que éstas deben de ser pliego, pero para el MEF esto no es posible ya que al aceptar que las mancomunidades regionales son pliegos, los gobiernos regionales, al crear la mancomunidad, obligarían al MEF a crear pliegos. Luego de varias conversaciones, el MEF aceptó que las mancomunidades sean entidades con tratamiento especial.</p> <p>Frente al diseño legal de que las regiones se formen por referéndum, ya se ha visto que eso no funciona, debido a la poca cohesión social en los territorios y las autoridades son débiles. El mejor ejemplo de ello es la Mancomunidad Huancavelica – Ica; cada vez que se cambia a los gobernadores, se estanca de nuevo. Al final, el proyecto no se ejecuta y el MEF indica que son incapaces. No es que no sean capaces, sino de que no se está poniendo ningún incentivo. Si, por el contrario, se fortalecieran capacidades, se dieran gerentes públicos, un pequeño porcentaje de presupuesto para gastos operativos, se facilitaría que los gobiernos regionales contribuyan a la mancomunidad, los GOREs transfieren recursos a las mancomunidades como donaciones, pero para ello, el MEF tiene que autorizarlo.</p>
Marcel Ramírez	Para poder medir la <i>performance</i> de las mancomunidades se puede observar el presupuesto. De acuerdo con lo analizado del año 2019, la asignación presupuestal es baja; más aún, la Mancomunidad de los Andes solo ejecuto el 30 % de su presupuesto. El mecanismo es positivo, pero no se sabe aprovechar ni tampoco impulsar.

Vlado Castañeda	Las mancomunidades son espacios importantes, tienen desarrollos diferentes desde el punto de vista institucional. Existe una disparidad horizontal; es decir, existen mancomunidades en todo el país, pero la que ha tenido más intensidad de trabajo en los últimos años es la Mancomunidad de los Andes, en el resto de los espacios mancomunados no ha habido mucho desarrollo.
Yuri Chessman	El lunes 29 de marzo del 2021, se aprobó la actualización del estatuto, del reglamento interno y también las competencias y manual de funciones de la Mancomunidad de los Andes. Las demás mancomunidades también deberían de tener la misma dinámica, pero hay un tema político. Se cuestiona qué tanto empeño le ponen los Gobernadores Regionales para que sus mancomunidades funcionen. Esto está ligado a la voluntad política del gobernante. La mancomunidad regional está un poco paralizada, y esto se debe al aspecto político. Algunos gobernantes se distraen de los proyectos interregionales y se dedican sólo a su región. Algunas mancomunidades van bien porque existe la confianza de que la mancomunidad es la solución para los proyectos interregionales. Por otro lado, algunos Gobernadores están confundidos o no les interesa mucho, o creen que antes de juntarse se debe solucionar primero sus problemas fronterizos; la Mancomunidad Amazónica tiene proyectos específicos, la del norte tiene la misma óptica. Cada mancomunidad está funcionando de diferentes formas y de diferentes velocidades, pero se debe ver una alternativa de proyectos macrorregionales o interregionales.
Jorge Aragón	Se ha avanzado poco o nada en regionalización. Hoy en día no se ha tenido un esfuerzo significativo de avanzar en la conformación de regiones. Yo creo, que en parte para llenar ese vacío, aparecen estas figuras como una posibilidad para que algunos Gobiernos Regionales se organicen, es como ponerle un <i>parchesito</i> al tema de regionalización. Hasta donde tengo conocimiento, solo funcionan algunas mancomunidades, no es un fenómeno que este como completamente extendido en el país. La <i>cosa</i> se reduce a algunas inversiones conjuntas de unos proyectos conjuntos, pero nada que se acerque a la posibilidad de que haya una gestión del territorio en base a una concepción de región que pueda trascender lo que actualmente conocemos como regiones, que son finalmente los departamentos de siempre. Entonces creo que ha sido una salida digna o mínima o un intento de no quedarse sin haber hecho nada. No funciona como un primer paso significativo para tener Regiones más amplias.

Como mencionan previamente los expertos, las mancomunidades regionales han enfrentado diversos desafíos en las diferentes etapas de su funcionamiento. Al respecto, Javier Abugattás¹⁰ (2021), Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-Ceplan, menciona que un desafío de las mancomunidades es que no se realiza una articulación adecuada de las áreas geográficas más grandes, esto debido a que no se conoce el territorio en su totalidad y, que más bien, uno de los primeros documentos a emitirse por una mancomunidad, debería de ser un diagnóstico del territorio. Por su parte, Marcel Ramírez¹¹, manifiesta que hace falta que el diseño de identificación de brechas incorpore la mirada de mancomunidad. En otras palabras, debería de trascenderse al espacio de la circunscripción.

En la misma línea, Raúl Molina¹² (2021) complementa argumentando que una de las mayores dificultades que atraviesan las mancomunidades es no sólo el mismo esquema normativo actual, sino el aspecto político. Hace falta que los gobernadores crean en la mancomunidad; en otras palabras, que se sensibilice a los gobernadores en el sentido de que, 5 o 6 gobernadores con un

¹⁰ Entrevista realizada el 12 de mayo de 2021.

¹¹ Entrevista realizada el 18 de mayo de 2021.

¹² Entrevista realizada el 16 de abril de 2021.

proyecto en común, tienen más poder y peso que cada uno por separado. El ex Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM, Edgardo Cruzado¹³ (2021) señala que:

“Hay un conjunto de desafíos, que traspasan al rol de las mancomunidades actuales, que creo que el principal de ellos es transformarse en regiones, no aparece implícito, las mancomunidades aparecen como una válvula de escape al proceso inconcluso de descentralización de crear gobiernos regionales, de dos o más departamentos, no es parte de la agenda institucional de las mancomunidades; sin embargo, creo que es el gran reto.

El reto más intermedio de operación es tener una vida más institucional en la administración pública, en los sistemas administrativos vigentes; que tengan un código presupuestal que les permita manejar recursos; de lo contrario, las mancomunidades terminan siendo una pequeña instancia informal, pueden estar inscritas, pero el Gerente, el personal, no está formalmente inscrito.”

En la línea de lo previamente expuesto, muchos de los expertos consultados concuerdan en que uno de los mayores desafíos que presentan las mancomunidades regionales es su bajo nivel de institucionalidad: no cuentan con personal técnico, recursos humanos, tampoco están armonizadas con los sistemas administrativos¹⁴, y su marco legal es insuficiente. A ello, se suma la escasa voluntad de los políticos, lo que no asegura la continuidad de las actividades de la mancomunidad regional.

De esta manera, es necesario que las mancomunidades elaboren una estrategia de desarrollo. En palabras de Raúl Molina (2021), *“deben fortalecer esas visiones territoriales y convertirlas en una cartera de inversiones, pero bien planteadas con proyectos estratégicos que puedan cambiar la lógica de ese territorio, puede ser un camino para que los gobernadores puedan negociar con el gobierno nacional. A partir de estos proyectos comunes, los gobernadores tal vez puedan exigir más facilidades de ejecución, como en su momento trabajaron algunas de las Juntas de Coordinación Interregional como la INTERNOR que tenían todo una estrategia de desarrollo costero, a partir de la pesca, turismo y la gran agricultura de exportación; y la Macro Sur, que elaboró todo un proyecto basado en la articulación con Brasil y Bolivia”*.

No obstante, a pesar de los grandes desafíos que afrontan las mancomunidades regionales en la actualidad, sí se ha podido extraer, de los aportes de los especialistas, que algunas

¹³ Entrevista realizada el 15 de mayo de 2021.

¹⁴ Los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso. En otras palabras, estos sistemas tienen relación con las funciones de administración interna que se ejercen para el cumplimiento de las funciones de las entidades; además, establecen la utilización eficiente de los recursos materiales, económicos, presupuestales y humanos que intervienen en el ciclo de gestión pública.

mancomunidades han realizado acciones significativas en aras del desarrollo de los territorios de su jurisdicción (Tabla 6).

Tabla 6. Experiencias exitosas de las mancomunidades

Experto	Actor involucrado	Temática	Descripción
Raúl Molina	Mancomunidad Paca	Corredores integrales de desarrollo	Usar las carreteras para identificar potencialidades de desarrollo económico y articular los centros poblados en una visión de desarrollo.
Marco Rodríguez	Mancomunidad municipal Amazonia de Puno*	Fondos de inversión	Gano recursos en el FONIPREL por un monto de nueve millones novecientos mil soles para la ejecución de un proyecto de mejoramiento de infraestructura educativa. Esta mancomunidad identificó 6 centros educativos de los territorios que integran la mancomunidad, se realizó un solo expediente técnico, se elaboró un solo estudio de pre-inversión y la ejecución fue multi distrital
Edgardo Cruzado	Mancomunidad Regional	Agendas territoriales	En el quinto Gore Ejecutivo se trabajó las agendas territoriales por mancomunidad, como una construcción de objetivos compartidos.
		Espacio de negociación política	La identidad de mancomunidades y a partir del equilibrio de agendas territoriales que se construyen, pueden elegir a los representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
Vlado Castañeda	Mancomunidad Regional	Ejecución de programas, proyectos y actividades.	Cuentan con la capacidad presupuestaria y usan la herramienta del SIAF y el Invierte.pe, buscan financiamiento para el cumplimiento de sus metas.

Fuente: Elaboración del grupo, en base a las entrevistas realizadas.

*Nota: Se menciona a la mancomunidad municipal, con el propósito de identificar las alternativas de solución a las brechas existentes.

Por el otro lado, y en cuanto a las propuestas de mejora planteadas por los especialistas para optimizar el modelo actual de Mancomunidad Regional, se observa a continuación la Tabla 7.

Tabla 7. Sistematización de propuestas de mejora para el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales

Experto	Propuesta
Raúl Molina	Mejoras incrementales de corto plazo, basadas en negociaciones administrativas; pero la verdadera solución sería, una discusión más política del rol que puede tener esa situación para fortalecer el desarrollo territorial descentralizado. Adicionalmente, darles incentivos económicos y fomentar la asistencia técnica a las regiones.
Marcos Rodríguez	Que las mancomunidades sostengan reuniones con el Órgano Consultivo integrada por los representantes del Viceministerio de Gobernanza territorial de PCM, Proinversión, MEF, Ceplan, con la finalidad de brindar asistencia técnica a la Asamblea y al Comité Ejecutivo de la Mancomunidad, esto está normado en el artículo 11 de la Ley. Mayor difusión de las ventajas de gestión bajo el mecanismo de las mancomunidades.
Edgardo Cruzado	Definir objetivos centrales de la intervención, que sean prioridades compartidas, como por ejemplo objetivos sociales, sobre la anemia o desnutrición, entonces tenemos un conjunto de intervenciones articuladas para enfrentar este objetivo.

Javier Abugattás	Conocimiento de la realidad, para identificar bien esa área geográfica extendida y tratar de organizar las acciones para un mejor desarrollo, que deberían llevar a tener bases para una regionalización verdadera. El enfoque territorial, debe ser el punto de partida para la conformación de territorios.
Marcel Ramírez	Los Sistemas Administrativos deberían permitir el adecuado funcionamiento de las mancomunidades. Fortalecer el trabajo coordinado, cercano e intercambiar buenas prácticas, experiencias y una comunicación fluida.
Vlado Castañeda	Mejorar los mecanismos de gestión institucional, más incentivos, allí lo que hay que hacer son tres cosas: a. Trabajar en definir bien las prioridades interregionales y tener un buen planeamiento de esas prioridades interregionales. b. Establecer nuevos mecanismos de financiamiento, fondos, fideicomisos a partir de ciertas capacidades económicas que se puedan liberar. c. Luego es darle mayor apoyo a la capacidad institucional. Se necesita una capacidad más fuerte y permanente con un mayor vigor, y que busque cosas que se pueda obtener.
José Pisconte	Paralelismo con Colombia a través del Contrato Plan. Los colombianos tienen también un plan de desarrollo que hacen coincidir con los planes de los departamentos. En Perú, los departamentos llamados regiones, en base a su plan de desarrollo, deberían elaborar 3 o 4 puntos de coincidencias con los del Plan de la Mancomunidad; es decir, pensando en el desarrollo integral de todo ese territorio. Promover una agenda regional.
Yuri Chessman	Se debe de introducir el concepto de maduración de las Mancomunidades. Cada mancomunidad tiene un proceso de maduración distinto. La maduración de la una mancomunidad regional no depende del tiempo ni de la convivencia; tiene que haber un punto de maduración para que den los siguientes pasos. Hay algunas mancomunidades que se encuentran en un proceso inicial de maduración, pero depende de muchos factores; determinar estos factores va a ser fundamental para revisar las normas que pueden modificar y mejorar las mancomunidades.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las entrevistas realizadas.

Vale recalcar, que el Perú actualmente no cuenta con ningún incentivo tangible que propicie la regionalización. Sin embargo, lo establecido en el Reglamento de la Ley 29768, establece que la gestión de la mancomunidad regional debe orientar sus actividades hacia el proceso de regionalización¹⁵. De las siete (07) mancomunidades actualmente inscritas en la Secretaría de Descentralización, no todas cuentan con código de Unidad Ejecutora, el cual les permita recaudar, administrar y ejecutar los recursos. Asimismo, se evidencia una discontinuidad en sus actividades, lo que dificulta la recopilación de información secundaria que permita analizar si las mancomunidades regionales están generando las bases para el pendiente proceso de regionalización. Por esta razón, se tuvo que recurrir también a la información brindada por especialistas que, sobre lo mencionado, señalaron lo siguiente:

Tabla 8. Mancomunidades y su relación con el proceso de regionalización

Experto	Contribuye (SÍ/NO)	Comentario
Raúl Molina	SÍ	Las mancomunidades bien pensadas pueden ser un camino para la integración regional, pero para eso, se debería trabajar en un planeamiento con lógica territorial. El Estado, debería brindar incentivos, ayudarlos con

¹⁵ Artículo 2 del Decreto Supremo N°022-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

		proyectos, con asistencia técnica, financiarles sus grandes prioridades, permitirles que paguen mejores salarios a aquellos departamentos que mancomunan.
Marcos Rodríguez	SÍ	La mancomunidad podría contribuir en gran medida, dado que los gobiernos regionales pueden trabajar juntos prestando servicios públicos en común. La gestión de un servicio público ejemplo salud o educación a través de una sola gestión como la mancomunidad regional, haría que se dicten lineamientos, lo que demostraría que el trabajo mancomunado tiene cierta ventaja y que el trabajo en conjunto en el futuro sí da resultados. Esto generaría confianza para que, en un futuro, estos gobiernos regionales den el siguiente paso para la creación de la región. Se sabe que el territorio a nivel regional y local está atomizado, pero existen pruebas suficientes para afirmar que tener una sola autoridad para administrar un territorio macro regional y los servicios públicos, hará que se homogenice la calidad de prestación y se cerrarán las brechas.
Edgardo Cruzado	NO (Por el momento)	En el marco actual no hay ningún incentivo; sin embargo, dado el proceso que se está viviendo, se abre una gran oportunidad siempre y cuando exista la manifestación política de los departamentos, sobre todo de los niveles regionales, que implica renunciar a la identidad departamental, para una funcional multidepartamental.
Marcel Ramírez	SÍ	La mancomunidad es un mecanismo alterno, equivalente a aquel proceso de descentralización que en sus inicios se planteó. Lo que debe hacerse es fortalecer, profesionalizar, acreditar habilidades o competencias para luego trasladarlas a los Gobiernos Regionales.
Vlado Castañeda	SÍ	Las Mancomunidad tiene lo que no han tenido los otros mecanismos que es el sistema institucional de poder tener SIAF, de poder tener acceso al Invierte.pe. Eso les da la capacidad para manejar recursos también les da capacidad de inversión. Con la capacidad de manejar recursos se puede hacer gastos corrientes y gastos de capital, y con inversión pueden dar soporte. La regionalización es la conjunción de espacios geoeconómicamente sostenibles, serían nuevos espacios territoriales a partir de la suma de dos o más departamentos. El medio serían estos mecanismos de coordinación que se establecieron, como la Mancomunidad.
Javier Abugattás	SÍ	La regionalización es justo eso: que dos departamentos se unan. Pero ¿cómo se van a unir si no entienden cómo funcionan? El punto de partida es la geografía; además trabajar con mente abierta las mancomunidades, ayuda al proceso de regionalización, porque les están dando las bases de conocimiento, para después pasar a entender por qué conviene más tener una región que tener un departamento suelto. Esto debería ser la conclusión que permita pasar a una regionalización.
José Pisconte	SÍ	Los territorios se han dado cuenta que existe una interdependencia entre ellos; no son territorios aislados, sino son parte de una unidad geográfica mayor. Eso ahora está siendo rescatado por las Mancomunidades, poco a poco, en la práctica lo que se está empezando a generar es una región. Ya no solo es un desarrollo institucional sino territorial, donde 2, 3, 4 y 5 departamentos se han puesto de acuerdo para desarrollar sus territorios. Ese mecanismo de la Mancomunidad nos da la posibilidad de trabajar como Región. La Mancomunidad ahora es un limitante porque solo te juntas para 1 o 2 servicios, no puede haber una mancomunidad solo para ver algún tema en particular. La última modificación de la Ley de Mancomunidades plantea una o más sobre las cuales poder trabajar.
Yuri Chessman	SÍ	En 10 años, se han producido diferentes actividades interregionales. Para evaluar el avance de la Mancomunidad, se tendrían que clasificar las diferentes actividades y ver cuál ha sido el impacto de esas actividades a nivel interregional. Nos reunimos todos los días para administrar, planificar, etc. La Mancomunidad ha realizado varias reuniones, entonces si eso no hubiera habido los departamentos siguieran individualmente atendiendo su

		problemáticas o llevando a cabo acciones, trabajando solos. Entonces la grandeza de la Mancomunidad está en el impacto que generan durante 10 años sobre algún proyecto en conjunto. Si el proyecto en conjunto es presentado en PROINVERSIÓN ya es un avance, si ya se aprobó en el MTC la viabilidad de un proyecto tren, eso ya es un impacto. Se tiene que ver la maduración y en que se materializó la reunión que han tenido dentro de cada uno de ellos. Revisar las memorias.
Jorge Aragón	NO (Por el momento)	Primero debería de enfatizarse en que las mancomunidades, con sus limitaciones, funcionen bien. No creo que las mancomunidades sean el germen de un proceso de regionalización, pero sí creo que mejora de alguna forma las condiciones para cuando alguien quiera llevar a la práctica el tema de la regionalización. En el mediano plazo, puede ser que alguien quiera volver a lanzar el proceso de regionalización y, allí en donde existan mancomunidades funcionando, será más fácil que en aquellas zonas del país donde no haya experiencias de mancomunidades o donde las mancomunidades ni siquiera hayan logrado funcionar en un nivel mínimamente aceptable. Es decir, podemos seguir apostando por las Mancomunidades, cuidándolas, pero eso no será suficiente para que el país se regionalice. Sin embargo, sí podrían contribuir en algo en las condiciones para que en un futuro el país se regionalice.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las entrevistas realizadas.

Finalmente, y sobre la pertinencia de que un departamento integre/pueda integrar a más de una mancomunidad, existen diversas posiciones. Edgardo Cruzado (2021) señala que es *“inviabile decir que debería ser exclusiva la participación de un departamento en una sola mancomunidad”*. Sin embargo, realiza algunas precisiones sobre cómo deberían de ser las reglas de juego para la participación de un mismo departamento en más de una:

“Lo que no puede pasar es que, un departamento que participa en dos mancomunidades no tenga la misma categorización que uno que participa sólo en una. Por ejemplo, un departamento del sur tiene potencial de convertirse en macrorregión con los departamentos del sur, porque con ellos, el departamento cuenta con mayor conectividad potencial para desarrollar proyectos de transporte o servicios. Pero, el departamento en cuestión también podría tener una parte norte que se sienta más afín con otro espacio regional. Por lo tanto, ese departamento debería de elegir en cuál de estos espacios es titular a tiempo completo y en cual sólo participa para un objetivo específico. No podría ser que un mismo departamento tenga la misma categoría en ambas mancomunidades, pero a la misma vez, impedirles esto sería contraproducente en un país diverso donde los límites interdepartamentales se han hecho con una lógica que todos desconocemos.”

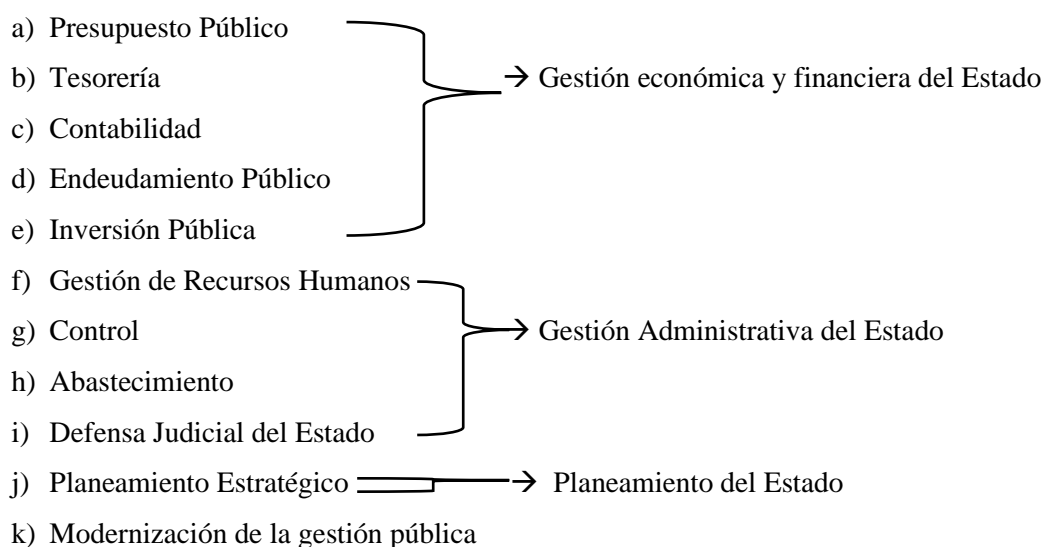
Como contraparte a lo establecido por Cruzado, Marcos Rodríguez (2021), sostiene que la pertenencia de un mismo departamento a dos mancomunidades diferentes *“es un error, ya que lo fundamental es que los gobernadores conozcan las oportunidades de gestionar una mancomunidad y de pertenecer a una verdadera región, si participan y/o pertenecen a más de una, se pierde la esencia del mecanismo ya que los esfuerzos se dividen”*. Por el otro lado, Javier Abugattás (2021) es más flexible con la pertenencia de los departamentos a más de una mancomunidad:

“Puede haber casos que un departamento pertenece a tres mancomunidades; pero si al avanzar el proceso, se tiene que tomar una decisión, esa decisión debe tomarse en función de la mejor combinación en la geografía de este funcionamiento ambiental, económico, social. Es decir, cómo se mueven los flujos económicos, como se mueve la población, qué temas geográficos y culturales tienen en común, y cual combinación funciona mejor que la otra. Muchas veces los procesos se perfeccionan con ensayo y error, y en este caso lo más ideal sería que los departamentos encuentran solos esa combinación ideal.”

