

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Ventanas de políticas: el caso de formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2040

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Loayza Reyes, Liliana Leonor

Asesor:

Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación Ventanas de políticas: el caso de formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2040 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Loayza Reyes, Liliana Leonor de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 26 de noviembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier</u>	
DNI: 07874167	Firma 
ORCID: 0000-0001-5599-2762	

Dedicatoria

A quien gobierna desde el cielo. Venga tu reino, Padre. Hágase tu voluntad, así también en la tierra como en el cielo. Mateo 6:10.



Agradecimientos

A mi papá, Manuel Jesús Loayza Pereda, que me enseñó a perseverar y me inspira a tomar decisiones con sabiduría. A mi mamá, Lidia Reyes López, cuyo amor, apoyo y sacrificio dan fruto en cada cosa que hago en la vida. A mi hermana Neli, cuya ayuda es clave siempre en mi vida. A mi asesor Gonzalo Alcalde, por su guía invaluable y por sus correcciones que me permiten concluir con éxito este proyecto.

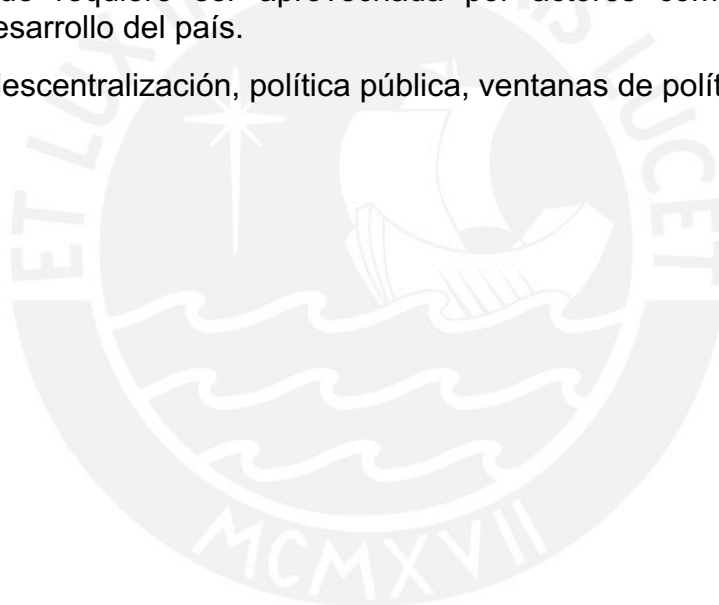
A mi Padre que está en el Cielo, dador de vida eterna, gracias por tu amor, consejo y guía.



Resumen

La descentralización es una de las reformas de Estado más importantes en el Perú del siglo XXI; sin embargo, luego de más de veinte años de su implementación, diversos diagnósticos indican que fracasó o es muy deficiente. Frente a ello, la Presidencia del Consejo de Ministros está formulando la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) al 2040, con el fin de superar dichas limitaciones. En este contexto, el presente Trabajo de Suficiencia Profesional sistematiza mi experiencia laboral como parte del equipo técnico encargado de la formulación de la PNMD, bajo el marco conceptual de ventanas de políticas o corrientes múltiples, para entender cómo surge esta política y brindar aportes desde la ciencia política para su adecuado diseño e implementación. El trabajo desarrolla cómo durante el gobierno de Pedro Castillo (2021-2022) se abrió una ventana de políticas para replantear la descentralización a largo plazo, la cual se institucionalizó con el inicio del proceso de formulación de la PNMD, y plantea que esta ventana de políticas, a pesar de los cambios de gobierno, aún permanece abierta, por lo que requiere ser aprovechada por actores comprometidos con la democracia y el desarrollo del país.

Palabras claves: descentralización, política pública, ventanas de políticas.



Índice

Introducción.....	1
1. Marco de referencia	4
1.1 Estado del arte.....	4
1.2 Descripción del contexto profesional	7
1.3 Marco conceptual	9
1.4 Metodología	11
2. Análisis	13
2.1 Línea de tiempo de la formulación de la política	13
2.1.1 Gobierno de Pedro Castillo	13
2.1.2 Gobierno de Dina Boluarte	15
2.2 Ventana de políticas para la descentralización.....	18
2.2.1 Corriente política	18
2.2.2 Corriente de problemas	19
2.2.3 Corriente de soluciones.....	20
2.2.4 Emprendedor de políticas: Yuri Chessman	20
Conclusiones.....	26
Recomendaciones	29
Referencias Bibliográficas.....	30

Índice de Figuras

Figura 1 Modelo causal de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización.....	9
Figura 2 Línea de tiempo de la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización.....	17



Índice de Tablas

Tabla 1 Presupuesto por niveles de gobierno del 2007 al 2023	5
Tabla 2 Percepción sobre la gestión de los tres niveles de gobierno (julio a diciembre de 2024)	7
Tabla 3 Resumen sobre la ventana de políticas de la PNMD	23



Introducción

El presente trabajo de suficiencia profesional nace de mi experiencia laboral en la Secretaría de Descentralización, siendo parte del equipo técnico que está a cargo de la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD).

La elaboración de esta política inició formalmente el año 2022, a través de la Resolución Ministerial N.º 120-2022-PCM, que crea el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) para su formulación, que consta de 28 miembros. La política tiene como órgano responsable de su elaboración a la Secretaría de Descentralización, que es dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)¹.

En agosto del año 2023, me incorporé al equipo y una de las primeras tareas asignadas fue la revisión del entregable 1 que se había presentado al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Luego de analizar el documento y las observaciones planteadas por esta entidad, decidimos rehacerlo y desarrollamos un nuevo enunciado y un nuevo modelo causal.

Como parte del trabajo analizamos bibliografía especializada, realizamos entrevistas a expertos y socializamos la propuesta con diversos actores del ámbito privado, político y de la sociedad civil para recoger sus perspectivas y aportes. En febrero del 2024, el entregable 1 recibió la conformidad metodológica de CEPLAN y se prosiguió con la elaboración del entregable 2, que fue aprobado por CEPLAN en noviembre del 2024. Y, actualmente, el entregable 3 está en proceso de elaboración.

La sistematización de esta experiencia laboral es relevante porque aborda una de las reformas políticas más importantes del país, y porque luego de más de veinte años desde que se inició este proceso, por primera vez se está elaborando una política que guíe y ordene su implementación en el largo plazo, hacia el año 2040.

¹ Cabe indicar que el país no ha contado con este tipo de instrumentos para orientar la descentralización desde hace más de una década. Durante el gobierno de Ollanta Humala se formuló el Plan Nacional de Descentralización 2012-206 pero no fue aprobado formalmente por la Presidencia del Consejo de Ministros y no tuvo mayor impacto (Dosek et al., 2023, p. 20).

Recordemos que