3. Sobre la descentralización de los sistemas administrativos del estado peruano y su interacción con las Mancomunidades Regionales

Los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso, para el logro de los objetivos de las políticas públicas. Corresponde al Poder Ejecutivo la rectoría de los sistemas administrativos, controlados en su mayoría por el Ministerio de Economía y Finanzas, excepto por el Sistema Nacional de Control, que corresponde a la Contraloría General de la República.

Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:



En el actual modelo de organización del Estado, los sistemas administrativos se encuentran centralizados en el Poder Ejecutivo y no incorporan al proceso de descentralización y regionalización; por el contrario, estos imponen serias limitaciones a la eficacia y eficiencia de los gobiernos sub nacionales. Según se ha establecido en el informe sobre la descentralización emitido por la CGR, los sistemas administrativos cuentan con una *“normatividad nacional compleja, engorrosa, con un enfoque centralista, controlista y que no recoge las realidades*

heterogéneas debido a que ha sido diseñada en gabinete, muchas veces sin ningún estudio de diagnóstico y sin previa consulta de las instancias públicas de los tres niveles de gobierno (CGR 2014: 198)”.

Adicionalmente a ello, y de acuerdo con dicho informe, los organismos rectores de los sistemas administrativos no mantienen adecuados canales de consultas sobre lo que establece la normativa. Más aún, estos canales se centralizan en Lima y no logran absolver de manera eficaz y eficiente las consultas de los funcionarios públicos. Consecuentemente, esto conlleva a que los funcionarios cometan reiterados errores en la aplicación de la normativa de los sistemas administrativos, asuman un comportamiento burocrático de adecuación a la norma y descuiden la provisión de servicios de calidad al ciudadano.

El marco normativo vigente y lo que sucede en la práctica contraviene lo establecido en el artículo 188 de la Constitución Política actual, que dispone que la descentralización: *“...es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva, y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.”*

A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), aprobada por Ley 27867, señala en su segundo artículo que los gobiernos regionales son *“personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa, en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal”*. Adicionalmente, la Ley 27680, Ley de Mancomunidad Regional, en sus artículos 2 y 3, menciona que la mancomunidad regional no sólo es la unión voluntaria de dos o más gobiernos regionales para la prestación conjunta de servicios, sino que también son personas jurídicas de derecho público, constituyen un pliego presupuestal, y coadyuvan al proceso de regionalización.

Todo gobierno regional se rige por su Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Presupuesto Participativo Regional. De acuerdo con la normativa vigente, las mancomunidades regionales no son consideradas niveles de gobierno y por tal motivo, existe un vacío de incentivos para que los gobernadores opten por mantener las mancomunidades regionales en el tiempo; peor aún, a muchas de ellas no se les ha asignado presupuesto y no han logrado los objetivos para las cuales fueron creadas. Frente a este escenario, cualquier iniciativa de propuesta técnica que pueda mejorar la gestión a nivel regional, se ve limitada por la normativa centralista de los sistemas administrativos.

Ahora bien, en el Anexo 3 se recoge un análisis comparativo entre el marco legal y funcionamiento de las mancomunidades regionales y su interacción con los sistemas administrativos del Poder Ejecutivo. Este como insumo para poder ofrecer posteriormente conclusiones y elaborar recomendaciones que optimicen la interacción de los sistemas administrativos con la gestión de los gobiernos regionales y que sirvan de incentivo para la conformación de potenciales mancomunidades regionales.

4. Estado situacional de las mancomunidades regionales actualmente inscritas

De acuerdo con el registro de la Secretaría de Descentralización de la PCM (Tabla 8), actualmente se cuentan con siete (07) mancomunidades regionales registradas, las mismas que están integradas por veintidós (22) departamentos. Esto quiere decir, que tres (03) de ellos no conforman ninguna mancomunidad en la actualidad: Ancash, Puno y la provincia Constitucional del Callao.

Tabla 9. Registro de Mancomunidades Regionales

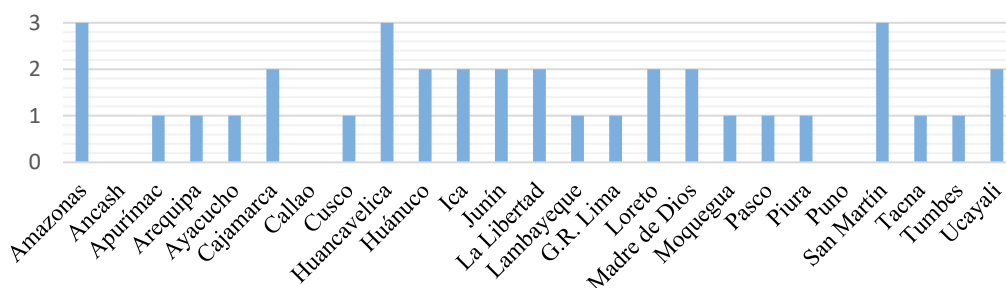
Nº	MANCOMUNIDAD REGIONAL	GOBIERNOS REGIONALES	COMITÉ EJECUTIVO	RESOLUCIÓN SD	PUBLICACIÓN/ NOTIFICACIÓN
1	MANCOMUNIDAD REGIONAL LOS ANDES	ICA	PRESIDENTE	Resolución N° 053-2013-PCM/SD	08.NOV.2013
		APURÍMAC	DIRECTOR		
		AYACUCHO	DIRECTOR	Resolución N° 024-2016-PCM/SD Adhesión	08.JUL.2016
		HUANCAVELICA	DIRECTOR		
		JUNÍN	DIRECTOR		
2	MANCOMUNIDAD REGIONAL DEL QHAPAQ ÑAN NOR AMAZÓNICO	LA LIBERTAD	PRESIDENTE	Resolución N° 058-2013-PCM/SD	12.DIC.2013
		AMAZONAS	DIRECTOR		
		CAJAMARCA	DIRECTOR		
		SAN MARTÍN	DIRECTOR		
3	MANCOMUNIDAD REGIONAL PACÍFICO CENTRO AMAZÓNICA	LIMA	PRESIDENTE	Resolución N° 029-2016-PCM/SD	13.AGO.2016
		HUANCAVELICA	DIRECTOR		
		HUÁNUCO	DIRECTOR		
		JUNÍN	DIRECTOR		
		PASCO	DIRECTOR		
		UCAYALI	DIRECTOR		
4	MANCOMUNIDAD REGIONAL HUACAVELICA ICA	HUANCAVELICA	PRESIDENTE	Resolución N°005-2017-PCM/SD	09.FEB.2017
		ICA	DIRECTOR		
5	MACRO REGION NOR ORIENTE DEL PERU	TUMBES	PRESIDENTE	Resolución N°023-2017-PCM/SD	20.11.2017
		AMAZONAS	DIRECTOR		
		CAJAMARCA	DIRECTOR		
		LAMBAYEQUE	DIRECTOR		
		LA LIBERTAD	DIRECTOR		
		LORETO	DIRECTOR		
		PIURA	DIRECTOR		
		SAN MARTÍN	DIRECTOR		
6	MANCOMUNIDAD REGIONAL AMAZÓNICA	MADRE DE DIOS	PRESIDENTE	Resolución N°007-2020-PCM/SD	24.04.2020
		AMAZONAS	DIRECTOR		
		HUÁNUCO	DIRECTOR		
		LORETO	DIRECTOR		
		SAN MARTÍN	DIRECTOR		

		UCAYALI	DIRECTOR		
7	MANCOMUNIDAD REGIONAL MACRO REGIÓN SUR	TACNA	PRESIDENTE	Resolución N°011-2021-PCM/SD	20.04.21
		AREQUIPA	DIRECTOR		
		CUSCO	DIRECTOR		
		MADRE DE DIOS	DIRECTOR		
		MOQUEGUA	DIRECTOR		

Fuente: Secretaría de Descentralización (PCM).

De acuerdo con el Gráfico 1, cabe señalar que, de los veinticinco (25) gobiernos regionales, sólo once (11) de ellos conforman sólo una Mancomunidad Regional, ocho (08) de ellos dos, y Amazonas, Huancavelica y San Martín conforman tres en la actualidad.

Gráfico 1. Cantidad de Mancomunidades que integran cada departamento



Fuente: Secretaría de Descentralización (PCM). Elaboración propia.

En los siguientes párrafos, se analiza el estado situacional de cada mancomunidad tomando como referencia comparativa a la Mancomunidad Regional de Los Andes. Vale mencionar, que el estudio realizado parte de los antecedentes de cada departamento, que recogieron sus problemáticas territoriales, sociales, políticas y económicas y marcaron las pautas que devinieron en la iniciativa de crear una mancomunidad regional, con la idea de conjugar esfuerzos y resolver sus problemáticas comunes.

Como se dijo previamente, teniendo como antecedentes las problemáticas particulares de cada departamento, los mismos optaron de manera autónoma por la cooperación con departamentos afines. Para este momento, el inicio de las reuniones de trabajo fue esencial para identificar aquellos problemas que tenían en común y plantear soluciones. Sólo así, y como ente organizado, podrían llevar una propuesta idónea al Gobierno Central.

Por otro lado, el presente análisis refleja la forma sobre cómo se establecieron y articularon los objetivos de cada Mancomunidad Regional partiendo de los Planes Regionales, Políticas Nacionales y Sectoriales, Agenda de Competitividad y la Visión del Perú al 2050, que fueron instrumentos importantes para poder organizar y establecer los lineamientos del ente organizativo público. Asimismo, también prima en todo el análisis, que una de las principales motivaciones de

los gobiernos regionales para la formalización de mancomunidades, es poder llevar a cabo proyectos de inversión de manera conjunta, que beneficien y generen un impacto de desarrollo en sus territorios. Se identifica que la mayoría de estos proyectos están enfocados en infraestructura y conectividad, ya que muchos de estos permiten dinamizar el flujo económico y comercial.

Adicionalmente a lo mencionado, también se evidencian la conducción de planes, proyectos, acciones, iniciativas e intervenciones en materia de educación y salud. Finalmente, se vislumbran las dificultades que las mancomunidades han tenido para mantener su continuidad y que son materia de análisis con el objetivo de la optimización del modelo.

4.1. Mancomunidad Regional de los Andes

En el año 2011, de manera voluntaria y mientras la Ley de Mancomunidades Regionales se encontraba en proceso de elaboración, surgió la iniciativa de mancomunidad¹⁶ de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, con la finalidad de desarrollar acciones para reducir la anemia y desnutrición. Posteriormente, en el año 2014, con la publicación del Reglamento de la Ley 29768, se integraron los departamentos de Ica y Junín. Según Jesús Quispe (2021)¹⁷, Gerente de la Mancomunidad Regional de Los Andes, *“ese mismo año el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF consideró a la Mancomunidad con Pliego Presupuestal (es decir, ya pueden administrar recursos económicos) y ser Unidad Ejecutora. Sin embargo, se evidenciaron trabas administrativas de parte de algunas entidades del Estado”*. A continuación, se detallan algunos ejemplos brindados por el Gerente:

- El marco legal señala que los proyectos de las mancomunidades tienen preferencia en los concursos de financiamiento. En la práctica, esto no se da.
- En la misma línea, las universidades deberían involucrar a las mancomunidades para trabajar proyectos sociales. Hasta el momento, esto no ocurre.
- A las Mancomunidades no las ubican en ningún nivel de gobierno. Un ejemplo de ello es que cuando se realizaron los trámites en la SUNAT y en Contraloría, ambas entidades no sabían en qué nivel ubicarla, al no contar con un rubro.
- Actualmente los requisitos para ser Unidades Ejecutoras -UE se han “burocratizado”, lo cual los hace más engorrosos.
- La Ley 29768, Ley de Mancomunidades Regionales, indica que las mancomunidades deben estar en la Ley de Presupuesto Público. Esto aún no sucede debido al MEF. A pesar de que

¹⁶ El 14 de junio del 2011 se crea la Mancomunidad Regional Ayacucho- Apurímac- Huancavelica, esta es la base para la creación de la Mancomunidad Regional de Los Andes.

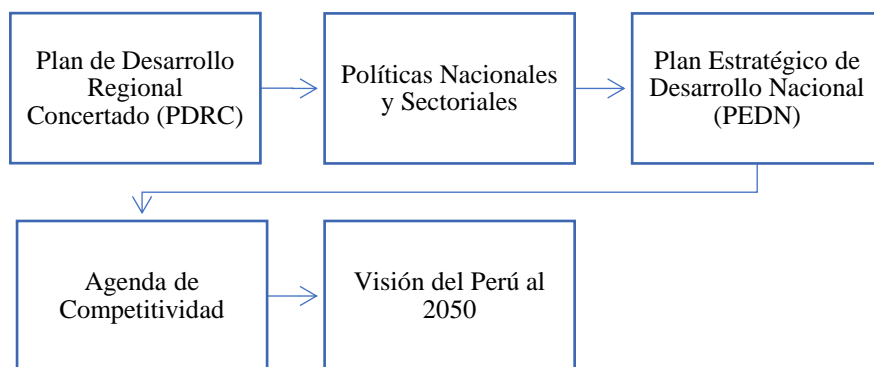
¹⁷ Entrevista realizada el 07 de abril de 2021

insistimos, esto con la finalidad de trabajar de manera institucional con los recursos que el Estado nacional debe proporcionar, por el momento la MRA funciona con los recursos que los gobiernos regionales transfieren. Esto se debe a que las mancomunidades regionales no se encuentran en la Ley de Presupuesto y no reciben recursos anualmente.

- La MRA cuenta con un equipo alterno a los GORES. Sin embargo, no es un equipo completo, sino que la tercera parte de lo que una mancomunidad necesita en materia de recursos humanos.
- Para que una mancomunidad regional pueda funcionar adecuadamente, todos los sistemas administrativos deben adecuar sus normas.
- No se realizan compras comparativas, para ello, tiene que mejorar los mecanismos e incluir a las mancomunidades.¹⁸

A pesar de lo mencionado anteriormente, vale mencionar, que la MRA actualmente ya es un pliego presupuestal. En otras palabras, administra recursos propios y cuenta con responsabilidad ante la Contraloría. Por otro lado, maneja un equipo técnico y un Plan Operativo Institucional (POI) con objetivos que rodean el millón doscientos mil soles por año y que deben de otorgarlo las regiones; sin embargo, la mancomunidad no recibe este monto. Para la elaboración de este documento de objetivos y actividades, Quispe (2021) menciona que revisaron los siguientes documentos:

Ilustración 2. Documentos revisados para establecer los objetivos propuestos por la Mancomunidad



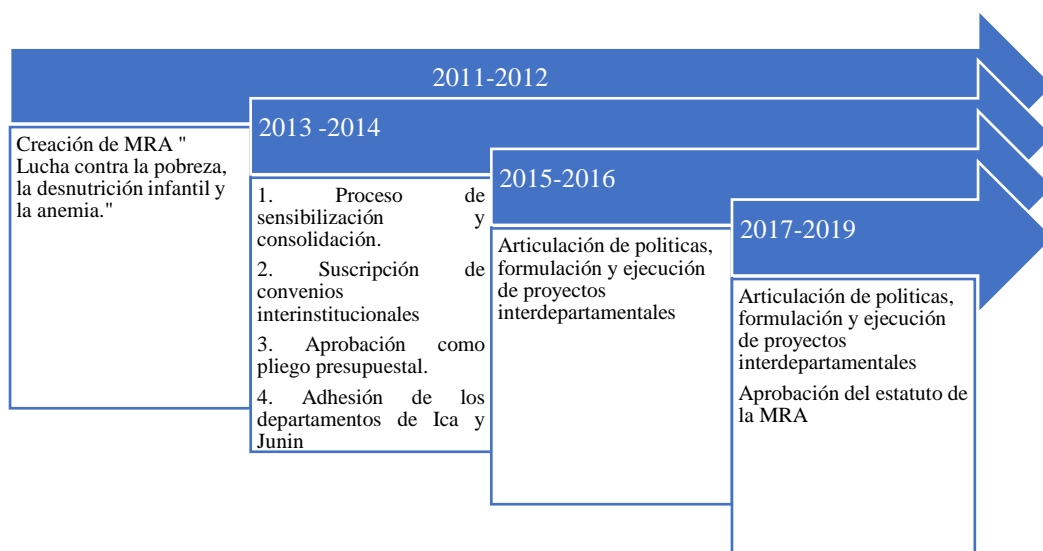
Elaboración propia.

Precisamente, la elaboración de documentos de gestión articulados con las Políticas Nacionales, los PDRC, el PEDN, y otros planes de mayor jerarquía, ha sido una garantía de la sostenibilidad

¹⁸ Con la finalidad de aprovechar los beneficios de las económicas de escala y/o mejores condiciones para el Estado, el Artículo 7 de la Ley de Contrataciones del Estado autoriza a las Entidades a contratar bienes y servicios a través de un solo procedimiento de selección, mediante compras corporativas. Asimismo, en el artículo 103 del Reglamento se precisa que las compras corporativas pueden ser facultativas u obligatorias. Las Facultativas se realizan por decisión de las propias Entidades (denominadas “participantes”), mediante uno o varios convenios interinstitucionales, esta contratación está a cargo de una “Entidad encargada” de desarrollar la compra corporativa; mientras que las Obligatorias, se realizan cuando se establezca por decreto supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las compras corporativas obligatorias están a cargo de PERUCOMPRAS.

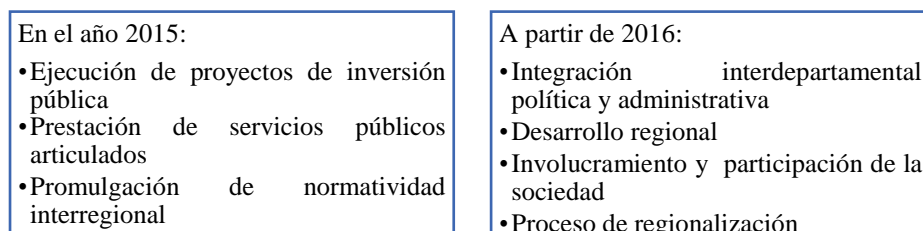
de la MRA. Es decir, que haya trascendido a un gran número de gestiones regionales y, por consiguiente, hayan generado un impacto en los tomadores de decisiones de los GORES.

Ilustración 3. Cronología de la Mancomunidad Regional de los Andes



Elaboración propia.

Ilustración 4. Objetivos de la Mancomunidad Regional de los Andes por período de tiempo



Elaboración propia.

La Mancomunidad Regional de los Andes, de acuerdo con lo establecido, se perfila como una experiencia de éxito que puede servir de modelo para las demás mancomunidades actualmente inscritas. La misma cumple con la elaboración de sus documentos de gestión y de planeamiento, lo que le da cierta legitimidad, de cara al Gobierno Nacional, para que pueda gestionar. A continuación, se presenta el estado de estos documentos.

Tabla 10. Documentos de gestión y planeamiento de la MRA

Documento	Año de publicación
Resolución 053-2013- PCM/SD Inscripción de la "Mancomunidad Regional Apurímac, Ayacucho, Huancavelica" en el Registro de Mancomunidades Regionales	2013
Resolución 024-2016- PCM/SD Adhesión Ratifican inscripción administrativa en el Registro de Mancomunidades Regionales de la adhesión de los Gobiernos Regionales de Junín e Ica a la "Mancomunidad Regional de los Andes"	2016
Estatuto	2019
Manual de Funciones	2020

Plan Estratégico Institucional – (PEI 2018-2021)	2018
Plan Operativo Institucional – (POI 2020)	2020
Plan Anual de Contrataciones 2020	2020

De acuerdo con Quispe (2021), estos documentos de gestión y de planificación, “*son instrumentos que permiten tener una visión de futuro y que trascienda a los gobiernos regionales; ya que, ante un cambio de gestión, los nuevos gobernadores sabrán cual es la ruta trazada de la mancomunidad, qué objetivos se han cumplido y cuáles quedan por cumplirse. La idea es que la MRA esté articulada con la Visión del País al 2050.*” Ahora, en cuanto al inicio de la gestión de la MRA, esta empieza en el 2014, con el desarrollo de actividades enmarcadas en cuatro dimensiones. Ahora bien, si bien es cierto que en cuanto a recursos humanos la MRA no cuenta con los necesarios, el objetivo final es no dejar de funcionar.

Tabla 11. MRA: resumen de las actividades ejecutadas en el período 2014 al 2019

Dimensión	Principales temáticas
Social	Salud - Anemia y Desnutrición Infantil Educación Fortalecimiento de capacidades en jóvenes
Ambiental	Gestión de Riesgos de Desastres Programa de reforestación de los Andes Verdes, siembra de cien millones de plántones. Siembra y cosecha de agua
Económica	Aprobación y viabilidad de los Proyectos a nivel de perfil técnico, sobre: <ul style="list-style-type: none"> ○ Construcción de puente vehicular interregional ○ Promoción para la Exportación Certificada de Súper Alimentos Quinua y Castaña
Institucional	Elaboración del Estudio Prospectivo de la Mancomunidad Regional de los Andes Alianzas estratégicas para erradicar la problemática común.

Elaboración propia.

Dimensión de Social

Salud

La desnutrición crónica y la anemia infantil son problemas de salud que afectan gravemente al desarrollo de la población, incidiendo en la pérdida de sus capacidades a temprana edad y derivando en consecuencias y daños irreversibles. Ante esta problemática, la MRA ha desarrollado actividades para reducir el porcentaje de niños y niñas con desnutrición crónica y anemia. Según Jesús Quispe, “*el motivo principal de creación de la Mancomunidad en el año 2011 fue trabajar de manera conjunta para buscar soluciones que disminuyan el porcentaje de desnutrición y anemia*”.

Entre algunas actividades realizadas en materia de lucha contra la anemia y la desnutrición crónica se encuentran:

- a. En el año 2015, se firmaron compromisos y planes de Acción 2015 – 2018 para atender esta problemática. Es importante mencionar, que en la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza se realizó un diagnóstico de la Desnutrición Crónica y Anemia Infantil, y esto trajo como resultado la firma de un Acta de Compromiso para reducir los índices de Desnutrición Crónica y Anemia Infantil.
- b. En el año 2016, se aprobó el Plan de Acción contra la Desnutrición Crónica y Anemia Infantil mediante la Resolución de Gerencia General N°010-2016-MRDLA/PE-GG.
- c. En el año 2017, La Mancomunidad Regional de los Andes priorizó las acciones encaminadas a fortalecer la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil presentando el Modelo de Articulación Interregional, elaborado por la Comisión de Salud, el cual tiene como objetivo principal el cumplimiento del Pacto suscrito con el Gobierno Central para la reducción de la Desnutrición y Anemia Infantil rumbo al 2021.

Tabla 12. Desnutrición crónica en niños menores de 5 años

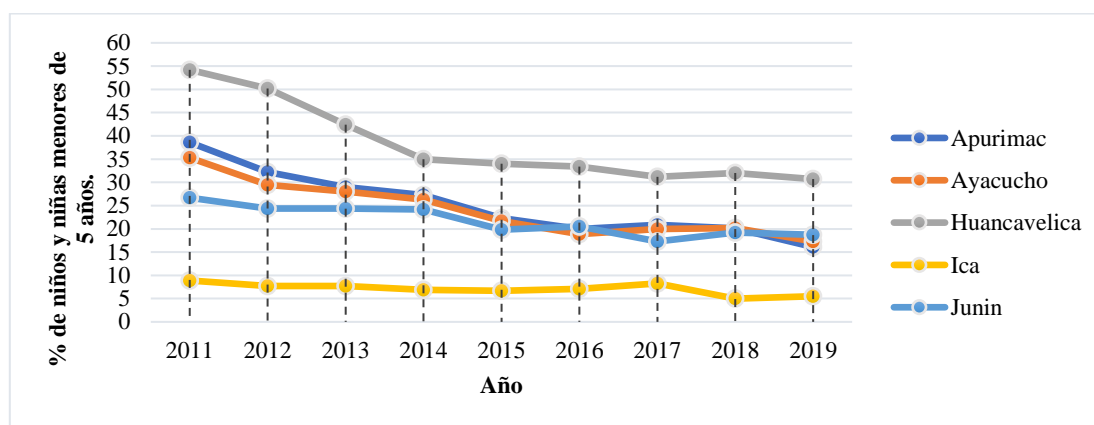
Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Perú	19.5	18.1	17.5	14.6	14.4	13.1	12.9	12.2	12.2
Apurímac	38.6	32.2	29.0	27.3	22.3	20.00	20.9	20.1	16.1
Ayacucho	35.3	29.5	28.0	26.3	21.7	18.9	20.00	20.2	17.3
Huancavelica	54.2	50.2	42.4	35.0	34.0	33.4	31.2	32	30.7
Ica	8.9	7.7	7.7	6.9	6.7	7.1	8.3	5.00	5.5
Junín	26.7	24.4	24.4	24.2	19.8	20.5	17.3	19.2	18.7
Promedio Mancomunidad	32.74	28.8	26.3	23.9	20.9	19.98	19.5	19.3	17.7

Fuente: Encuesta Demográfica de Salud Familiar 2019 (Informes Departamentales)

<https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2019/departamentales/map/principal.html>

A partir de lo observado en la Tabla 12 y en el Gráfico 3, se evidencia que solamente el departamento de Ica, desde el período 2011 a 2019, tiene un porcentaje de desnutrición crónica menor al del nivel nacional y del promedio de la mancomunidad. Ahora, si bien es cierto que se evidencia una notable disminución del promedio de la mancomunidad durante ese mismo período, en el año 2019, a excepción de Ica, todos los demás departamentos de la MRA se encontraban por encima del promedio nacional.

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica



Fuente: Ídem

Tabla 13. Anemia en niños de 6 a 36 meses de edad

Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Perú	41.6	44.5	46.4	46.8	43.5	43.6	37.9*	33.2*	28.5*
Apurímac	47.4	47.4	48.4	53.0	56.8	53.5	54.2	53.2	47.9
Ayacucho	41.5	56.2	54.3	45.8	50.1	52.8	48.3	49.3	45.0
Huancavelica	48.7	64.3	54.3	63.7	53.4	58.1	54.7	55.8	54.2
Ica	46.8	39.9	36.8	36.8	44.6	41.1	40.5	43.1	37.5
Junín	57.2	40.1	62.6	64.0	53.9	55.9	53.3	57.0	52.6
Promedio Mancomunidad	48.32	49.6	51.3	52.66	51.8	52.28	50.2	51.7	47.44

Fuente: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4189.pdf>

Fuente: Encuesta demográfica de Salud Familiar. Informes departamentales:

<https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2019/departamentales/map/principal.html>

Consulta de brechas nacionales – Ceplan

Adaptado de la memoria anual de 2016 – Organización Mundial de la Salud

Para el caso de la anemia, todas las regiones que conforman a la Mancomunidad Regional de los Andes cuentan con un porcentaje que está por encima del promedio nacional. En muchos de los departamentos, la mitad de la población de niños y niñas entre 6 y 36 meses, se encuentran en estado anémico. Ahora bien, es considerable mencionar que hacia el año 2019, todos los departamentos que conforman la MRA, lograron reducir su porcentaje en el marco de las acciones realizadas por la mancomunidad.

Tabla 14. Desnutrición crónica en niños menores de 5 años

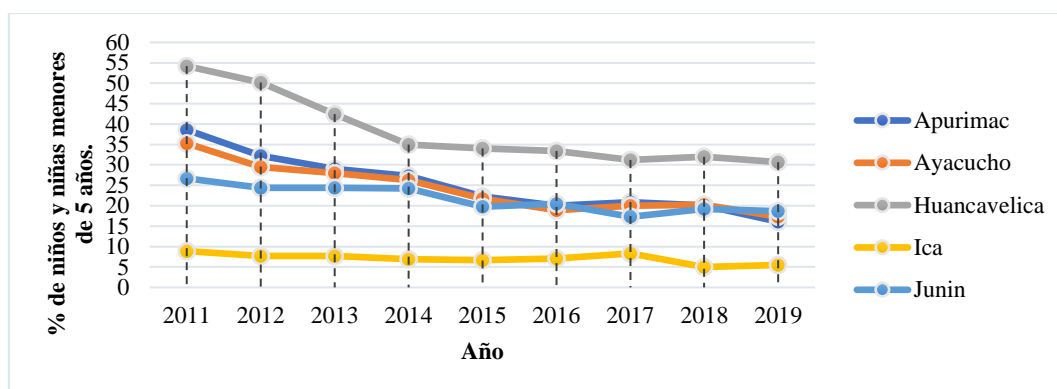
Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Perú	19.5	18.1	17.5	14.6	14.4	13.1	12.9	12.2	12.2
Apurímac	38.6	32.2	29.0	27.3	22.3	20.00	20.9	20.1	16.1
Ayacucho	35.3	29.5	28.0	26.3	21.7	18.9	20.00	20.2	17.3
Huancavelica	54.2	50.2	42.4	35.0	34.0	33.4	31.2	32.0	30.7
Ica	8.9	7.7	7.7	6.9	6.7	7.1	8.3	5.00	5.5
Junín	26.7	24.4	24.4	24.2	19.8	20.5	17.3	19.2	18.7
Promedio Mancomunidad	32.74	28.8	26.3	23.9	20.9	19.98	19.5	19.3	17.7

Fuente: Encuesta Demográfica de Salud Familiar 2019 (Informes Departamentales)

<https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2019/departamentales/map/principal.html>

A partir de lo observado en la Tabla 10 y en el Gráfico 4, se evidencia que solamente el departamento de Ica, desde el período 2011 a 2019, tiene un porcentaje de desnutrición crónica menor al del nivel nacional y del promedio de la mancomunidad. Ahora, si bien es cierto que se evidencia una notable disminución del promedio de la mancomunidad durante ese mismo período, en el año 2019, a excepción de Ica, todos los demás departamentos de la MRA se encuentran por encima del promedio nacional.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica



Fuente: Ídem

Tabla 15. Anemia en niños de 6 a 36 meses de edad

Departamento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Perú	41.6	44.5	46.4	46.8	43.5	43.6	37.9*	33.2*	28.5*
Apurímac	47.4	47.4	48.4	53.0	56.8	53.5	54.2	53.2	47.9
Ayacucho	41.5	56.2	54.3	45.8	50.1	52.8	48.3	49.3	45.0
Huancavelica	48.7	64.3	54.3	63.7	53.4	58.1	54.7	55.8	54.2
Ica	46.8	39.9	36.8	36.8	44.6	41.1	40.5	43.1	37.5
Junín	57.2	40.1	62.6	64.0	53.9	55.9	53.3	57.0	52.6
Promedio Mancomunidad	48.32	49.6	51.3	52.66	51.8	52.28	50.2	51.7	47.44

Fuente: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4189.pdf>

Fuente: Encuesta demográfica de Salud Familiar. Informes departamentales:

<https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2019/departamentales/map/principal.html>

Consulta de brechas nacionales – Ceplan

Adaptado de la memoria anual de 2016 – Organización Mundial de la Salud

Para el caso de la anemia, todas las regiones que conforman a la Mancomunidad Regional de los Andes cuentan con un porcentaje que está por encima del promedio nacional. En muchos de los departamentos, la mitad de la población de niños y niñas entre 6 y 36 meses, se encuentran en estado anémico. Ahora bien, es considerable mencionar que hacia el año 2019, todos los departamentos que conforman la MRA, lograron reducir su porcentaje en el marco de las acciones realizadas por la mancomunidad

Tabla 12. Acciones ejecutadas por la MRA para disminuir la anemia y desnutrición

Nombre del proyecto o actividad	Objetivo/ característica
---------------------------------	--------------------------

Mejoramiento del servicio de atención integral a la primera infancia en la Mancomunidad Regional de los Andes	Erradicar la desnutrición crónica infantil en los departamentos que integran la Mancomunidad de los Andes
Plan de Acción contra la Desnutrición Crónica y Anemia Infantil mediante la Resolución de Gerencia General N°010-2016-MRDLA/PE-GG	La desnutrición crónica y la anemia infantil son problemas de salud pública en las regiones conformantes de la MRA, en ese sentido, no solo la lucha contra la pobreza sino la erradicación de la desnutrición crónica infantil y la anemia ha estado en los orígenes de la creación de la Mancomunidad es por eso que durante varias sesiones de trabajo se han abordado varios compromisos.

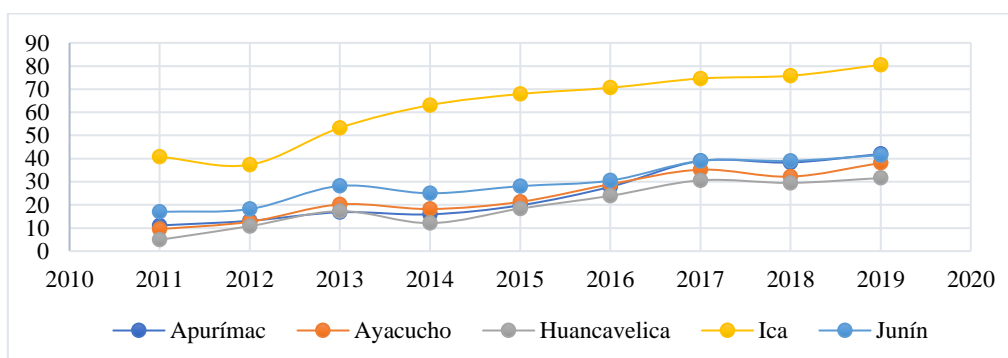
Elaboración propia.

Educación

La ejecución de proyectos de internet regional de banda ancha logró beneficiar a 3358 instituciones educativas de los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Junín y Cusco. Entre algunas actividades realizadas se encuentran:

- En el año 2015, se implementó la Comisión de Educación de la Mancomunidad Regional de Los Andes, donde como sesiones o temas a tratar estuvieron el Informe sobre Brechas Educativas de los Gobiernos Regionales, elaboración del Plan de Trabajo de la Comisión, análisis Regional del Modelo Educativo Jornada Escolar Completa, propuesta de informe para el mejoramiento del modelo educativo jornada escolar completa en la Mancomunidad Regional de los Andes, etc.
- En el año 2016, se realizaron reuniones de trabajo de la Comisión Interregional de Educación en el departamento de Ayacucho. A su vez, se logró una mayor integración de los servicios de Educación con mejores condiciones, concretándose varios proyectos y actividades durante el año 2017.
- En el GORE Ejecutivo 2019, el Presidente de la República, Martín Vizcarra, manifestó el compromiso del Gobierno Central en trabajar en los sectores claves como la Educación.

Gráfico 3. Evolución del incremento de instituciones educativas con acceso a internet



Fuente: Índice de Competitividad Regional. Instituto Peruano de Economía. Fecha de consulta: 10 de junio de 2021.

Dimensión Ambiental

Los recursos naturales son vitales para la economía y desarrollo en los territorios y contar con un desarrollo armónico y sostenible, pero sobre todo para el bienestar de la ciudadanía, se debe apostar por un camino equilibrado. Por ello, la MRA ha ejecutado y gestionado proyectos, actividades, políticas y programas vinculados con esta temática transversal. A continuación, se menciona alguna de estas intervenciones:

Tabla 16. Actividades realizadas por la MRA en la dimensión ambiental

Nombre del Proyecto de Inversión	Objetivo/ característica
PIP “Recuperación de los Servicios Ecosistémicos de Regulación Hídrica en la cabecera de la cuenca del Río Ica, ubicados en los distritos de Ayavi, San Francisco de Sangayaico, Santiago de Cochovos, Santo Domingo de Capillas y Santa Rosa de Tambo, región Huancavelica - Ica”. Centro Huaytara.	Financiamiento de ejecución S/: 21,950,000
Ejecución Proyecto Siembra y Cosecha Mansurla	Financiamiento de ejecución S/.,26,300.00

En el año 2015, se creó el Comité de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dicho Comité logró financiamiento por medio de la Comunidad Europea y en trabajo con CARE PERU cuya finalidad fue la formación de Capacitadores en Gestión de Riesgos y Desastres. Durante el año 2016, se conformó el Comité Interregional de Gestión Riesgo de Desastres de la Mancomunidad, llevándose a cabo reuniones con los responsables de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales para desarrollar estrategias para la Gestión de Riesgo de Desastres.

En el año 2017, se implementaron diversas estrategias para reducir los efectos del cambio climático a través de proyectos de los proyectos como el de Siembra y Cosecha de Agua y el Plan de Reforestación de Los Andes Verdes. Por otro lado, durante este año se concluyó y presento el Plan de Riesgos y Desastres de la Mancomunidad Regional de Los Andes. Los proyectos de Siembra y Cosecha de Agua incluyeron los componentes de Reservorios, Forestación y Capacitación.

En el mismo año, el MIDAGRI, a través de Agro Rural, realizó el “planta monte” en 5 departamentos integrantes de la MRA. Una jornada forestal que tuvo la participación de más de mil pobladores de diversas comunidades, con la finalidad de sembrar 20 mil plantones de pino a más de 3000msnm. Esta actividad buscaba contribuir con la conservación del recurso hídrico, recurso suelo, y otros parámetros ambientales, en beneficio del desarrollo territorial. Por otro lado, entre algunos proyectos de inversión pública, enmarcados en la dimensión ambiental, se encuentran:

- PIP Regulación de los Servicios Ecosistémicos de Regulación Hídrica en las Microcuencas de los distritos de Huac Huas, Llauta, Laramate, Ocaña, San Pedro de

Palco, Otoa, Leoncio Prado, Salsa, Santa Lucía y San Cristóbal, afluentes del Río Grande, provincia de Lucanas.

- PIP “Recuperación de los Servicios Ecosistémicos de Regulación Hídrica en la cabecera de la cuenca del Río Grande, ubicados en los distritos de Córdova, Laramarca, Ocoyo, Querco y Santiago de Quirahuará y Palpa región de Huancavelica - Ica”. Sur de Huaytara.
- PIP “Recuperación de los Servicios Ecosistémicos de Regulación Hídrica en la cabecera de la cuenca del Río Ica, ubicados en los distritos de Ayavi, San Francisco de Sangayaico, Santiago de Cochorvos, Santo Domingo de Capillas y Santa Rosa de Tambo, región Huancavelica - Ica”. Centro Huaytara
- Entre otros.

En el año 2018, se pone en marcha unos de los primeros proyectos de Siembra y Cosecha de Agua en las Cabezadas del sur de Lucanas en la Cuenca del Río Grandes, en Ayacucho. Es proyecto tuvo una inversión de S/ 19,865,768 y fue financiado principalmente por el Gobierno Regional de Ica. Asimismo, se llevó a cabo la Campaña de Reforestación Macrorregional Los Andes Verdes. Finalmente, en el año 2019 se impulsaron los proyectos de Siembra y Cosecha del Agua, teniendo como componentes el desarrollo de la micro agricultura y/o agricultura familiar.

Dimensión Económica

La MRA se convierte en un espacio de desarrollo territorial, mediante la identificación de los principales problemas comunes que atañen a los departamentos involucrados y el aprovechamiento de las potencialidades de los territorios para generar alternativas de solución. Por ello, se desarrollaron grandes proyectos como construcción de carreteras y puentes interregionales, convencidos de que el desarrollo económico depende en gran parte de los mercados regionales. Para llevar a cabo estos proyectos, se realizaron transferencias financieras desde los gobiernos regionales hacia la mancomunidad regional.

Por otro lado, para impulsar la economía dentro de la Mancomunidad Regional, el cierre de brechas de infraestructura ha sido prioritario. Adicionalmente, construir puentes interregionales generarían mayor movilidad entre los pobladores de los departamentos y esto a su vez conllevaría a dinamizar la economía local en sus territorios. La conectividad genera núcleos de desarrollo y aprovecha los recursos de cada una de las provincias y distritos que ahora están más cerca de los mercados regionales.

De acuerdo con la Consulta Amigable del SIAF, dentro de los principales proyectos de inversión de la Mancomunidad Regional de los Andes, se encuentran:

- Creación del puente vehicular interregional Challhuan, en la localidad de Challhuan, distrito de Churcampa - Churcampa - Huancavelica, distrito de Santillana, distrito de Huanta - Huanta – Ayacucho de S/. 1,313,965.00
- Recuperación de los servicios ecosistémicos de regulación hídrica en las microcuencas desde Huachuas, Llauta, Laramate, Ocaña, San Pedro de Palco, Otocha, Leoncio Prado, Saisa, Santa Lucía y San Cristóbal, afluentes del río Grande en Lucanas – Ayacucho de S/. 2,826,819.00
- Mejoramiento y ampliación de la carretera Chilcayoc - Chiara, distritos de Chilcayoc y Chiara, la provincia de sucre del departamento de Ayacucho y la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac (*Proyecto cuya ejecución presupuestal es a partir del año 2020 de acuerdo con Consulta Amigable del SIAF).
- Recuperación de los servicios de regulación hídrica en la cabecera de la cuenca del río Ica, en 6 distritos de la provincia de Huaytara - departamento de Huancavelica de S/. 36,050.00
- Entre otros.

Tabla 17. Megaproyectos de la Mancomunidad Regional de los Andes

Sector	Nombre
Transportes	a) Extensión del Ferrocarril Central Huancavelica-Ayacucho-Apurímac-Cusco
	b) Ferrocarril Huancayo Huancavelica
	c) Ferrocarril Andahuaylas Marcona
	d) Puerto San Juan de Marcona
	e) Longitudinal de la Sierra Tramo 4: Junín-Ayacucho-Apurímac-Ica
Energía	a) Masificación del Uso de Gas Natural - Distribución de Gas Natural en Centro y Sur del Perú
Turismo	a) Telecabinas de Choquequirao Cusco Apurímac
Irrigación	a) Trasvase río Pampas.

Elaboración: Propia

Fuente: Memoria de la Mancomunidad Regional de Los Andes 2018.

Asimismo, también podemos mencionar algunos proyectos productivos que han impulsado el desarrollo económico. En primer lugar, el proyecto de exportación y certificación de la Quinoa¹⁹, producto bandera del Perú, que actualmente se ha posicionado en el mercado internacional. Nuestro país ha ocupado durante 5 años consecutivos el primer lugar en el ranking de exportación de quinua a nivel mundial; según en el MIDAGRI²⁰: “*Las principales zonas productoras en el Perú están en Puno, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Arequipa, que en conjunto representan el 66,90% del total de la producción nacional*”. El alcance de este proyecto atiende a cuatro organizaciones de productores de quinua: la Asociación de Productores de Quinua y Granos

¹⁹ El cultivo de este grano andino ancestral es el sustento de la agricultura familiar de muchas regiones de la zona andina de nuestro país.

²⁰ Recuperado de:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1479275/An%C3%A1lisis%20de%20Mercado%20-%20Quinua%202015%20-%202020.pdf>

Andinos de la Región de Ayacucho – “APO-QUA” (Distrito de Tambillo - Huamanga), la Asociación de Productores Agroganaderos “INTI RAYMI” de la provincia de Vilcashuamán, la Asociación Para el Desarrollo Agropecuario “QUITURARA” del distrito de Huamanguilla – Huanta y la Cooperativa Agroindustrial “MACCHU PICCHU” de Andahuaylas – Apurímac.

De acuerdo con la campaña agrícola de la producción de quinua orgánica, durante los años 2016 – 2017, se detallan los siguientes indicadores productivos:

Tabla 18. Indicadores productivos de la campaña agrícola de producción de quinua orgánica

Indicadores Productivos		
Descripción	Unidad Medida	Total
Beneficiarios	Productores	933
Hectáreas Sembradas	Hectáreas	1824
Total Producción Quinua	Toneladas	2836.6

Fuente: Proyecto Quinua MRDLA Campaña 2016-2017

Dimensión Institucional

La Mancomunidad Regional de Los Andes es una instancia de coordinación y articulación interregional. En ese sentido, a lo largo de los años, han logrado alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas, tales como SERVIR, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, Proinversión, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Municipalidades, etc.

Algo muy importante en resaltar de la Mancomunidad Regional de los Andes es la Lucha contra la Desnutrición Crónica y Anemia Infantil. En el año 2015 se firmaron compromisos y planes de Acción 2015 – 2018 para atender esta problemática. Es importante mencionar que dentro de una Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza a través de realización de talleres se realizó un diagnóstico de la Desnutrición Crónica y Anemia Infantil, y esto trajo como resultado la firma de un Acta de Compromiso para reducir los índices de Desnutrición Crónica y Anemia Infantil. Asimismo, durante el 2015 se realizó reuniones para implementar Comisiones en materia de Educación y Salud.

Otro punto muy importante a nivel institucional es la alineación a lo que es la Nueva Gestión Pública pudiendo atender las problemáticas internas para brindar un mejor servicio de calidad a los ciudadanos. Por ejemplo, una acción importante es el Encuentro Macrorregional de los Andes de Dirección Pública 2016, cuya organización principal estuvo a cargo por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR en coordinación con la Mancomunidad y cuyo público objetivo fue 250 directores Públicos de los Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales que son parte de las Regiones que conforman la Mancomunidad de Los Andes.

Durante el año 2017, se realizó el diseño de un nuevo modelo de planificación interregional. En coordinación con Ceplan, se realizó un trabajo para la elaboración del Plan Estratégico de la entidad sobre la base de los Planes de Desarrollo de los Gobiernos Regionales.

4.2. Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónico

La Mancomunidad Regional “Pacífico-Centro-Amazónica” está integrada por las regiones de Lima, Junín, Huánuco, Pasco, Huancavelica y Ucayali y se constituyó el 13 de diciembre del 2015. Mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N°029-2016-PCM/SD de fecha 12 de agosto del 2016, se formalizó la inscripción administrativa de la mancomunidad regional, incluyendo en el registro de sus anexos, el Acta de Creación, el Estatuto y las Ordenanzas Regionales donde se expresa la voluntad de constituir la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica.

Los antecedentes de la creación de esta mancomunidad se remontan al año 2015, cuando los huaicos, provocados por las lluvias, perjudicaron el tránsito en la carretera central. Como consecuencia, los gobernadores regionales de estas regiones, convencidos de que su impacto sería mayor si acudían juntos, se reunieron en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con el objetivo de buscar alternativas de solución para la mencionada problemática.

Ante este escenario, y por iniciativa del Gobierno Regional de Junín, se acuerda conformar la mancomunidad regional Pacífico Centro Amazónico. Esta mancomunidad cuenta con 12,550,653 habitantes, de los cuales 776,967 son niños menores de 3 años, 1,075,138 son adultos mayores de 65 años y 360,159 son personas con alguna discapacidad. Vale mencionar, las principales potenciales de esta mancomunidad. En primer lugar, es la principal productora de energía del Perú, que incluye energías provenientes de termoeléctricas e hidroeléctricas.

En la Tercera Cumbre Interregional de la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica llevada a cabo en el año 2015 en la ciudad de Huacho – Lima, se trató de impulsar la construcción de ferrocarriles y redes viales, tales como vías longitudinales, transversales y de conectividad interregional. Entre ellos se destacan los siguientes proyectos:

- Carretera Pucallpa-Huánuco-Ambo-Yanahuanca-Oyón-Huacho, uniendo de esta manera a las regiones ubicadas en la costa, sierra y selva.
- Ferrocarril Bioceánico Brasil-Ucayali-Huánuco-Lima.
- Nuevo Ferrocarril Central Lima-Junín-Pasco-Huancavelica.

Ahora, si bien es cierto que estos proyectos fueron sustentados en el Ministerio de Transportes, solamente se acogió el que daba solución a la Carretera Central. Sin embargo, tras las elecciones generales para los nuevos gobernadores regionales en diciembre de 2018, las actividades de la

mancomunidad regional quedaron truncas principalmente porque el nuevo Gobernador Regional de Lima, el Ingeniero Ricardo Chavarría Oria, no mostró interés en la mancomunidad. Esto desmotivó la continuidad del Comité Ejecutivo.

Por su parte, el señor Alberto Ramírez, Gerente de la Mancomunidad Pacífico Centro Amazónico, manifiesta que una de las problemáticas que ha afectado el proceso de consolidación de la mancomunidad regional fue la coyuntura política que aconteció entre los años 2019 y 2021 y que inició con el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski. En este período, el caso ODEBRECHT devino en turbulencias políticas que involucró a varios partidos políticos y entidades públicas y, por ello, las autoridades del gobierno central cambiaron constantemente. Es preciso mencionar que, durante este último período presidencial, se tuvieron cuatro presidentes en cinco años.

A inicios de 2021, se volvieron a reunir los gobernadores regionales conformantes de la mancomunidad y, teniendo en la representación al gobernador regional de Junín, el objetivo fue retomar las actividades y aprobar el Plan de Trabajo.

4.3. Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico

Esta mancomunidad regional está conformada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín y sus antecedentes se remontan a la creación de la región piloto “Amazonas-San Martín”, que pretendió impulsar el proceso de regionalización. En el año 2007, se suscribió el acuerdo de Intención entre los presidentes de estos gobiernos regionales con el objetivo de integrar a ambas regiones producto de que ambas comparten una relación histórica, cultural y económica. Asimismo, ambos gobiernos regionales formaron parte de las Juntas de Coordinación Regional INTERNOR y CIAM.

En el año 2012, en la VIII Asamblea de la Mancomunidad Regional en la ciudad de Chachapoyas, la mancomunidad, llamada en ese momento Mancomunidad Regional Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca, acordó modificar el nombre a “Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico”.

Mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N°029-2016-PCM/SD, de fecha 11 de diciembre del 2013 y publicado el 12 de diciembre en el Diario El Peruano, se formalizó la inscripción administrativa de la Mancomunidad Regional, incluyendo en el registro de anexos, el Acta de Creación, el Estatuto, Declaraciones Juradas y las Ordenanzas Regionales que expresan la voluntad de constituir la Mancomunidad regional Pacífico del Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

Los principales objetivos de la mancomunidad regional fueron impulsar un corredor turístico que abarque a los cuatro departamentos, ya que cada uno de ellos comparte una gran riqueza turística. Por otro lado, también se encuentra el impulso de obras tales como vías de comunicación,

comercio, salud, entre otras, que propiciarían un crecimiento regional sostenido. Vale mencionar, que dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra la gestión ambiental, para lo cual proponen la gestión integrada de las áreas naturales, el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos y la gestión de la biodiversidad con énfasis en la conservación, promoción y defensa.

Durante el año 2017, se llevaron a cabo sesiones y reuniones para efectuar las transferencias financieras de las regiones a la mancomunidad y conseguir la asignación del código del Sistema de Administración Financiera – SIAF ante el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, debido a que no ha tenido ejecución, se entiende que esta transferencia ha quedado pendiente.

4.4. Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú

La MRMRNOP tiene como antecedente a la desaparecida mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, la cual no tuvo continuidad debido a la no reelección de ninguno de los gobernadores regionales que desarrollaron un rol protagónico para su conformación²¹. Sin embargo, el mecanismo de mancomunidad regional sí llegó a visibilizarse como una alternativa para impulsar proyectos de inversión concretos entre gobiernos regionales; más si se tiene en cuenta que la zona nor oriental representa el 44.6% del territorio nacional, y cuenta con el 28.8% de la población, el 17.5% del VAB nacional, el 66% de las reservas de oro y el 30.4% de las exportaciones no tradicionales²².

Uno de estos proyectos fue la construcción de un tren rápido que uniera a todo el norte del país, ofrecimiento de César Acuña Peralta, gobernador regional de La Libertad y candidato presidencial en las elecciones del 2016. Es así como, para la realización de este tren, los asesores de Acuña recomendaron que se crease una mancomunidad que involucrase a todos los departamentos del norte del país. Por consiguiente, ocho gobernadores regionales de las regiones Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto solicitaron el apoyo de ProGobernabilidad para elaborar el informe técnico de viabilidad de la Macro Región Nor Oriente. A partir de la aprobación de las Ordenanzas Regionales para constituir la, y cumpliendo lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 29768, la Secretaría de Descentralización de la PCM inscribió a esta mancomunidad el 20 de noviembre de 2017 (Resolución N°023-2017-PCM/SD).

De acuerdo con el artículo séptimo del Estatuto de la MRMRNOP, el objeto para la conformación de esta Mancomunidad fue el apoyo a la gestión sostenible del recurso hídrico, el fortalecimiento

²¹ El 10 de marzo de 2015, el gobierno de Humala cambió el nombre de presidente regional a gobernador regional y dispuso la no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales o locales (Ley N°30305, Ley de Reforma de los Artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú).

²² Presentación 12° GORE EJECUTIVO: Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/01-Presentacion-Mancomunidad-Nor-Oriente1.pdf>.

*Las **exportaciones tradicionales** incluyen productos mineros, agrícolas, hidrocarburos y harina de pescado determinados por el Decreto Supremo 076-92-EF. Por otro lado, son considerados como **exportaciones no tradicionales** las demás partidas arancelarias no señaladas en esa norma y son productos que tienden a tener un mayor valor agregado.

y desarrollo de las cadenas productivas y de los conglomerados de producción (bienes o servicios), el fomento de la competitividad productiva y el fomento de la educación, cultura, salud, infraestructura vial, turismo y seguridad ciudadana, mediante el diseño y ejecución de proyectos de inversión pública y privada interdepartamental. Todo ello, para perseguir²³ la integración interdepartamental política y administrativa, el desarrollo regional, la participación de la sociedad y el proceso de regionalización.

Sobre la Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú, y de acuerdo a los estudios de Juan Manuel Benites (2016), que analizan la viabilidad de la conformación de esta mancomunidad, se concluye que *“existe una base económica, productiva, comercial, agraria, turística, industrial y extractiva que da empleo a la población de la región, soportada por una fuerte logística del transporte fluvial, marítimo, aéreo y terrestre que cada vez que se perfecciona, favorece la expansión del resto de actividades económicas”* (2016: 37). No sólo ello, menciona un elemento clave, referente al determinado número de elementos en común que comparten las regiones del norte, y que podrían sustentar una posible integración a futuro: *“de esta forma, las costumbres y el comercio se comparten entre regiones, construyendo un tramado social nuevo que caracteriza al poblador nororiental del Perú”* (Benites; 2016:37).

De acuerdo con el Estatuto de la MRMRNOP, se establece que la misma cuenta (o debería de contar) con los siguientes órganos²⁴ para su funcionamiento: 1) Asamblea y Comité Ejecutivo (Alta Dirección), 2) Gerencia General (Administración), 3) Conferencia Ciudadana Macro Regional (Coordinación), 4) Oficina de Asesoría Jurídica y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Asesoría), 5) Oficina de Administración y Finanzas (Apoyo), y 6) Órganos de línea tales como la Oficina de Inversiones, de Gestión de Inversiones, de Integración de Servicios, de Gestión Ambiental, de Desarrollo de Capacidades y de Diálogo y Control Interno. Sobre lo señalado, vale recalcar y de acuerdo con el estatuto, que tanto la Conferencia Ciudadana Macro Regional y los órganos de línea serían implementados y equipados gradualmente de acuerdo con las necesidades y la capacidad económica y financiera de la MRMRNOP.

En cuanto al proceso de conformación de la MRMRNOP, Yehude Simon²⁵ (2021), ex Gerente de la MRMRNOP de acuerdo con el Registro de Mancomunidades Regionales, manifiesta que, para formar una mancomunidad, es fundamental la voluntad política: *“tiene que existir la disposición de los Gobernadores. El proceso de la conformación de la MRMRNOP fue complicado debido a la ausencia de la perspectiva descentralista en el país. Cuando se cambiaron los nombres de departamentos a regiones, no se formaron verdaderas regiones. Esto vendría a ser una primera*

²³ Artículo Sexto del título segundo del Estatuto de la “Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú.

²⁴ Artículo Décimo del Estatuto de la Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú, aprobado mediante la Ordenanza Regional del GORE La Libertad N°006-2017-GRLL/CR.

²⁵ Entrevista realizada el 10 de abril de 2021.

dificultad. Sucede que la gente de cada región quiere ser región, pero cada uno quiere ser representante de la región.”

Ahora bien, la MRMRNOP se creó para impulsar una agenda macro territorial con ocho (08) prioridades: 1) Mejoramiento de la integración vial: Eje interoceánico Norte – Amazonas, 2) Descontaminación de las cuencas binacionales de la Mancomunidad Nor Oriente: Zarumilla, Tumbes, Chira, Chinchipe, Santiago, Morona, Pastaza, Tigre y Napo, 3) Tren de cercanías Tumbes – La Libertad, 4) Proyecto Red Dorsal de Fibra Óptica, 5) Declarar como necesidad prioritaria la ejecución de proyectos de agua y saneamiento, 6) Diseñar un producto turístico para la macro nor oriente, 7) Dar solución a la situación actual del Complejo Arqueológico de Kuélap y la 8) Formulación de un proyecto de inversión para el fortalecimiento de capacidades y servicios de extensión agraria vinculadas a la agricultura familiar.

En esa línea, en abril de 2019, los gobernadores de la mancomunidad se reunieron en Lambayeque con el objetivo de aprobar, por unanimidad, el Plan Operativo y Presupuesto Institucional para el funcionamiento de la mancomunidad durante el año 2019, con el fin de que se cumplan las metas y objetivos propuestos por los ocho gobiernos regionales que conforman esta entidad pública. El presupuesto, aprobado en sesión ordinaria, para el año fiscal 2019 fue por un monto de S/. 10 148 000.00, que serían distribuidos en Servicios (S/. 125.000.00), Bienes de Capital (S/. 23 000.00) e Inversiones (S/. 10 000 000.00). Es importante señalar, que debido a la pandemia ocasionada por la Covid-19, se paralizaron las acciones de la MRMRNOP ya que los gobiernos regionales se enfocaron en mitigar los efectos de esta enfermedad en sus respectivas regiones.

Por otro lado, Simon reconoce que los principales problemas que tuvo la MRMRNOP fueron los siguientes: en primer lugar, si bien el Estado reconoce a las mancomunidades en su marco normativo, las mismas también no reciben presupuesto al ponérseles muchas trabas para convertirse en Unidades Ejecutoras. Las mancomunidades reciben recursos por intermedio de sus Gobiernos Regionales; por ello, solo logran realizar obras pequeñas y de poco impacto. Más aún, y debido a que no se tiene una verdadera perspectiva de región y al desconocer la esencia del concepto de mancomunidad, los gobernadores regionales del norte sólo presentaban los problemas de sus gobiernos regionales, pero no establecían estrategias para brindar alternativas de solución mediante el trabajo conjunto. Por ello, y de acuerdo con la Consulta Amigable del SIAF, no se evidencia recursos ejecutados por parte de la Mancomunidad.

4.5. Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica

Los territorios de Huancavelica e Ica presentaban problemas sobre el uso del recurso hídrico, dado que las aguas de las lagunas ubicadas en Ccaracocha y Choclococha, en el departamento de Huancavelica, son cabeceras de cuencas que contribuyen de los ríos que transitan por el valle de

Ica. De acuerdo con Oré & Muñoz²⁶(2018): “En el año 2015, cuando la entonces primera ministra Ana Jara convocó a los presidentes regionales y comunidades a una reunión en Lima, el acuerdo más importante que se logró fue constituir dos mesas de diálogo paralelas, una sobre desarrollo y otra sobre gestión de agua. Durante 2016 y 2017 continuaron las Mesas de Diálogo por el Agua entre Ica y Huancavelica. Desde los inicios del conflicto, las comunidades y el Gobierno Regional de Huancavelica lucharon para ser parte del directorio del PETACC²⁷; sin embargo, por asuntos legales no se concretizó (2018: 245 al 247).

Finalmente, las Mesas de Diálogo por el Agua, dieron como resultado, a fines del 2017 la creación de la Mancomunidad Regional de Huancavelica- Ica (MANRHI)²⁸ con la finalidad de administrar el agua “de manera equitativa” y cuenta con los diversos objetivos:

- a) Construcción mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura hidráulica, en el ámbito de las cuatro cuencas compartidas de los departamentos de Huancavelica e Ica, con enfoque de balance de oferta y demanda de recursos hídricos
- b) Apoyo de la diversidad y competitividad productiva,
- c) Ejecución de proyectos y obras de generación de energía y servicios ecosistémicos en el marco de la gestión integrada de los recursos hídricos, y
- d) Desarrollo de la gestión agraria, ambiental e hídrica. Según Resolución de Secretaria de Descentralización N°005-2017-PCM/SD (2017).

La MANRHI, es una de las dos mancomunidades que cuenta con código de Unidad Ejecutora y presenta una ejecución con respecto al presupuesto modificado del 54% y 85.6% en los años 2018 y 2019 respectivamente.

Tabla 19. Ejecución del gasto de la MANRHI

Año	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
2018	0	284,970	187,298	156,544	156,544	156,544	156,544	54.9
2019	168,074,407,244	188,571,789,836	174,833,598,326	167,350,028,122	162,601,350,696	161,385,826,113	161,122,001,448	85.6

Fuente: Consulta amigable del MEF. Fecha de la Consulta: 09-septiembre-2021.

La ejecución financiera de la MANRHI, entre los años 2018 y 2019, se concentró en las acciones centrales relacionadas con la gestión administrativa. Adicionalmente, el último presidente que tuvo la mancomunidad fue el ex gobernador de Huancavelica, Glodoaldo Álvarez Oré. Esto debido a que, en el mes de enero de 2019, el gobernador regional de Ica, Javier Gallegos, debió

²⁶ Extraído de: Aguas en disputa Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo <http://www.untumbes.edu.pe/vcs/biblioteca/document/varioslibros/0908.%20Aguas%20en%20disputa.%20Ica%20y%20Huancavelica%2C%20entre%20el%20entrapamiento%20y%20el%20di%C3%A1logo.pdf>

²⁷ Proyecto Especial Tambo Ccaracocha PETACC, fue creado mediante Decreto Supremo N°021-90-MIPR, en sus inicios estaba a cargo de Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), luego fue transferido al Gobierno Regional de Ica. Esta se ubica en la región de Ica, como en las provincias de Huaytara y Castrovirreyna en Huancavelica.

²⁸ Mediante Ordenanza Regional N°361- GOB.REG-HVCA/CR y Ordenanza Regional N°001-2017-GORE- ICA, aprueban la constitución de la MANRHI de fecha 1 de febrero de 2017.

convocar a sesión y nombrar al nuevo presidente del Comité Ejecutivo; es por ello, que la mancomunidad se encuentra inactiva desde el año 2019.

Por otro lado, el PETACC, mediante Decreto Supremo N°079.2018- PCM²⁹, transfirió el proyecto del Gobierno Regional de Ica a la mancomunidad regional Huancavelica-Ica. Sobre el proyecto, el Comité Ejecutivo de la mancomunidad es el órgano encargado de establecer las políticas, planes, metas y estrategias del PETACC (Artículo 1 DS N°079.2018- PCM). Sin embargo, es el Gobierno Regional de Ica quien viene ejecutando el PETACC³⁰, según se aprecia en la Tabla 11.

Tabla 20. Ejecución financiera del PETACC correspondiente al año 2021

Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
Unidad Ejecutora 002-1139: REGION ICA-PROYECTO ESPECIAL TAMBO CCARACOCHA	191,125,311	208,733,172	54,052,359	23,536,769	23,516,843	11.3

Fuente: Consulta amigable del MEF. Fecha de la Consulta: 12-septiembre-2021

En el años 2018, en el marco de la MANRHIM el Ministerio del Ambiente junto al Gobierno Regional de Ica presentaron los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE) a las Juntas de Usuarios de agua para riego de Ica. Los principales objetivos de estos mecanismos serían recuperar y mantener los servicios ecosistémicos hídricos en las 4 cuencas compartidas de Ica-Huancavelica, según el MINAM (2018).

4.6. Mancomunidad Regional Macro Sur

La mancomunidad regional Macro Sur está conformada por los territorios de Arequipa, Moquegua, Tacna, Madre de Dios y Cusco. Según Abel Saravia, representante de la mancomunidad, ha habido dos iniciativas para la creación de esta mancomunidad, una en el año 2014 y otra en el año 2016 (en el cual participaron Puno y Apurímac). Sin embargo, no lograron inscribirla debido a los requisitos impuestos por la Secretaría de Descentralización. Siendo éstos, las actas de las reuniones de coordinación para la constitución de la mancomunidad, la aprobación del Gerente General, sus planes operativos y presupuesto. Adicionalmente a ello, todas estas actas debían estar ratificadas en sesión ordinaria por los Consejos Regionales.

Finalmente, en el año 2019, se reinician las actividades para conformar y registrar a la mancomunidad. Tras las diversas reuniones que acontecieron, en abril, mayo y junio de 2019,

²⁹ Decreto Supremo que aprueba disposiciones reglamentarias sobre la transferencia del proyecto especial Tambo Ccaracocho (PETACC) del gobierno regional de Ica a la Mancomunidad Regional Huancavelica – Ica.

³⁰ Proyecto Especial Tambo Ccaracocho- PETACC
https://www.petacc.gob.pe/?fbclid=IwAR3P4dbSd1NdydaqUoRSbVLHfHdgOPetFQpURg9frQDnx7VG7m6SX_kRWD0

donde participaron las cinco regiones que conforman la mancomunidad, el Gobierno Regional de Tacna la ratificó mediante Ordenanza Regional N°011-2019-CR/GOB.REG.TACNA y posteriormente lo hicieron Arequipa (Ordenanza Regional N°414-AREQUIPA), Moquegua (Ordenanza Regional N°10-2019-CR/GRM) y Cusco (Ordenanza Regional N°172-2020-CR/GR CUSCO). Finalmente, Madre de Dios emitió la Ordenanza N°012-2020-RMDD/CR en el 2020.

Por ello, mediante Resolución N°011-2021-PCM/SD de fecha 20 de abril de 2021, se resolvió formalizar la inscripción administrativa de la Mancomunidad Regional Macro Sur, siendo su objetivo: *“Promover el desarrollo integral interregional fortaleciendo la gestión de servicios y proyectos de inversión pública y privada, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, para dinamizar la economía macrorregional, y contribuir a construir una cultura de gobernanza territorial y de desarrollo sostenible”*³¹.

Por otro lado, la mancomunidad cuenta con funciones específicas, las cuales son:

- a. Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región,
- b. Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y de suelos,
- c. Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas,
- d. Impulsar el desarrollo de sus recursos humanos, y la mejora en la productividad y competitividad de sus unidades económicas y el aprovechamiento de las potencialidades regionales,
- e. Identificar las oportunidades de inversión y promover la iniciativa privada en proyectos industriales,
- f. Impulsar el desarrollo de los recursos humanos regionales y la mejora en la productividad y competitividad de las unidades económicas de la región, a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica,
- g. Elaborar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo de la oferta exportable y de promoción de las exportaciones regionales,
- h. Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación privada en proyectos de inversión en la región,
- i. Promover las inversiones en materia de energía, minas e hidrocarburos,
- j. Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región,
- k. Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales,

³¹ Según el registro de mancomunidades de la PCM

- l) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional y
- m) Fortalecer y desarrollar cadenas productivas y conglomerados, de conformidad a lo establecido en la Ley N°28846.

Vale recalcar, que la mancomunidad cuenta también con funciones compartidas, tales como la formulación de estudios, la ejecución de inversiones de impacto interregional, de infraestructura o de servicios en coordinación con las municipalidades provinciales respectivas, y organismos regionales y nacionales competentes. Asimismo, promover la ejecución de otros proyectos públicos y privados que coadyuven al cumplimiento del objeto de la mancomunidad regional.

Según Abel Saravia³², para que la mancomunidad pueda ser Unidad Ejecutora, es imprescindible que primero se apruebe el Plan Operativo Institucional (POI) 2021, el presupuesto anual de 2021, y luego que exista un Acuerdo de Consejo por cada Gobierno Regional, en donde se estipule que se van a transferir los montos acordados, sólo con esos documentos, es posible que la Presidencia del Consejo de Ministros eleva al Ministerio de Economía y Finanzas la solicitud para la asignación del código de Unidad Ejecutora. Asimismo, Saravia señala que actualmente la Mancomunidad Regional Macro Sur está trabajando en la capacitación de su equipo técnico y realizando las labores administrativas para su consolidación.

4.7. Mancomunidad Regional Amazónica

La Mancomunidad Regional Amazónica agrupa a los Gobiernos Regionales de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios y abarca un territorio de 683,702 Km², representando el 53.2% del territorio nacional. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2017, la población rural de la mancomunidad cuenta con una población superior al millón y medio de habitantes, un tercio de los cuales se ubica en la Amazonía Oriental rural. Esta presenta un alto grado de dispersión pues un 42.7% de la población vive en centros poblados con menos de 200 habitantes³³.

Por otro lado, la integración de toda la Amazonía es un tema fundamental para generar un gran impacto en la región y en el país. Su biodiversidad le permite ser un lugar estratégico y de mucha potencialidad. Entre algunas características de la Amazonia, es que posee 65,000 especies de plantas, 2,000 especies de peces, 1,800 especies de aves, 60 especies de reptiles y 35 familias de mamíferos, cuenta con distintos ecosistemas y es una gran fuente de agua que se materializa en numerosos ríos que conforman la cuenca amazónica.

El 24 de abril de 2020, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N°007-2020-PCM/SD, se formalizó la inscripción administrativa de la mancomunidad, incluyendo en el

³² Entrevista realizada el 13 de abril de 2021

³³ Situación de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Ámbito Amazónico Rural y Disperso. – diciembre 2020 – Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

registro de anexos, el Acta de Creación, el Estatuto, Declaraciones Juradas y las Ordenanzas Regionales con la expresión de voluntad. Posteriormente, y como parte de este trabajo mancomunado, se realizó la construcción y gestión de la agenda de desarrollo territorial que tomó como punto de partida las experiencias y avances realizados por la CIAM, los instrumentos de gestión de los gobiernos regionales y el aporte de los sectores involucrados, en trabajo conjunto con la secretaria de Descentralización.

De acuerdo con lo manifestado por el Héctor Valcárcel, representante de la Mancomunidad Regional Amazónica: “...*La Mancomunidad Amazónica es la plataforma de desarrollo común y compartido de la Amazonía, unidos en una Mancomunidad con la oportunidad de contar con recursos económicos e institucionales que antes no tenía el Centro Interinstitucional de la Amazonía Peruana (CIAM). El CIAM, que funcionó diez años, no llegó a institucionalizarse pues no contó con recursos ni personería jurídica. Tras la aprobación de la Ley sobre Mancomunidades Regionales, y sobre la base del CIAM, se construye la Mancomunidad Regional Amazónica [...].*³⁴”

Dentro de los objetivos de la Mancomunidad Regional Amazónica se encuentran:

- Diseñar e implementar propuestas de políticas para la mejora de la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas en la Amazonia y con coordinación multinivel;
- Promover el alineamiento de las políticas públicas nacionales y regionales para la gestión sostenible del paisaje amazónico bajo enfoque territorial; y,
- Promover, formular y ejecutar proyectos de inversión de alcance interdepartamental.

Adicionalmente, la Mancomunidad Regional cuenta con temáticas estratégicas agrupadas en diversas categorías.

a. Desarrollo Productivo:

- Incrementar la productividad en las cadenas productivas de la Amazonia peruana a partir del uso sostenible de sus recursos, bajo un enfoque de desarrollo rural bajo en emisiones.

Esto implica la gestión del territorio para un ordenamiento territorial, ya que tanto la demarcación territorial y la zonificación forestal continúan siendo temas pendientes. Sobre esto, Yehude Simon manifiesta que la importancia de la demarcación territorial radica en la división del país por áreas en función a su principal actividad para el desarrollo económico³⁵.

³⁴ Entrevista realizada el 22 de abril de 2021.

³⁵ Entrevista realizada el 10 de abril de 2021.

Por otro lado, Javier Abugattás, Presidente del Ceplan, menciona que “[...] *en cada gobierno regional, hay una técnica de demarcación territorial, siendo el encargado de identificar estos centros funcionales. Un centro funcional es en el que se dan estas dinámicas funcionales, sociales, ambientales que generan un espacio [...]. Estas unidades funcionales permiten a su vez no solo realizar el ordenamiento y organización de los territorios, comprender en qué cuenca están y cómo se comportan en temas ambientales, sino también identificar las potencialidades de los territorios, lo que conlleva a paralelamente a la identificación de brechas [...]*”³⁶.

b. Conectividad e Integración Territorial

La conectividad es importante para generar un impacto en todo el territorio regional y nacional, ya que esto permite dinamizar el flujo comercial y económico de la zona y a la vez promover las cadenas productivas. En la actualidad, en conjunto con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se viene desarrollando corredores de conectividad económica. Asimismo, se vienen priorizando y optimizando inversiones en los aeropuertos de los departamentos de la Mancomunidad Regional Amazónica.

En cuanto a proyectos de acceso a banda ancha y ampliaciones de capacidad energética que se vienen desarrollando dentro de la región se tiene la construcción de una central hidroeléctrica y la construcción del tramo de conexión Chachapoyas – Iquitos.

c. Salud y Saneamiento

Al igual que en otras mancomunidades, existe un compromiso por parte de la mancomunidad regional Amazónica de reducir los índices de anemia y desnutrición crónica específicamente en la población infantil. Por ello, la implementación de los Planes Regionales de lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil y la Anemia conllevan un mejoramiento de la infraestructura de agua y saneamiento.

5. Análisis de brechas en las mancomunidades regionales actualmente inscritas

“Necesitamos tener objetivos claramente definidos. No se trata sencillamente de alcanzar un aumento en los ingresos, sino de crear un crecimiento económico equitativo, estable y democrático. Es importante que aumente el bienestar material, pero ello es sólo parte del objetivo. Necesitamos preocuparnos por la solidaridad social, la justicia, la calidad de vida y la educación [...] pues la educación no puede verse como un medio para aumentar los ingresos, sino también como un elemento que enriquece la calidad de vida.”

- Joseph E. Stiglitz, 2002

³⁶ Entrevista realizada el 12 de mayo de 2021.

De acuerdo con lo visto en secciones anteriores, el desarrollo territorial implica la interacción de varias dimensiones, como la económica, ambiental, política y social. Por otro lado, el desarrollo regional se asocia a un proceso permanente, dinámico y propio de cada región. No obstante, al ser el Perú un país unitario³⁷, desde el año 2019 ya cuenta con una Visión del Perú al 2050³⁸ que emerge como orientadora de largo plazo junto con la Constitución, las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los compromisos de Perú como país. En dicha Visión, se establece que la reducción de la desigualdad es el eje principal para un desarrollo inclusivo y sostenible.

En esa línea, para poder proponer alternativas de solución a los problemas existentes en los departamentos y poder implementar esta Visión de país unitario, se debe prestar atención a la vida diaria de la población para poder conocer sus distintas realidades desde los niveles más locales que presentan contextos de alta complejidad. Ante ello, conocer las principales brechas en salud, educación, servicios básicos y conectividad es clave para focalizar la atención dentro del territorio.

Ahora bien, si bien es cierto que cada una de las mancomunidades previamente descritas han establecido su finalidad y objetivos teniendo en cuenta diversos criterios, lo que se propone en este subcapítulo es dar a conocer las principales brechas de cada uno de los departamentos que conforman estas mancomunidades e identificar los factores espaciales y de localización que deberían de tomarse en cuenta en la elaboración de políticas, diseño de programas y priorización de inversiones. Esto se hará mediante el Método de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR), que se centra no sólo en la dimensión espacial o de la localización de la planificación, sino también en las estrategias para integrar las comunidades urbanas y rurales en un sistema de asentamientos, a través del cual se obtenga un mutuo beneficio económico – social y de interacciones físicas (Rondinelli 1989, pág. 22).

Este análisis nos permitirá conocer mejor la realidad de los departamentos que integran a las mancomunidades, y con ello brindarles una alternativa para incluir o rediseñar las propuestas de sus objetivos con la finalidad de contribuir con el desarrollo del territorio.

El enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) (Rondinelli, 1985), tiene como objetivo central lograr el crecimiento económico con equidad regional, centrándose en la dimensión espacial y de localización del desarrollo. Rondinelli parte del supuesto de que “... si

³⁷ La Constitución Política del Perú, en su artículo 43, establece que: “Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

³⁸ Desde el 29 de abril de 2019, el Perú cuenta con una Visión al 2050, aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional. Esta visión representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar que queremos alcanzar en el país al 2050.

los gobiernos de los países en desarrollo quieren alcanzar un desarrollo geográficamente difundido, deben invertir con un patrón de dispersión geográfica” (Rondinelli, 1985). Esto implica la creación de una red de centros urbanos que obedezcan a un patrón de concentración descentralizada que cumplan con ofrecer bienes y servicios económicamente sostenible a un determinado volumen de población y alcanzar niveles de equidad social y geográfica.

El sustento teórico de este enfoque se centra en el concepto de integración funcional del desarrollo espacial, derivado de la teoría de los lugares centrales, que considera como necesaria la existencia de un sistema integrado y articulado de centros de servicio de diverso tamaño especialidad funcional para lograr el desarrollo regional de manera equilibrada. En otras palabras, el análisis espacial busca establecer la capacidad productiva y de servicios de diversos asentamientos de diferentes tamaños y características funcionales para proporcionar los servicios adecuados que promuevan el desarrollo regional (Rondinelli 1989, pág. 19).

Las brechas existentes, en materia de servicios básicos entre los departamentos y dentro de los mismos, aún es significativo en el ámbito territorial. Por ello, el FUDR parte de ciertos supuestos. En primer lugar, cada población se distribuye en asentamientos de diversos tamaños y con funcionalidades diferentes. Por otro lado, cada uno de estos asentamientos tiene necesidades biofísicas como socioeconómicas que debe satisfacer, lo que implica su relación con otros asentamientos. Tres relaciones se consideran fundamentales: las de un lugar central con su zona de influencia, las de lugares centrales de una misma región y finalmente, entre lugares centrales de una región con lugares por fuera de ella. Finalmente, se debe tomar en cuenta que los recursos son limitados y las necesidades ilimitadas y por ello, la población debe desplazarse a otros asentamientos cuando el suyo no provee los bienes y servicios necesarios.

Los servicios deben focalizarse en lugares que tengan una concentración suficiente de la población o en un área de mercado amplia. Si partimos del supuesto que el desarrollo económico debería de lograrse con equidad social y geográfica, entonces las inversiones deben hacerse con un patrón de concentración descentralizada. Esto quiere decir que, los servicios deben localizarse estratégicamente en asentamientos que pueden servir a una amplia población que viva en ellos o en los alrededores, y en los que los residentes de áreas rurales con densidades relativamente bajas tengan fácil acceso. (Rondinelli 1989, pág. 20).

Un sistema de asentamiento jerárquico y bien distribuido puede proporcionar no solo el conjunto de servicios y facilidades que se necesita en las áreas rurales para incrementar su actividad agrícola e ingreso, sino también incrementar los vínculos comerciales de transporte, administrativos y sociales que tengan una región en una economía sostenible. Por ello, el índice de Rondinelli proporciona una dimensión espacial al planeamiento regional porque (Rondinelli 1989, pág. 20):

1. Identifica los asentamientos que pueden actuar más efectivamente como centros de servicios, producción y comercio para su población y de su área circundante.
2. Determina la intensidad de los vínculos entre estas regiones.
3. Delimita aquellas áreas en las cuales la población tiene muy poco o ningún acceso a los servicios y facilidades localizadas en los centros urbanos.

Adicionalmente, el enfoque FUDR se centra no sólo en la dimensión espacial o de localización de la planificación regional, sino también en las estrategias para integrar a las comunidades en un sistema donde se puede lograr mayores beneficios económicos, sociales y de interacciones físicas.

5.1. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Macro Región Oriente del Perú (MRMROP)

Brechas en Desnutrición Crónica

Para el año 2019, la desnutrición crónica de la MRMRNOP fue del 15.5 % en niños y niñas menores de 5 años, esto se encuentra por encima del promedio nacional (12.2 %). Asimismo, los departamentos con mayor porcentaje fueron Cajamarca, con un 27.4% y Amazonas con un 20.4 %. Al respecto, de lo obtenido en cuanto a desnutrición crónica y en función de los datos disponibles del INEI - ENDES al año 2019, se evidencia que los departamentos que poseen un mayor nivel de incidencia de pobreza tienen una mayor tasa de desnutrición crónica. Por ejemplo, este es el caso de Cajamarca, que tiene un índice de pobreza monetario total del 40% y Amazonas del 30%, comparado con Tumbes que presenta un 8.1% de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica y un índice de pobreza monetario total del 10%.

Brechas en salud, educación y vivienda

Territorio	Acceso al seguro de salud*	Educación*				Vivienda**		
		Comprensión lectora (segundo grado de primaria)	Lógico matemático (segundo grado de primaria)	Comprensión lectora (segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (segundo grado de secundaria)	Acceso al agua	Saneamiento	Electricidad
Amazonas	32.4%	58.2%	60.2%	92.4%	91.0%	42.9%	64.7%	34.7%
Cajamarca	25.0%	61.9%	63.1%	93.1%	92.9%	35.0%	69.5%	38.3%
La Libertad	41.0%	57.3%	67.3%	78.0%	85.3%	24.5%	41.0%	13.0%
Lambayeque	40.3%	54.5%	66.4%	76.0%	86.3%	14.4%	30.8%	5.1%
Loreto	28.6%	79.3%	84.6%	95.4%	98.2%	54.1%	66.7%	32.5%
Piura	44.2%	48.9%	56.8%	87.8%	90.8%	26.5%	53.8%	17.7%
San Martín	33.7%	60.5%	68.3%	93.0%	95.0%	27.5%	61.6%	19.5%
Tumbes	31.7%	66.1 %	78.2%	90.9%	94.9%	21.7%	40.3%	4.6%

*Información correspondiente al 2016 / Extraído de Ceplan. Fuente: Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de aprendizaje (UMC), Ministerio de Educación.

**Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ al 2013).

La educación y la salud son los pilares para el desarrollo de cualquier territorio; sin embargo, el Perú presenta una carencia histórica en cuanto a estos servicios. En la Tabla 11 se identifican los niveles en el acceso al seguro de salud, la comprensión lectora y lógico matemático para los

niveles de primaria y secundaria y las brechas en los servicios básicos (acceso al agua, saneamiento y electricidad) de los departamentos que integran la MRMRNOP.

En cuanto al acceso al seguro de salud, Cajamarca presenta el menor porcentaje de brecha (25%) mientras Piura que presenta el mayor (44.2%). Para la comprensión lectora en segundo grado de primaria, Piura presenta una brecha de 48.9% en comparación con Loreto que posee una de 79.3%; si hablamos de lógico matemático en segundo grado de primaria, Loreto presenta una brecha de 84.6% en comparación con Piura, que su brecha es de 56.8%. Por ello, de la MRMRNOP, se concluye que Loreto es el departamento que tiene mayores problemas en educación.

En cuanto a servicios básicos, las brechas más significativas fueron las de Loreto, 54.1% en acceso al agua y 32.5% en acceso a electricidad y las de Cajamarca, con 69.5% de brecha en saneamiento.

Brechas en Infraestructura (Red vial pavimentada o afirmada)

La red vial es imprescindible para el desarrollo y crecimiento de un país, dado que promueve un mayor acceso a los mercados, y ello contribuye a un mayor flujo en la dinámica económica y social entre territorios colindantes. En cuanto a estas brechas, el departamento de San Martín ha presentado la brecha más alta desde el año 2014 hasta el 2019 con indicadores de 49.1 % y 47.9 % respectivamente. (% de la red vial departamental y vecinal pavimentada o afirmada – Fuente: MTC. Cálculos IPE). Por otro lado, el promedio de los departamentos que integran la MRMRNOP, en el período comprendido entre el 2014 y el 2019, se encuentra por debajo del promedio nacional con un indicador porcentual de 32.29% y 33.9 %.

5.2. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas³⁹ para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú (MRMRNOP)

Tabla 21. Información de los Departamentos de la MRMRNOP

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma
Amazonas	426,806	4.5%	2	2	2399	7	54	1	2465
Cajamarca	1,453,711	15.4%	3	8	6928	13	128	2	7082
La Libertad	2,016,771	21.4%	5	11	3726	12	87	1	3842
Lambayeque	1,310,785	13.9%	2	3	1569	3	53	1	1631
Loreto	1,027,559	10.9%	2	1	4586	7	44	1	4641
Piura	2,047,954	21.7%	3	4	4265	7	89	2	4370
San Martín	899,648	9.5%	1	12	2810	7	50	1	2881
Tumbes	251,521	2.7%	1	1	410	3	19	1	435
Total	9,434,755	100.0%	19	42	26693	59	524	10	27347

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

* <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: ESCALE, Padrón de IIEE.

***Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 22. Grado de Complejidad de los departamentos que integran la MRMRNOP

Territorio	Población	% Población	Universidad	Hospital	Básica regular (inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias ***	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Amazonas	426,806	5%	10.53	4.76	8.99	11.86	10.31	10.00	56.45	9.4%
Cajamarca	1,453,711	15%	15.79	19.05	25.95	22.03	24.43	20.00	127.25	21.2%
La Libertad	2,016,771	21%	26.32	26.19	13.96	20.34	16.60	10.00	113.41	18.9%
Lambayeque	1,310,785	14%	10.53	7.14	5.88	5.08	10.11	10.00	48.75	8.1%
Loreto	1,027,559	11%	10.53	2.38	17.18	11.86	8.40	10.00	60.35	10.1%
Piura	2,047,954	22%	15.79	9.52	15.98	11.86	16.98	20.00	90.14	15.0%
San Martín	899,648	10%	5.26	28.57	10.53	11.86	9.54	10.00	75.77	12.6%
Tumbes	251,521	3%	5.26	2.38	1.54	5.08	3.63	10.00	27.89	4.6%
Total	9,434,755	100.0%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	600.00	100.0%

³⁹ Las funciones establecidas para el presente ejercicio son: población, universidad, hospital, básica regular, agricultura, seguridad, conectividad, cabe indicar que es una adaptación de las funciones establecido en el método de Rondinelli.

El nivel de desarrollo de un departamento está relacionado con el número y variedad de sus funciones. La relación ideal debería de ser: a mayor población, mayor jerarquía en la red. El territorio que presenta una mayor complejidad es Cajamarca con un 21.2%, seguido de La Libertad con un 18.9% y Piura con un 15%. Estos dos últimos son los que presentan un mayor porcentaje de población. Vale mencionar, que se establecen niveles de jerarquía de los lugares centrales o asentamientos poblacionales, en función del tamaño de la población y del nivel de los bienes y servicios ofrecidos. Existen cuatro departamentos que están sobre la línea de una perfecta jerarquía: Cajamarca, La Libertad, Piura y San Martín. Esto quiere decir que tienen un mayor porcentaje de complejidad y, por ende, mayor cantidad de funciones en sus territorios. Por el contrario, Tumbes es el departamento que está por debajo de la línea perfecta de jerarquía, lo que quiere decir que le falta varias funciones.

5.3. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica

Brechas en Desnutrición Crónica

En cuanto a desnutrición crónica, la situación de la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica para el año 2019 fue del 19.57% en menores de 5 años, resultado que se encontró por encima del promedio nacional (12.2%). Los departamentos con mayor porcentaje fueron Huancavelica con 32%, Huánuco con 22.4%, Pasco con 19.3% y Junín con 19.2%. (Unidad % de menores de 5 años con longitud o talla baja para su edad – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE)

Al respecto, también podemos mencionar que, en Huancavelica, el 30.7% de niños y niñas menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica en el año 2019, siendo la incidencia menor en 1,3 puntos porcentuales respecto del año anterior. En el departamento de Huánuco, el 19.4% de niños y niñas menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica, siendo su incidencia menor en 3 puntos porcentuales respecto del 2018. De igual manera fue el caso de Pasco, donde el 16% de niños y niñas menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica, siendo su incidencia menor 3,3 puntos porcentuales respecto al 2018.

Asimismo, el 18.7% de niños y niñas menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica, siendo su incidencia menor en 0,5 puntos porcentuales respecto de 2018. Entonces, de acuerdo con los datos del INEI al año 2019, se puede deducir que los departamentos que poseyeron un mayor nivel de incidencia de pobreza tuvieron una mayor tasa de desnutrición crónica.

Brechas en Salud , Educación y Vivienda

Departamento	Acceso al seguro de salud	Educación				Vivienda		
		Compresión lectora (segundo grado de primaria)	Lógico matemático (segundo grado de primaria)	Compresión Lectora (segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Huancavelica	10.80%	56.60%	58.30%	96.00%	95.40%	30.70%	75.30%	28.20%
Huánuco	25.40%	65.90%	70.40%	94.40%	94.20%	42.60%	66.70%	35.30%
Junín	58.60%	30.40%	39.30%	77.50%	78.10%	2.30%	6.90%	0.00%
Lima Provincias	39.40%	44.20%	63.80%	78.90%	85.00%	7.70%	11.20%	0.00%
Pasco	45.10%	54.40%	63.70%	90.20%	88.50%	41.40%	59.60%	20.60%
Ucayali	48.00%	72.40%	82.50%	93.20%	96.40%	31.80%	70.50%	20.50%

*Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ al 2013.

Si bien es cierto que es necesario tener en cuenta el acceso al servicio de salud, también lo es analizar la cantidad y calidad de la infraestructura que se destina a este servicio. Dicho ello, el departamento de Huancavelica tiene una brecha del 10.8 % de acceso al seguro de salud (grupo de asegurados correspondientes a Essalud, FFAA PNP, Seguro Privado, SIS y otros) mientras que registra 351 establecimientos de salud distribuidos en sus provincias y distritos. De estos establecimientos, sólo uno es hospital.

En contraparte, Junín tiene una brecha del 58.6 % asegurados pero su infraestructura incluye 446 establecimientos de salud distribuidos en sus provincias y distritos. De estos, siete son hospitales.

Brechas en Infraestructura (Red Vial pavimentada o afirmada)

En lo que respecta a la red vial pavimentada o afirmada, podemos mencionar que el departamento de Pasco presenta un alto nivel, con 42.3% al año 2019. (% de la red vial departamental y vecinal pavimentada o afirmada – Fuente: MTC. Cálculos IPE). La red vial de este departamento contiene aproximadamente 3286 kilómetros de los cuales 18% corresponde a la red nacional, 18% a la red departamental y 64% a la red vecinal (MTC, 2018). Por otro lado, el departamento de Junín tiene un indicador del 40.3% al año 2019. De la totalidad de 9500 kilómetros de red vial con la que cuenta, solo el 13,8% está pavimentado, y la mayoría de la red vial son trochas carrozables con estado precario. Vale mencionar, que el departamento de Junín es muy importante pues enlaza Lima con Huánuco, Pasco, Ayacucho y Huancavelica.

5.4. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica

Tabla 23. Información de los departamentos que integran la Mancomunidad

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias**	Aeropuerto	Suma
Lima	10,628,470	76.5%	37	23	1,777	7	57	1	1902
Junín	1,316,894	9.5%	6	7	3,715	8	47	1	3784
Huánuco	759,962	5.5%	3	2	3,282	3	43	2	3335
Huancavelica	367,252	2.6%	3	1	2,630	7	43	0	2684
Pasco	272,136	2.0%	1	3	1,321	3	29	0	1357
Ucayali	548,998	4.0%	2	2	1,637	4	17	1	1663
Total	13,893,712	100.0%	52	38	14,362	32	236	5	14725

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) población 2020

<https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: : ESCALE, Padrón de IIEE

***Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 24. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Lima	10,628,470	76.5%	71.15	60.53	12.37	21.88	24.15	20	210.08	35.01%
Junín	1,316,894	9.5%	11.54	18.42	25.87	25.00	19.92	20	120.74	20.12%
Huánuco	759,962	5.5%	5.77	5.26	22.85	9.38	18.22	40	101.48	16.91%
Huancavelica	367,252	2.6%	5.77	2.63	18.31	21.88	18.22	0	66.81	11.13%
Pasco	272,136	2.0%	1.92	7.89	9.20	9.38	12.29	0	40.68	6.78%
Ucayali	548,998	4.0%	3.85	5.26	11.40	12.50	7.20	20	60.21	10.04%
Total	13,893,712	100.0%	100	100	100	100	100	100	600.00	100.00%

Dentro de la mancomunidad existen tres departamentos que están sobre la línea de una perfecta jerarquía⁴⁰; es decir, que cuenten con mayor cantidad de funciones en sus territorios, estos son Lima, Junín y Huánuco. Sin embargo, es importante analizar la calidad de los servicios que se brindan, así como la pobreza monetaria en estos departamentos. En Junín, por ejemplo, la situación del trabajo es inadecuada, encontrándose entre los departamentos con menor porcentaje de trabajadores con empleo formal, esto compromete a las condiciones de vida de estas personas y a la prevalencia de los altos índices de pobreza monetaria.

⁴⁰ Línea de una perfecta jerarquía cuando presentan mayor porcentaje de complejidad.

Asimismo, se encuentran los departamentos de Huancavelica, Pasco y Ucayali que están por debajo de la línea perfecta de jerarquía, en donde falta la prestación de distintos servicios, así como el mejoramiento de las infraestructuras.

5.5. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico

Brechas en Desnutrición Crónica

El estado situacional, en cuanto a desnutrición crónica para el año 2019, de la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, fue del 18.28% en niños y niñas menores de 5 años de edad. Este resultado se encontró por encima del promedio nacional (12.2%). Es preciso mencionar, que los departamentos con mayor incidencia o porcentaje fueron Amazonas con 20.4% y Cajamarca, con 27.4%. (Unidad: % de menores de 5 años con longitud o talla baja para su edad – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE)

Se puede deducir, de acuerdo con datos del INEI referidos a los Compendios Estadísticos, los resultados de los Censos Nacionales 2017 por departamento, la evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamentos 2007-2018 y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar Nacional y Departamental al año 2019, que los departamentos que poseyeron un mayor nivel de incidencia de pobreza tuvieron una mayor tasa de desnutrición crónica: Amazonas con un nivel de pobreza del 30% y Cajamarca con 38%. Por otro lado, de acuerdo con la información elaborada por el Ceplan a partir de estos datos, al año 2019, en Amazonas casi 31 de cada 100 personas se encontraban en situación de pobreza monetaria; es decir, que sus gastos per cápita del hogar no eran suficientes para satisfacer las necesidades básicas, ubicándolo como el sexto departamento con una mayor incidencia de pobreza monetaria. En cuanto a Cajamarca, 38 de cada 100 personas se encontraban en situación de pobreza monetaria, ubicándolo en el segundo departamento con un mayor índice de pobreza monetaria. Ambos casos por encima del promedio nacional (20 de cada 100).

Brechas en Salud, Educación y Vivienda.

Departamento	Acceso al seguro de salud	Educación				Vivienda		
		Compresión lectora (Segundo grado de primaria)	Lógico matemático (Segundo grado de primaria)	Compresión Lectora (Segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (Segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Amazonas	32.40 %	58.20 %	60.20 %	92.40 %	91.00 %	42.90 %	64.70 %	34.70 %
Cajamarca	25.00 %	61.90 %	63.10 %	93.10 %	92.90 %	35.00 %	69.50 %	38.30 %
La Libertad	41.00 %	57.30 %	67.30 %	85.30 %	88.90 %	24.50 %	41.00 %	13.00 %
San Martín	33.70 %	48.20 %	59.20 %	86.50 %	91.70 %	17.20 %	44.50 %	11.80 %

*Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ al 2013.

Sobre el acceso al seguro de salud, el departamento de La Libertad tuvo una brecha del 41%, San Martín del 33.7%, Amazonas del 32.4% y Cajamarca del 25%. En lo que respecta a la brecha de educación en materia de comprensión lectora y lógico matemático, en segundo de primaria, el departamento de La Libertad fue el que presentó una mayor brecha. En segundo de secundaria, fue Cajamarca. En cuanto al acceso de agua, el departamento de Amazonas presentó un 42.9% de brecha, en saneamiento y electricidad presentó un 64.7% y 34.7% respectivamente. Por otro lado, de los departamentos que conforman la mancomunidad, San Martín presentó una menor brecha de acceso de agua con un 24.5%, para saneamiento de 41% y 13% para electricidad. Huancavelica un 75.3% y 28.2% respectivamente.

Brechas en Infraestructura (Red Vial Pavimentada o Afirmada)

En lo que respecta a la red vial pavimentada o afirmada, podemos mencionar que el departamento de San Martín presenta un alto nivel con 47.9 % al año 2019, lo que significa que hay una gran brecha por cerrar. (Unidad: % de la red vial departamental y vecinal pavimentada o afirmada – Fuente: MTC. Cálculos IPE). De acuerdo con la información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en su Anuario Estadístico del año 2018, la red vial del departamento consiste en 5289,6 kilómetros, la cual se divide en 873,2 kilómetros de red vial nacional, 966,1 kilómetros de red departamental y 3450,2 kilómetros de red vecinal. Además, del total de la red vial, solo el 17% se encuentra pavimentada.

De igual manera, se puede mencionar al departamento de Amazonas, cuya red vial asciende a aproximadamente 3 517,77 kilómetros, de los cuales 883,6 kilómetros corresponden a la red nacional, 760,10 kilómetros a la red vial departamental y la mayoría a la red vial vecinal (1 743,50 kilómetros que representan al 49,5% de la red vial total de transporte). El estado de las vías es un problema en este departamento, ya que las redes departamentales o regionales no se encuentran afirmadas (90%) y su estado se agrava en épocas de precipitaciones. Por ello, algunos tramos desaparecen o son muy afectados por deslizamientos (MTC, 2018 – Anuario Estadístico 2018).

En el departamento de Cajamarca la red vial pavimentada o afirmada es del 38.9 %. Según información obtenida del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al año 2017, la red vial del departamento llegó a 14 719,1 kilómetros, la cual se dividió en 1738,9 kilómetros de red vial nacional, 874,7 kilómetros de red departamental y 12 105,4 kilómetros de red vecinal. Además, del total de la red vial, sólo el 10% estaba pavimentada.

Finalmente, La Libertad cuenta con una red vial nacional de 1238,2 kilómetros, una red departamental de 2 008,2 kilómetros y una red vecinal de 5 687,2 kilómetros, de los cuales, sólo el 5,2% de la red vial departamental se encontraba pavimentada, siendo este problema mayor en la sierra del departamento (1%).

5.6. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico

Tabla 25. Información de los Departamentos

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma
La Libertad	1,888,972	40.5%	5	11	3,726	12	87	1	3842
Amazonas	417,365	9.0%	2	5	2,399	7	54	1	2468
Cajamarca	1,453,711	31.2%	3	8	6,928	13	128	2	7082
San Martín	899,648	19.3%	1	12	2,810	7	50	3	2883
Total	4,659,696	100.0%	11	36	15,863	39	319	7	16275

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

<https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: ESCALE, Padrón de IIEE

***Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 26. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma	Complejidad
La Libertad	1,888,972	40.5%	45.45	30.56	23.49	30.77	27.27	14.29	171.83	28.64%
Amazonas	417,365	9.0%	18.18	13.89	15.12	17.95	16.93	14.29	96.36	16.06%
Cajamarca	1,453,711	31.2%	27.27	22.22	43.67	33.33	40.13	28.57	195.20	32.53%
San Martín	899,648	19.3%	9.09	33.33	17.71	17.95	15.67	42.86	136.62	22.77%
Total	4,659,696	100.0%	100	100	100	100	100	100	600	100%

De los cuatro departamentos que conforman la Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, los cuatro cuentan con mayor cantidad de funciones en sus territorios. Sin embargo, es importante analizar la calidad de los servicios que se brindan, así como la pobreza monetaria en Cajamarca, cuyo nivel es mayor respecto a La Libertad, Amazonas y San Martín.

5.7. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Huancavelica – Ica.

Brechas de Desnutrición Crónica

En cuanto a la desnutrición crónica, para el año 2019, el 18.1% de los niños y niñas menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica, cifra que se encuentra por encima del promedio nacional (12.2%). Asimismo, el departamento con mayor porcentaje fue Huancavelica, que presentó un promedio de 30.7% de desnutrición crónica para ese año. (Unidad: % de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE)

Al respecto, en función a los datos disponibles del INEI, desde el año 2010 al 2019, el departamento de Huancavelica fue el que presentó un mayor porcentaje de desnutrición crónica en menores de cinco años, en comparación del departamento de Ica.

Tabla 27. Brechas en salud, educación y vivienda

Territorio	Acceso al seguro de salud	Educación*				Vivienda**		
		Compresión lectora (Segundo grado de primaria)	Lógico matemático (Segundo grado de primaria)	Compresión Lectora (Segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (Segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Huancavelica	10.80%	56.60%	58.30%	96.00%	95.40%	30.70%	75.30%	28.20%
Ica	44.10%	46%	58.10%	84.60%	86.70%	11.40%	31.30%	4.20%

*Información correspondiente al 2016 / Extraído de Ceplan. Fuente: Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de aprendizaje (UMC), Ministerio de Educación.

**Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ al 2013)

Huancavelica presentó los porcentajes más alarmantes en cuanto a los parámetros establecidos en la Tabla 36, lo que refleja que presenta las mayores brechas a nivel nacional, en cuanto a salud, educación y vivienda. Estos datos de igual manera podemos contrastarlos con los niveles de asistencia a una institución educativa, el analfabetismo, los accesos a los servicios de educación, infraestructura educativa, etc. De acuerdo con el Censo del año 2017, la tasa de asistencia de la población de 3 a 24 años, que asiste a una institución educativa (escuela de educación básica regular, instituto superior o universidad) es del 75.4%. Por otro lado, el 17.7% de la población de Huancavelica es analfabeta.

En cuanto al acceso y/o abastecimiento al agua, de acuerdo con la información de los Censos Nacionales del 2017 y haciendo el contraste con el período intercensal 2007-2017, se evidencia una mejora en los niveles de acceso al agua. En el año 2007 sólo 21.7% de las viviendas contaban con

acceso al agua; en el año 2017 se incrementó a 54.2%. Sin embargo, aún hay una gran brecha por cerrar ya que aún se sigue utilizando agua de pozos, proveniente de ríos, acequias, entre otros.

Brechas en Infraestructura (Red Vial Pavimentada o Afirmada)

En la misma línea, en los territorios de la Mancomunidad Huancavelica-Ica, se puede evidenciar que el departamento de Huancavelica es el departamento que presenta una mayor brecha durante los años 2014 al 2019 con 26.7 % y 37.6% respectivamente; en comparación al departamento de Ica que evidencia 17.9% en el año 2014 y 18.2% en el año 2019. (Unidad: % de la red vial departamental y vecinal pavimentada o afirmada – Fuente: MTC. Cálculos IPE). La red vial del departamento de Huancavelica tiene una longitud de alrededor de 8 242.6 kilómetros, de los cuales solo el 15% se encuentra pavimentado, encontrándose una gran brecha en cuanto a vías asfaltadas.

Una de las características principales del departamento de Huancavelica es que su fuente de transporte es netamente terrestre; ya que cuenta sólo con redes viales y ferroviarias. En cuanto a su red ferroviaria, conocida coloquialmente como el “Tren Macho”, ésta tiene una extensión de 128 kilómetros.

5.8. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Huancavelica- Ica

Tabla 28. Información de los Departamentos

Territorio	Población	% Población	Universidad	Hospital	Escuela básica	Escuela técnica	Agencia de desarrollo	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Huancavelica	365,317	27%	75.00	28.57	72.81	58.33	51.19	-	285.91	47.7%
Ica	251,521	19%	25.00	71.43	27.19	41.67	48.81	100.00	314.09	52.3%
Total	616,838	45.9%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	600.00	100.0%

Tabla 29. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad Huancavelica- Ica

Territorio	Población*	% Población	Universidad**	Hospital	Básica regular (inicial, primaria y secundaria) ***	Agencias Agrarias	Comisarias****	Aeropuerto	Suma
Huancavelica	367,252	27.4%	3	2	2630	7	43	0	2685
Ica	975,182	72.6%	1	5	982	5	41	1	1035
Total	1,342,434	100.0%	4	7	3612	12	84	1	3720

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

** <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

***Fuente: ESCALE, Padrón de IIEE.

****Fuente: CENACOM 2017.

El departamento de Ica tiene mayor complejidad con un 52.3%, es decir cuenta con un mayor número de funciones a diferencia de Huancavelica.

5.9. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional de los Andes

Brechas de Desnutrición Crónica

En cuanto a la situación de la Mancomunidad de los Andes al año 2019, la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de cinco años fue del 19.3%, por encima del promedio nacional (12.2%). Asimismo, los departamentos con mayor porcentaje fueron Huancavelica (32%), Apurímac (20.2%) y Ayacucho (20.1%). (Unidad: % de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE).

En función a los datos disponibles del INEI, al año 2019, se pudo evidenciar que los departamentos con un mayor nivel de incidencia de pobreza tuvieron una mayor tasa de desnutrición crónica, tal fue el caso de Huancavelica que desde el año 2010 al 2019 ha mostrado una reducción porcentual con 53.6% y 32% respectivamente; sin embargo, tal como se mencionó previamente, aun mantiene una tasa porcentual por encima de los departamentos que conforman la mancomunidad.

Brechas en salud, educación y vivienda

Territorio	Acceso al seguro de salud	Educación				Vivienda		
		Comprensión lectora (Segundo grado de primaria)	Lógico matemático (Segundo grado de primaria)	Comprensión Lectora (Segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (Segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Ayacucho	18.60%	46.80%	51.00%	91.10%	90.70%	21.60%	56.40%	23.10%
Apurímac	12.70%	61.70%	64.20%	94.60%	94.90%	21.50%	61.90%	23.80%
Huancavelica	10.80%	56.60%	58.30%	96.00%	95.40%	30.70%	75.30%	28.20%
Ica	44.10%	46.00%	58.10%	84.60%	86.70%	11.40%	31.30%	4.20%
Junín	55.10%	51.50%	58.50%	86.00%	84.50%	33.70%	52.60%	22.00%

Información correspondiente al 2016 / Extraído de CELAN. Fuente: Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de aprendizaje (UMC), Ministerio de Educación.

**Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ al 2013)

Sobre el acceso al seguro de salud, el departamento de Junín tuvo una brecha del 55.1%, en comparación con los otros departamentos que integran la Mancomunidad, como Huancavelica que presentó una brecha del 10.8%. En educación, en materia de comprensión lectora y lógico matemático en segundo de primaria, el departamento de Apurímac fue el que presentó una mayor brecha. En segundo de secundaria, fue Huancavelica. En cuanto al acceso de agua, el departamento de Junín presentó un 33.7% de brecha en saneamiento y electricidad y Huancavelica un 75.30% y 28.20%

respectivamente. Este departamento fue el que presentó la mayor brecha entre todos los departamentos que conforman esta mancomunidad.

Brechas en Infraestructura (Red vial Pavimentada o Afirmada)

Territorio	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
PERÚ	35.3	35.7	35.9	35.7	33.8	33.2	0	0	0	0
Apurímac	34.6	35	35.7	36	22.3	22.2	0	0	0	0
Ayacucho	34.6	34.6	34.6	33.7	29.1	32.7	0	0	0	0
Huancavelica	37.6	37.6	37.5	37.2	26.5	26.7	0	0	0	0
Ica	18.2	18.3	18.3	18.3	18.3	17.9	0	0	0	0
Junín	40.3	40.3	40.5	40.7	40.5	41.4	0	0	0	0

Unidad: % de la red vial departamental y vecinal pavimentada o afirmada

Fuente: MTC Cálculos IPE

De los territorios que integran la Mancomunidad de los Andes, para el año 2019, el departamento de Junín presentó un 40.3% de red vial local pavimentada o afirmada, a diferencia de Ica que presentó un 18.2%.

5.10. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR)- la Mancomunidad Regional de los Andes.

Tabla 30. Información de los departamentos

Territorio	Población*	% Población	Universidad*	Hospital	Básica regular (inicial, primaria y secundaria) ***	Agencias Agrarias	Comisarias****	Aeropuerto	Suma
Apurímac	430,736	11.3%	3	7	2163	7	54	1	2235
Ayacucho	668,213	17.6%	2	8	2948	12	53	1	3024
Huancavelica	367,252	9.7%	3	2	2630	7	43	0	2685
Ica	975,182	25.6%	1	5	982	5	41	1	1035
Junín	1,361,467	35.8%	6	7	3715	8	47	1	3784
Total	3,802,850	100.0%	15	29	12438	39	238	4	12763

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

** <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

*** Fuente: ESCALE, Padrón de HIEE.

**** Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 31. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad de los Andes

Territorio	Población	% Población	Universidad	Hospital	Escuela básica	Escuela técnica	Agencia de desarrollo	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Apurímac	430,736	11.3%	20.00	24.14	17.39	17.95	22.69	25.00	127.17	21.2%
Ayacucho	668,213	17.6%	13.33	27.59	23.70	30.77	22.27	25.00	142.66	23.8%
Huancavelica	367,252	9.7%	20.00	6.90	21.14	17.95	18.07	-	84.06	14.0%
Ica	975,182	25.6%	6.67	17.24	7.90	12.82	17.23	25.00	86.85	14.5%
Junín	1,361,467	35.8%	40.00	24.14	29.87	20.51	19.75	25.00	159.27	26.5%
Total	3,802,850	100.0%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	600.00	100.0%

El departamento de Junín tiene mayor complejidad con un 26.5%; es decir, cuenta con más cantidad de funciones presentes en su territorio. Por otro lado, el análisis regional evidencia una diferencia entre

los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Junín que tienen una complejidad mayor a 20%, en comparación de Huancavelica e Ica, que poseen un promedio de 14% de complejidad.

5.11. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Amazónica

Brechas en Desnutrición Crónica

Para el año 2019, el 16.35% de menores de cinco años padecieron desnutrición crónica en la Mancomunidad Regional Amazónica. Este resultado se encontró por encima del promedio nacional (12.2 %). Los departamentos con mayor porcentaje de desnutrición crónica fueron Huánuco (22.4%), Amazonas (20.4%), Loreto (20%) y Ucayali (17.8%) durante el año 2019. (Unidad: % de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE).

Al respecto, podemos mencionar que, en el departamento de Huánuco, el 19,6% de menores de cinco años sufrieron desnutrición crónica en el año 2018, siendo su incidencia menor en 3 puntos porcentuales respecto al 2019. En el departamento de Amazonas, en el año 2018, fue del 17.1%, dos puntos porcentuales menos respecto al año 2019 y en Loreto, fue del 23.8%, 3.8% menos que en 2019.

De acuerdo con los datos del INEI al año 2019, se puede deducir que los departamentos que poseen un mayor nivel de incidencia de pobreza tienen una mayor tasa de desnutrición crónica. Esta situación de pobreza dificulta el acceso a los servicios de salud y educación.

Brechas en Salud, Educación y Vivienda

Departamento	Acceso al seguro de salud	Educación				Vivienda		
		Compresión lectora (Segundo grado de primaria)	Lógico matemático (Segundo grado de primaria)	Compresión Lectora (Segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (Segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Amazonas	32.40 %	58.20 %	60.20 %	92.40 %	91.00 %	42.90 %	64.70 %	34.70 %
Huánuco	25.40 %	65.90 %	70.40 %	94.40 %	94.21 %	42.60 %	66.70 %	35.30 %
Cajamarca	25.00 %	61.90 %	63.10 %	93.10 %	92.90 %	35.00 %	69.50 %	38.30 %
La Libertad	41.00 %	57.30 %	67.30 %	85.30 %	88.90 %	24.5%	41.00 %	13.00 %
Loreto	28.60 %	79.30 %	84.60 %	95.40 %	98.20 %	54.10 %	66.70 %	32.50 %
San Martín	33.70 %	48.20 %	59.20 %	86.50 %	91.70 %	17.20 %	44.50 %	11.80 %

*Información correspondiente al 2016 / Extraído de Ceplan. Fuente: Sistema de Consulta de Resultados de Evaluación (SICRECE), Oficina de medición de la calidad de aprendizaje (UMC), Ministerio de Educación.

**Fuente: Brechas Ceplan/ Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI/ al 2013)

El departamento de La Libertad cuenta con una brecha del 41% de acceso al seguro de salud. En cuanto a infraestructura, La Libertad cuenta con 753 establecimiento de salud de los cuales 5 son hospitales. Por su parte, San Martín tiene una brecha del 33.7% de acceso al seguro de salud y su infraestructura está conformada por 361 establecimientos de salud de los cuales 12 son hospitales. Para el

departamento de Amazonas, la brecha es del 32.4% de acceso al seguro de salud y registra un total de 443 establecimiento de salud, de los cuales 5 son hospitales.

Brecha en Infraestructura (Red Vial Pavimentada o Afirmada)

En lo que respecta a la red vial pavimentada, el departamento de San Martín presentó un 47.9 % en el año 2019 (Unidad % de la red vial departamental y vecinal o afirmada) en comparación a los demás departamentos que conforman la Mancomunidad). Esto significa que hay una gran brecha por cerrar. De acuerdo el Anuario Estadístico 0218 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la red vial del departamento consiste en 5289,6 km, la cual se divide en 873,2 kilómetros de red vial nacional, 966,1 kilómetros de red departamental y 3450,2 kilómetros de red vecinal. Además, del total de la red vial, sólo el 17% se encontraba pavimentada.

El departamento de Amazonas presentó un índice del 42.1% (Unidad % de la red vial departamental y vecinal o afirmada), teniendo una red vial que asciende a aproximadamente 3 517,77 kilómetros, de los cuales 883,6 kilómetros corresponden a la red nacional, 760,10 kilómetros a la red vial departamental y la mayoría a la red vial vecinal (1 743,50 kilómetros que representan el 49,5% de la red vial total de transporte). El estado de las vías es un problema en este departamento, ya que principalmente las redes departamentales o regionales no se encuentran afirmadas (90%) y su estado se agrava en épocas de precipitaciones. Por ello, algunos tramos desaparecen o son afectados por deslizamientos (MTC, 2018).

5.12. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica

Tabla 32. Información de los departamentos

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma
Amazonas	417,365	12.73%	2	5	2,399	7	54	1	2468
Huánuco	759,962	23.18%	3	2	3,282	3	43	2	3335
Loreto	1,027,559	31.34%	2	3	4,586	7	44	2	4644
Madre Dios	173,811	5.30%	1	2	368	3	13	1	388
San Martín	899,648	27.44%	1	12	2,810	7	50	3	2883
Ucayali	548,998	16.75%	2	2	1,637	4	17	1	1663
Total	3,278,345	100.0%	11	26	15082	31	221	10	15381

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

* <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: ESCALE, Padrón de

***Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 33. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica

Territorio	Población*	% Población	Universidad*	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria)**	Agencias Agrarias	Comisarias**	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Amazonas	417,365	12.73%	18.18	19.23	15.91	22.58	24.43	10.00	110.33	18.39%
Huánuco	759,962	23.18%	27.27	7.69	21.76	9.68	19.46	20.00	105.86	17.64%
Loreto	1,027,559	31.34%	18.18	11.54	30.41	22.58	19.91	20.00	122.62	20.44%
Madre Dios	173,811	5.30%	9.09	7.69	2.44	9.68	5.88	10.00	44.78	7.46%
San Martín	899,648	27.44%	9.09	46.15	18.63	22.58	22.62	30.00	149.08	24.85%
Ucayali	548,998	16.75%	18.18	7.69	10.85	12.90	7.69	10.00	67.32	11.22%
Total	3,278,345	100.0%	100	100	100	100	100	100	600	100%

Los departamentos que se encontrarían sobre una línea perfecta de jerarquía; es decir, que cuentan con las funciones básicas en sus territorios son Loreto, San Martín y Amazonas. Sin embargo, es importante analizar la calidad de los servicios que se brindan, así como la pobreza monetaria en estos departamentos. Al año 2019, en San Martín, aproximadamente 25 de cada 100 personas se encuentra en estado de pobreza, en Loreto, 32 de cada 100 y en Amazonas, 31 de cada 100.

5.13. Brechas identificadas de los departamentos que integran la Mancomunidad Regional Macro- Sur.

Brechas en Desnutrición Crónica

En el año 2019, la desnutrición crónica de la Mancomunidad Regional Macro-Sur, fue del 5.98% en menores de 5 años, resultado que se encuentra por debajo del promedio nacional (12.2%). Los departamentos con mayor incidencia o porcentaje de desnutrición crónica fueron Cusco con 14% y Madre de Dios con 7%. (Unidad: % de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica – Fuente: INEI – ENDES. Cálculos IPE).

Al respecto, también podemos mencionar que, en el departamento de Cusco (14%), el índice total de la población menor de cinco años con desnutrición crónica superó al promedio nacional. Esto puede deberse a varios factores relacionados a la cobertura de seguros de salud, al débil acceso a los servicios básicos, entre otros. En el departamento de Madre de Dios, el 7% de menores de cinco años sufrieron de desnutrición crónica, esto lo ubica entre uno de los departamentos con menor tasa de desnutrición crónica.

Brecha en Salud, Educación y Vivienda

Territorio	Acceso al seguro de salud	Educación				Vivienda		
		Compresión lectora (Segundo grado de primaria)	Lógico matemático (Segundo grado de primaria)	Compresión Lectora (Segundo grado de secundaria)	Lógico matemático (Segundo grado de secundaria)	Acceso a agua	Saneamiento	Electricidad
Arequipa	46.80 %	40.00 %	60.40 %	74.60 %	77.20 %	10.00 %	27.60 %	4.00 %
Cusco	34.80 %	51.50 %	60.90 %	89.60 %	90.00 %	21.50 %	49.50 %	22.60 %
Madre de Dios	62.70 %	58.30 %	72.80 %	90.90 %	92.50 %	26.90 %	54.90 %	12.40 %
Moquegua	41.70 %	30.70 %	46.00%	75.60 %	75.70 %	11.50 %	27.20 %	11.30 %
Tacna	63.10 %	23.20 %	35.60 %	71.10 %	69.70 %	9.00 %	20.00 %	6.60 %

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

* <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: ESCALE, Padrón de

***Fuente: CENACOM 2017.

En recuadro se observan las brechas en salud y educación en los departamentos que conforman la Mancomunidad. El departamento de Tacna tiene una brecha de 63.1% de acceso al seguro de salud. En cuanto a infraestructura, Tacna cuenta con 72 establecimientos de salud, de los cuales uno es un hospital. De acuerdo con la información para el planeamiento con enfoque territorial (Ceplan⁴¹; 2021: 28), si bien es cierto que un más de la mitad de las personas ocupadas cuentan con algún seguro de salud, este porcentaje aún se encuentra por debajo del promedio nacional (72.7%).

El departamento de Madre de Dios tiene una brecha de 62.7% de acceso al seguro de salud, y de sus 110 establecimientos de salud, sólo dos son hospitales. Por otro lado, el departamento de Arequipa tiene una brecha de 46.8% de acceso al seguro de salud y de sus 249 establecimientos de salud, 4 son hospitales. Ahora bien, a pesar de que alrededor de la mitad de su población cuenta con seguro de salud, su cifra aún encuentra por debajo del promedio nacional (72.7%).

Brechas en Infraestructura (Red Vial Pavimentada o Afirmada)

En lo que respecta a la red vial pavimentada o afirmada, podemos mencionar que el departamento de Moquegua presenta un alto nivel de índice con 59.8%, al año 2019. Esto significa que hay una gran brecha por cerrar. De acuerdo con la información del Gobierno Regional de Moquegua (Ceplan⁴²; 2021: 6), la red vial del departamento consiste en 2640.8 kilómetros, la cual se divide en 470 kilómetros de red vial nacional, 908,9 kilómetros de red departamental y 1261,8 kilómetros de red vecinal, teniendo buenas condiciones en sus redes viales en los sectores costeros. (Unidad % de la red vial departamental y vecinal o afirmada – Fuente MTC Cálculos IPE)

El departamento de Tacna presenta un índice de 50.3 %, al año 2019. Al respecto, el Gobierno Regional de Tacna (Ceplan⁴³; 2021: 6), menciona que el departamento cuenta con 2 530 kilómetros de red vial, de los cuales aproximadamente 707 kilómetros se encuentran asfaltados y 1859 kilómetros de red vial no se encuentran pavimentados. Finalmente, el departamento de Cusco presenta un índice

⁴¹ Información extraída de: https://geo.ceplan.gob.pe/assets/pdf/fichas/Tacna_enfoque_territorial.pdf

⁴² Información extraída de: https://geo.ceplan.gob.pe/assets/pdf/fichas/Moquegua_enfoque_territorial.pdf

⁴³ Información extraída de: https://geo.ceplan.gob.pe/assets/pdf/fichas/Tacna_enfoque_territorial.pdf

de 41.7 %, teniendo una red vial que asciende a aproximadamente 15 386,36 kilómetros, dividiéndose de la siguiente manera: 12% corresponde a las vías nacionales, el 17% a las vías departamentales y el 71% a las vías vecinales, sólo el 12 % de toda la red vial se encuentran asfaltadas.

5.14. Método Aplicado de Análisis Regional de Dennis Rondinelli, con su enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) en la Mancomunidad Macro Región Sur

Tabla 34. Información de los departamentos

Territorio	Población *	% Población	Universidad *	Hospita l	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencia s Agrarias	Comisarias**	Aeropuert o	Sum a
Tacna	349,056	10.03%	3	1	476	4	33	1	518
Madre Dios	173,811	4.99%	1	2	368	3	13	1	388
Moquegua	182,017	5.23%	1	1	406	7	24	2	441
Arequipa	1,460,433	41.96%	4	4	1,635	9	115	1	1768
Cusco	1,315,220	37.79%	3	6	3,431	14	101	1	3556
Total	3,480,537	100%	12	14	6,316	37	286	6	6671

* Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/ población 2020

* <https://www.sunedu.gob.pe/lista-de-universidades-licenciadas/>

**Fuente: ESCALE, Padrón de IIEE.

***Fuente: CENACOM 2017.

Tabla 35. Grado de complejidad de los departamentos que integran la Mancomunidad

Territorio	Población*	% Población	Universidad *	Hospital	Básica regular (Inicial, primaria y secundaria) **	Agencias Agrarias	Comisarias***	Aeropuerto	Suma	Complejidad
Tacna	349,056	10.03%	25.00	7.14	7.54	10.81	11.54	16.67	78.70	13.12%
Madre Dios	173,811	4.99%	8.33	14.29	5.83	8.11	4.55	16.67	57.77	9.63%
Moquegua	182,017	5.23%	8.33	7.14	6.43	18.92	8.39	33.33	82.55	13.76%
Arequipa	1,460,433	41.96%	33.33	28.57	25.89	24.32	40.21	16.67	168.99	28.17%
Cusco	1,315,220	37.79%	25.00	42.86	54.32	37.84	35.31	16.67	212.00	35.33%
Total	704,884	100.0%	100	100	100	100	100	100	600	100%

Los departamentos que se encontrarían sobre una línea perfecta de jerarquía; es decir que cuenta con más funciones presentes en sus territorios, son Arequipa y Cusco. Sin embargo, se reitera la importancia de analizar la calidad de los servicios que se brindan y así como la pobreza monetaria en estos departamentos.

5.15. Observaciones finales

De acuerdo con el análisis realizado, tomando como referencia el enfoque de Funciones Urbanas para el Desarrollo Rural (FUDR) (Rondinelli 1985), se logró identificar las brechas de los departamentos

que conforman las Mancomunidades Regionales inscritas y, además, a través de diversos indicadores, cuál es su proceso de avance para el cierre de estas brechas.

Es preciso mencionar, que la Mancomunidad Regional de Los Andes es la única mancomunidad que, desde su inscripción hasta lograr su funcionamiento, ha logrado cumplir con los objetivos trazados, los mismos que se reflejan tanto en sus memorias anuales como en los datos e indicadores recogidos dentro de este trabajo. Por ejemplo, un tema relevante que ha venido trabajando la Mancomunidad Regional de los Andes es la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de 5 años. En el año 2019, el porcentaje de la suma total promedio de todos los territorios que conformaban la MRA fue de 19.3%, incluso encontrándose por encima del promedio a nivel nacional (12.2%). Sin embargo, si se realiza un contraste por cada territorio que conforma la mancomunidad, se puede constatar una gran reducción de este indicador desde el año 2012, fecha en que se creó la mancomunidad.

En comparación con otras mancomunidades regionales inscritas, no se han evidenciado datos u objetivos trazados en referencia a la reducción de la destrucción crónica en menores de 5 años. La información evaluada solo es a nivel territorio para poder identificar el estado de todos aquellos que actualmente conforman mancomunidades regionales. Adicionalmente a ello, se identificaron también la brecha en el acceso a salud, educación, sobre todo en materia de comprensión lectora, y vivienda, en lo que respecta al acceso al agua, saneamiento y electricidad. Con toda la data que pudo recogerse, se logró identificar el grado de complejidad de cada territorio que conforma cada mancomunidad regional en aras de que sirva como punto de partida para los tomadores de decisiones y hacedores de políticas.

Los resultados de este enfoque nos sirven para identificar los resultados de las tomas de decisiones de cada mancomunidad regional. Asimismo, como se dijo anteriormente, este enfoque nos ayudará a determinar la intensidad de los vínculos entre las regiones y a establecer estrategias que sirvan como punto de partida hacia la regionalización del Perú.

6. Propuesta de reforma administrativa para la optimización del modelo actual de Mancomunidad Regional

Partiendo de la premisa de que toda reforma administrativa parte de una modificación de los procesos internos de algún organismo del Estado, con la finalidad de mejorar su intervención en aras de favorecer al ciudadano, se plantea a continuación la propuesta de reforma administrativa para optimizar el modelo actual de mancomunidades regionales:

1. **Elaboración de un diagnóstico a nivel regional:** A partir de la identificación de los problemas y las potencialidades que tiene cada departamento/región en particular, es que se va a lograr un conocimiento integral de cada territorio. La elaboración de diagnósticos va a construir la fotografía de la situación actual y también de la situación futura deseada. Es a partir de estos

diagnósticos, que se va a poder hacer el cruce de información con otros departamentos y analizar la pertinencia de la creación de una Mancomunidad que verse sobre objetivos comunes.

2. **Intervención directa de la Secretaría de Descentralización (PCM):** Es imprescindible que este organismo promueva desde el nivel nacional hacia el regional, los beneficios de las mancomunidades. Esto a partir de capacitaciones a funcionarios del nivel regional que traten sobre lo siguiente:
 - a. Visión a largo plazo, desarrollo territorial y planificación regional.
 - b. Ejecución de proyectos de inversión o programas sociales en los que puedan participar más de un departamento.
 - c. Regionalización y el hecho de que las mancomunidades son una alternativa de solución a la fragmentación de los territorios.
3. **Fortalecimiento del servicio civil a nivel regional:** Revisar el sistema de gestión de recursos humanos y desarrollar ajustes normativos para que las entidades públicas puedan identificar puestos clave que deban tener vocación de permanencia en los órganos de línea. La Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) debe crear una plataforma institucional para este nivel que pasa por el desarrollo de perfiles de puestos, esquemas remunerativos comparativos, mecanismos de evaluación de desempeño.
4. **Participación del MEF en la generación de incentivos:** El MEF debe de otorgar incentivos a los departamentos que integran las mancomunidades, fortalecer las capacidades, y designar gerentes públicos que estén capacitados para el adecuado funcionamiento de estas. De la misma manera, los gobiernos regionales deben designar recursos para los gastos operativos. Por último, es necesario el diseño de mecanismos de financiamiento y fondos que les permita funcionar adecuadamente.
5. **Modificar el aparato normativo:** Si bien se han establecido algunos requisitos para la conformación de las mancomunidades, aún en la normatividad vigente no se han establecido los siguientes considerandos:
 - a. Las regiones deberán integrar solo una mancomunidad; no obstante, pueden retirarse y ser parte de otra. Para ello, deberán realizar el cierre presupuestal y dar a conocer a la Secretaría de Descentralización, los motivos de su decisión.
 - b. Las mancomunidades que no estén funcionando por el lapso de tiempo de dos años serán retiradas del registro de mancomunidades. En caso esto sucediera, el último representante deberá dejar un resumen de los objetivos y de las actividades realizadas durante su funcionamiento, así como describir las causas que conllevaron a dejar de funcionar.
6. **Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento de las reformas:** Esta opción busca desarrollar un arreglo institucional fuera del Poder Ejecutivo que funcione como contraparte y genere demanda para que las reformas sigan avanzando más allá de la rotación de ministros y viceministros. Esta

comisión tendrá una fuerte legitimidad ya que reunirá a representantes de todos los partidos políticos.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

- En esta tesis se determinó que la conformación de las Mancomunidades Regionales no ha permitido una mejor gestión del territorio a nivel regional en el periodo 2013-2019. Dado que de las siete (07) Mancomunidades Regionales inscritas en la PCM, solo una es Unidad Ejecutora, siendo esta la Mancomunidad Regional de los Andes-MRA. Es decir, sólo la MRA ha podido gestionar recursos para la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades.

Asimismo, solo la MRA ha trascendido en el tiempo a pesar del cambio de gobernantes. Por otro lado, si bien esta mancomunidad ha logrado una mejor gestión en los territorios de los departamentos que la conforman – como, por ejemplo, contribuir con la reducción de la anemia y la desnutrición infantil, mejorar la conectividad mediante la ejecución de diversos proyectos de construcción de puentes, conservar el medio ambiente mediante la plantación de árboles, entre otros– esto se debió a que cuentan con una institucionalización más sólida y una visión compartida. Este no ha sido el caso de las otras seis (06) mancomunidades, dado que no habido voluntad política que permitiera la continuidad de estas o debido a las trabas político-administrativas de los sistemas administrativos y funcionales

- En este trabajo se determinó que una Mancomunidad Regional se define como el acuerdo de la voluntad de dos o más gobiernos regionales, que se unen para la ejecución de proyectos intrarregionales, porque los tomadores de decisiones ven una oportunidad para dar solución a problemas comunes, lo que conlleva al desarrollo territorial. Sin embargo, una característica que prima en este modelo es que no refleja lo establecido en su marco normativo vigente, esto porque hay escaso conocimiento del mecanismo y escasos recursos (humanos y económicos), y sobre todo poco apoyo de los operadores de los sistemas administrativos.
- En este trabajo se identificaron los factores que han favorecido al funcionamiento de las mancomunidades. Lo más importante, y que es fundamental, es la voluntad política de los gobernadores de los departamentos que las integran. Esto porque el desarrollo del territorio dependerá también de las interrelaciones sociales, económicas y ambientales con otros territorios, y la ejecución de proyectos intrarregionales que permitan tener una mirada más integral. Lo que más ayudó al cumplimiento de los objetivos, fue contar con el Código de Unidad Ejecutora (UE), el cual es otorgado por el MEF. Sin embargo, lo más difícil es cumplir con todos los requisitos para la obtención de este código. Por eso, que de las siete (07)

mancomunidades inscritas, solo la Mancomunidad Regional de los Andes cuenta actualmente con este código.

Por su parte, los factores que han limitado el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales han sido el bajo nivel de institucionalidad; es decir, no cuentan con personal técnico, recursos humanos, no han realizado un diagnóstico integral, no conocen los problemas y potencialidades sus territorios y, por ende, no han identificado las brechas principales a ser atendidas. Otro factor es que el esquema normativo no permite que se cumpla con lo establecido en la Ley de Mancomunidades. A ello, se suma la falta de voluntad de los políticos, que no logran asegurar la continuidad de las actividades de la mancomunidad regional.

- En la presente investigación se determinó las medidas que se deben adoptar para optimizar el modelo de la Mancomunidad Regional actual. Lo más importante, es la voluntad política, pero para ello, se debe dar a conocer las ventajas que tiene este mecanismo, lo cual contribuye a dar solución a problemas comunes o desarrollar actividades, esto mediante la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de inversión más allá de la jurisdicción de un departamento, con la finalidad de brindar adecuados servicios y bienes a la población, que conlleven al desarrollo del territorio.

2. Recomendaciones

- Debido a los constantes cambios y problemas políticos que ha venido atravesando el país, recomendamos la necesidad de retomar e impulsar el modelo de mancomunidad regional dentro de nuestro territorio, para lo cual se sugiere que el análisis efectuado en este trabajo sirva como antecedente y punto de partida para identificar el estado situacional de las mancomunidades regionales que actualmente se encuentran creadas, permitiendo optimizar el modelo actual, ya que muchos testimonios recogidos indican que el avance o el estancamiento del desarrollo de una mancomunidad regional se debe principalmente a la voluntad política tanto de los Gobiernos Regionales que conforman una Mancomunidad, así como del Gobierno Central. Luego de haberse creado la Ley de Mancomunidades Regionales no ha habido mayor intención del Gobierno Central de mejorar la propuesta del modelo. Aun así, por el espacio de tiempo de creación que tiene la Mancomunidad Regional de Los Andes, esta única mancomunidad regional ha demostrado que puede articular planes, políticas públicas y orientar la gestión pública hacia el servicio del ciudadano y esto se ha evidenciado con los resultados que progresivamente ha estado obteniendo.
- Considerando que todos los empleados públicos de las mancomunidades, entrevistados, manifiestan que existe un desconocimiento profundo del territorio, recomendamos que es fundamental realizar un diagnóstico integral del territorio, que permita conocer el estado actual

de cada uno de los departamentos que integran a las mancomunidades, con la finalidad de identificar problemas, potencialidades comunes y las principales brechas. Con ello, se podrá definir los objetivos principales de la intervención y que deben de ser prioridad para los territorios. Esto teniendo en cuenta el enfoque territorial y el enfoque de gestión descentralizada.

- Considerando la revisión del marco normativo que regula a las mancomunidades regionales, otra medida es otorgar incentivos económicos para la conformación o desarrollo de éstas, fortalecer las capacidades de los operadores de las mancomunidades, y que el Comité Ejecutivo y la Asamblea de la Mancomunidad sostenga reuniones con el Órgano Consultivo, con la finalidad de que se les brinde asesoría técnica para el adecuado funcionamiento. Por último, que la normatividad vigente que regula a los Sistemas Administrativos permita el cumplimiento de lo que establece la Ley de Mancomunidades.
- En correspondencia a los resultados obtenidos, se debe establecer un criterio para la vigencia de una Mancomunidad Regional. Es decir, que las mancomunidades que no estén operando por un periodo de tiempo determinado, se consideren como inactivas, así como también, dar criterios para la (re)activación. Esta función estaría a cargo de la Secretaría de Descentralización de la PCM, la misma que actualmente lleva el registro.
- De acuerdo con los testimonios recogidos y con el estudio realizado dentro de este trabajo, los Sistemas Administrativos no son impedimentos en el normal funcionamiento y/o organización de una mancomunidad regional; sin embargo, se recomienda que principalmente los Sistemas Administrativos de Planeamiento, Presupuesto e Inversión, a través de sus entes rectores, puedan establecer ese apoyo técnico para una mejor articulación e interacción con la Ley de Mancomunidades Regionales.
- Desde la creación de la Ley de Mancomunidades Regionales hasta la fecha, no se ha tenido mejoras en el propio modelo ni mucho menos se han recogido todas las dificultades y/o experiencias atravesadas por los propios Gobiernos Regionales en la conformación y funcionamiento de una Mancomunidad Regional. En ese sentido, se recomienda establecer una Guía de Orientación con el objetivo de un mejor ordenamiento de las Mancomunidades Regionales con respecto a su funcionamiento y la interacción con otros entes.
- Dado el carácter complejo, multicausal y multidimensional del territorio de cada departamento, se recomienda que cada mancomunidad establezca objetivos centrales y prioritarios basados en el conocimiento integral de su realidad. Por ello, para la optimización del modelo, propuesto en la presente tesis, y conforme a los empleados públicos entrevistados, se recomienda la aplicación de un piloto en alguna mancomunidad actualmente inscrita.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. 2008. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Alfaro M & Costamagna. El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial. 2015.

Arias, Jorge e Iván Arias. “Mancomunidades en Bolivia: Más allá de la jurisdicción municipal”. Crónicas Urbanas. 2008. Cusco, número 13, pp. 75-88

Becerra, Marcelo. Aprendizaje en torno a la integración territorial y el fortalecimiento de niveles complementarios de gobernanza local y regional, desde la experiencia asociativa de gobiernos locales en el contexto de pobreza rural y aislamiento crítico en el extremo austral de Chile. 2007. Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP), Programa Servicio País (PSP), Chile.

Benites Ramos, Juan Manuel. Informe Técnico de la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente del Perú, ProGobernabilidad. 2016.

Boisier, Sergio. (2003). El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento

CENTRUM. Índice de Competitividad Regional del Perú 2020. Lima, Perú. 2020. Disponible en: https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE_2019_FINAL.pdf

Chessman Olaechea, Yuri. Modelo de mancomunidad regional y su Desarrollo Económico y Social de los Periodos 2012 al 2016. Tesis para optar el grado de doctor en economía. 2018. Lima: Universidad Inca Garcilaso de La Vega. Escuela de Posgrado. Disponible en: <http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/3653>

Contraloría General de la Republica. Estudio del proceso de descentralización en el Perú. 2014. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

Consultora Macroconsult. Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. 2010.

Córdova, Hildegardo. “Proceso de Regionalización en el Perú: ¿una solución para el Desarrollo?”. 2004. Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2020. Disponible en URL: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espaciodesarrollo/article/view/7910/8190>

Cruz, María. Clasificación de los departamentos en el Perú por análisis factorial y de acumulación. 2015. Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2020. Disponible en URL: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/424/426>

De León, Yelin. Mancomunidad ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010. Tesis para Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional. 2012. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Trabajo Social, Departamento de Estudios de Postgrado.

Grupo Propuesta Ciudadana. Cuadernos Descentralistas N°21. La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. 2007. Lima, Perú. Disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cuaderno_descentralista_21.pdf

Grupo Propuesta Ciudadana. Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú. Ciclo de Formación XXVII. 2017.

Martín JM, Hortelano ML, Plaza GJ. Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León. 2007. Fecha de consulta: 20 de setiembre de 2020. Disponible en URL: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/viewArticle/68>

Massiris, Ángel. Ordenación del Territorio en América Latina. 2002. Fecha de consulta: 18 de setiembre de 2020.

Méndez, R. 1988. El Espacio de la Geografía Humana. Geografía Humana. Madrid: Cátedra. 9-50.

Montes Cáceres, Leonardo. Problemas de sostenibilidad institucional de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan. Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. 2013. Lima: Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

Neyra Aráoz, Gonzalo. La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016. 2012. Lima, Perú.

Obando Pintado, Segundo Edgardo. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, factores que influyen en su aplicación. Caso: Mancomunidad Municipal Simón Rodríguez – Paita. Tesis para optar el grado de Magister en Gerencia Social. 2017. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

Pirez, Pedro. 2009. “Prólogo” Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores. Buenos Aires: Lumiere.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Reforma del Estado y Modernización de la gestión pública. 2011. Lima.

Riera FP, Carlos Haas, et al. Las Mancomunidades en España. 2005. Fecha de consulta: 19 de setiembre de 2020. Disponible en: <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/06-LAS%20MANCOMUNIDADES.pdf>

Rondinelli, Dennis. Método aplicado de análisis regional, La dimensión espacial de la política de desarrollo. 1988. Disponible en : https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABH550.pdf

Santos, M. 1984. “The Redesccovery and the remodeling of the planet in the technico-scientific period and New Roles of Sciences” International Social Science Journal 36-4. Paris: Unesco. 15 de mayo de 2009 < <http://strates.revues.org/536>

Vargas Morales, Zenón. Discurso académico sobre la descentralización. Un acercamiento teórico: clásicos y contemporáneos. Investigaciones sociales. 2009. Vol.13 N°23. Pp. 223-250 [2009] UNMSM/IIHS, Lima, Perú.

Vitteri Ñiquin, Hugo Antonio. Factores que limitan la descentralización fiscal: el caso de la región La Libertad, Perú. Tesis para optar el grado de doctor en derecho y ciencias políticas. 2015. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo, Escuela de Postgrado, Programa Doctoral de Derecho y Ciencias Políticas.

Yicón, Linda, Marisol Ansa y Carlos Áñez. 2016. “Mancomunidad Colombo-Venezolana para la integración fronteriza”. Sistema de Información Científica Redalyc. Red de Revistas Científicas. Opción, vol. 32, núm. 80, 2016, pp. 244-260. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31047691011>

ANEXO 1. MARCO NORMATIVO DEL MARCO TEÓRICO

Marco Normativo	Definición
Constitución Política del Estado 1993	Norma de mayor jerarquía cuyo mandato es obligatorio en todo el territorio peruano.
Ley 23878, Ley que aprueba el Plan Nacional de Regionalización (1984)	Dinamiza el proceso de regionalización para la descentralización económica, política y administrativa de acuerdo con lo establecido en la Constitución.
Ley 24650, Ley de Bases de la Regionalización (1987)	Se norma la delimitación, creación y modificación de las regiones; así como la creación, naturaleza, finalidad competencia, organización básica, recursos y relaciones de los gobiernos regionales.
Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2001)	Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.
Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización y su modificatoria por Ley 29379 (2002)	Desarrolla el capítulo de la Constitución que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcertada correspondiente a los tres niveles de gobierno.
Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (2004)	Establece políticas de incentivos para la integración y conformación de regiones, para consolidar el desarrollo nacional descentralizado, de conformidad con la Ley 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización.
Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007)	Establece principios y normas básicas de organización, competencia y funciones del Poder Ejecutivo como parte del Gobierno Nacional, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales, la naturaleza y requisitos de creación de entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.
Ley 29379 (2009)	Modificó el Artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización y otorgó funciones a las Juntas de Coordinación Interregional. Busca promover y facilitar el proceso de regionalización, adecuando la legislación sobre la materia a fin de constituir regiones sostenibles para el desarrollo del país en conjunto.
Ley 29768, Ley de Mancomunidades Regionales (2011)	Establecer el marco legal de la Mancomunidad Regional como mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales.
Decreto Supremo N° 050-2013-PCM (2013)	Supremo aprueba el Reglamento de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional, el cual trata sobre su constitución, adhesión y separación, organización, régimen de personal y servicios y régimen económico
Ley 30804, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 29768, Ley de Mancomunidades Regionales (2018)	Modifica los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

ANEXO 2. MODELOS DE ENTREVISTA

MODELO DE ENTREVISTA A EXPERTOS

Presentación

1. Nombre y apellidos:
2. Nombre de la entidad que representa/ trabaja:
3. Cargo que ocupa:
4. Fecha de la entrevista:

Preguntas

1. Mas allá de lo establecido en el marco normativo, ¿cómo ve usted actualmente a las Mancomunidades Regionales?
2. ¿Conoce algunas mejoras que hayan hecho las Mancomunidades Regionales en los últimos años?
3. ¿Cuáles son los mayores desafíos de las *Mancomunidades Regionales*? (Ej. Sistemas de Administración Transversal, marco normativo, recursos humanos, etc.)
4. ¿Cuál sería su propuesta para mejorar el funcionamiento de las Mancomunidades Regionales?
5. ¿Cree usted que la propuesta de Mancomunidades Regionales contribuye o podrían contribuir con el proceso de regionalización? ¿Por qué?
6. ¿Conoce usted otro modelo de mancomunidad que se aplique en otros países?
7. ¿La conformación de mancomunidades permitiría:
 - a. fortalecer la competitividad territorial?
 - b. Contribuir al cierre de brechas en los territorios (indicar en que temas).
8. ¿Cuál es la diferencia entre una Mancomunidad Regional y una Macro región?

*Para los especialistas del MEF

1. ¿En qué consiste la asistencia técnica brindada desde el MEF a las mancomunidades regionales?
2. ¿Cuál es la función del Ministerio de Económica y Finanzas en la distribución o transferencia de los recursos a las mancomunidades regionales, cuáles son los requisitos que se solicita a mancomunidad para que puedan ser unidades ejecutoras o pliegos?
3. ¿Conoce usted sobre el mecanismo de transferencia (donde se afecta el recurso) que los gobiernos regionales otorgan a las mancomunidades?

MODELO DE ENTREVISTA A REPRESENTANTES DE MANCOMUNIDADES REGIONALES

Presentación

1. Nombre y apellidos:
2. Nombre de la entidad que representa/ trabaja:
3. Cargo que ocupa:
4. Fecha de la entrevista:

Preguntas

1. ¿Cómo fue el proceso de conformación e inscripción de su Mancomunidad? ¿Tuvo alguna dificultad durante el proceso?
2. ¿Qué ventajas y/o incentivos existen para la conformación de Mancomunidades Regionales?
3. ¿Cuáles son los requisitos/impedimentos para que la Mancomunidad Regional sea una Unidad Ejecutora?
4. ¿Como han solucionado el tema de la gestión de recursos humanos de la mancomunidad regional? Nos podría indicar si actualmente cuenta con personal a tiempo completo o parcial.
5. La Mancomunidad Regional cuenta con una estructura orgánica, de ser el caso el personal contratado es suficiente para cumplir con todas las funciones.

6. Nos podría indicar como gestionan los recursos presupuestales para los gastos administrativos (Contratación de personal, mobiliario, entre otros).
7. ¿Qué oficina es la encargada de la formulación de los proyectos de inversión?
8. ¿Cuáles son los procedimientos para ejecutar un proyecto de inversión? ¿Existe alguna dificultad en el proceso?
9. Para establecer los objetivos propuestos por la Mancomunidad, se han revisado:

	SÍ	NO
Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)		
Políticas Nacionales y Sectoriales		
Planes Nacionales y Sectoriales		
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)		
Agenda de Competitividad		
Visión del Perú al 2050		

Si ha revisado otros documentos, indicar cuales son:

10. ¿Cree usted que la Mancomunidades Regional contribuyó para reducir el impacto de la Covid-19? ¿De qué manera?

ANEXO 3. INTERACCIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS CON LAS MANCOMUNIDADES REGIONALES (CASO DE ANÁLISIS: MANCOMUNIDAD DE LOS ANDES)

SISTEMA ADMINISTRATIVO	ENTE RECTOR	ORGANO ENCARGADO SEGÚN NORMATIVA INTERNA	PRODUCTOS	DIFICULTADES DE IMPLEMENTACIÓN
Sistema Nacional de Tesorería	MEF - Dirección Nacional del Tesoro Público	Ley de Mancomunidades Regionales no lo indica. Sin embargo, siendo una Unidad Ejecutora, amerita contar con una oficina de Oficina de Tesorería. El reglamento de la Mancomunidad de los Andes establece que cuenta con una Oficina de Tesorería ubicada dentro de la Oficina de Administración.	a. Ejecutar el pago de las obligaciones y llevar el control y custodia de fondos y valores a través del SIAF. b. Llevar el control de los pagos correspondiente a los compromisos presupuestarios devengados. c. Emitir, endosar, girar cheques y realizar transacciones electrónicas y otros. d. Proponer a la Oficina de Administración el cronograma de pagos de las obligaciones contraídas e. otros.	No se encuentra alguna dificultad para su implementación toda vez que actualmente dentro de la estructura orgánica de la Mancomunidad de Los Andes se puede apreciar que se encuentra la Oficina de Tesorería como órgano de apoyo.
Sistema Nacional de Endeudamiento	MEF - Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público	No detalla	a. Solicitar pedidos recursos de deuda ante la Dirección de Créditos de la DGTP para financiera proyectos de inversión. b. Elaborar el informe donde se establezca la finalidad de la solicitud, donde mencione cuales son las fuentes y donde se devolverá los recursos provenientes de la deuda.	El Sistema Nacional de Endeudamiento no se implementa en una Entidad o UE. Solo se canaliza la solicitud de deuda por medio de una Oficina de Proyectos, Oficina de Tesorería y Oficina de Presupuesto.
Sistema Nacional de Contabilidad	MEF - Dirección General de Contabilidad Publico	Ley de Mancomunidades Regionales no indica contar con un órgano u oficina detalladamente. Sin embargo, siendo un pliego presupuestario amerita contar con una dirección u oficina de Oficina de Contabilidad Por otro lado, de acuerdo al reglamento de la Mancomunidad de los Andes dentro de su estructura organizacional cuenta con una Oficina de Contabilidad ubicándose dentro de la Oficina de Administración.	a. Proponer proyectos de normas y procedimientos contables al órgano rector. b. Proponer el manual de procedimientos contables de la entidad a que correspondan; sin transgredir ni desnaturalizar las normas y procedimientos vigentes; y c. Efectuar el registro y procesamiento de todas las transacciones de la entidad a que correspondan, elaborando los estados financieros y complementarios, con sujeción al sistema contable de su competencia funcional.	De acuerdo con lo analizado no se encuentra alguna dificultad para su implementación toda vez que actualmente dentro de la estructura orgánica de la Mancomunidad de Los Andes se puede apreciar que se encuentra la Oficina de Contabilidad como órgano de apoyo.
Inversión Publica	MEF- Dirección General de Programación Multianual del Sector Público	Según Ley de Mancomunidades Regionales no indica contar con un órgano u oficina detalladamente. Sin embargo, de acuerdo con el ejemplo de la Mancomunidad de los Andes su estructura orgánica cuenta con una Dirección de Gestión de Inversiones.	a. Proyectos de inversión pública b.-IOARR	
Planeamiento Estratégico	CEPLAN	No indica la ley. En la Mancomunidad de los Andes, es la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	a. Plan Estratégico Institucional (PEI) b. Plan Operativo Institucional (POI)	Tienen que ser UE para poder realizar el PEI Requieren del PEI para poder registrar en el Aplicativo Ceplan V01 el POI.

Defensa Judicial del Estado	Procuraduría General del Estado - MINJUS	Oficina de Asesoría Jurídica - Coordinar en los casos que corresponda con los organismos del Estado y la procuraduría pública, las acciones destinadas a la defensa de la Mancomunidad ante cualquier acción de demanda, conciliación o solicitud de arbitraje a cargo de terceros. En general, asuntos jurídico-administrativos de interés de la Mancomunidad.		
Sistema Nacional Control	Contraloría General de la República	No indica la ley En Mancomunidad de los Andes, en la Oficina de Administración y Finanzas.	a. Control Previo b. Control Concurrente c. Control Simultaneo	Ley N° 30804 Art 6, numeral 3 " La mancomunidad regional se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Control, al Sistema Nacional de Presupuesto y a los demás SAT"
Modernización de la Gestión Pública	Secretaría de Gestión Pública (PCM)	No indica la Ley. Según Mancomunidad de los Andes: "Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Implementar y supervisar el proceso de gestión de calidad de la mancomunidad, en el marco de los lineamientos y planes de la modernización de la gestión pública definidos por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros."	- Planeamiento de Estado: Políticas de Estado y de gobierno - Planeamiento estratégico - Presupuesto para resultados - Gestión por procesos - Servicio civil meritocrático - Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento	
Gestión de Recursos Humanos	Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR	No indica la Ley Oficina de Administración y Finanzas* Según Mancomunidad Regional	a. Recursos Humanos (Legajo, Escalafón) b. Reforma del Servicio Civil c. Conflictos de Recursos Humanos.	
Sistema Nacional de Abastecimiento	MEF - Dirección General de Abastecimiento	No indica la Ley de Mancomunidades Regionales Sin embargo, en la Mancomunidad de los Andes, la Oficina de Administración y Finanzas como órgano de apoyo está en cargado de llevar a cabo la gestión de adquisiciones de la UE., siendo esta una de las partes del SNA.	a. Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras b. Gestión de Adquisiciones c. Administración de Bienes.	De acuerdo a lo analizado no se encuentra alguna dificultada para su implementación toda vez que actualmente dentro de la estructura orgánica de la Mancomunidad de Los Andes (tomando como ejemplo), se puede apreciar que la Oficina de Administración tiene a cargo uno de los procesos del Sistema Nacional de Abastecimiento, siendo esta la Gestión de Adquisición. Lo demás se vendrá implementado progresivamente toda vez que el SNA.
Sistema Nacional de Presupuesto Público	MEF - Dirección General de Presupuesto Publico	Según Ley de Mancomunidades Regionales no indica contar con órgano u oficina de Presupuesto. Sin embargo, siendo un pliego presupuestario amerita contar con una dirección u OP. Por otro lado, de acuerdo con el reglamento de la MAR dentro de su estructura organizacional se cuenta con una OPP.	a. Procesos Presupuestarios (Formulación y Programación.) b. Modificaciones Presupuestales	De acuerdo a lo analizado no se encuentra alguna dificultada para su implementación toda vez que actualmente dentro de la estructura orgánica de la Mancomunidad de Los Andes (tomando como ejemplo), se puede apreciar como Órgano de apoyo se tiene a la OPP para atender todos los procesos presupuestarios.

NOTA BIOGRÁFICA

Miguel Angel Junior Orosco Lugo

Nació en Lima, Perú, el 30 de octubre de 1990. Licenciado en Administración, con conocimiento y estudios en economía. Ha realizado estudios de especialización en Contrataciones Públicas, Planeamiento Estratégico para el Sector Público y Presupuesto Público. Cuenta con más de 7 años de experiencia en el Sector Público en los Órganos encargados de las contrataciones (OEC) y en las áreas de Abastecimiento, específicamente atendiendo las etapas y/o actividades de programación presupuestal, actos preparatorios, procedimientos de selección y ejecución contractual. Adicionalmente, ha participado en la implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) – MEF, en distintas Unidades Ejecutoras y en la elaboración de planes institucionales.

Janis Ingrid Rojas Solis

Nació en Andahuaylas – Apurímac. Es Abogada por la Universidad Andina del Cusco (UAC) e Ingeniera Agrónoma por la Universidad San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), egresada de la Maestría en Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional Agraria la Molina. Cuenta con más de 7 años de experiencia en supervisión, fiscalización, evaluación, seguimiento, monitoreo de proyectos de inversión pública y privados.

Responsable en la conducción de los procesos de planificación de las cuencas del Pachitea, río Cañete, Marañón y de la provincia de Cotabambas, entre otros, aplicando los enfoques de cambio climático, interculturalidad e igualdad de género. Miembro del equipo que incorporó las medidas sectoriales de Gestión de Riesgos ante Desastres en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de las entidades públicas; además de la formulación de la propuesta de objetivos y acciones institucionales como medidas de adaptación ante el cambio climático en los planes de los gobiernos locales que conforman la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas.

Apoyó en la elaboración de guías para la formulación o actualización de Planes de Desarrollo Concertado a nivel regional, provincial y distrital en Ceplan, y en la elaboración del Manual para elaborar políticas regionales ante el Covid-19 en Inicam.

Nathaly Cristina Vega Alvarado

Nació en Lima, Perú, el 15 de marzo de 1991. Es licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú con un diploma internacional en Marketing por la Universidad ESAN. Cuenta con más de 7 años de experiencia en la elaboración, análisis y evaluación de políticas públicas y también en la supervisión de propuestas público-privadas.

Trabajó en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico por casi dos años. Responsable de asistir en los procesos de elaboración del Plan Bicentenario – Perú al 2021 y en la elaboración del PESEM del Ministerio de la Producción y en el PEI-POI del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Trabajó en la coordinación parlamentaria del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de la Educación. Posteriormente, fue miembro del equipo técnico del Grupo Parlamentario “Peruanos por el Kambio”, en el Congreso de la República. Apoyó en la elaboración del inventario de procedimientos en el marco de la Gestión por Procesos de la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad del Ministerio del Interior y diseñó el marco metodológico de las investigaciones a cargo del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Participó en el proceso de elaboración de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, actualmente aprobada. Ahora, viene participando en la elaboración de la Política Nacional para el Pueblo Afroperuano del Ministerio de Cultura.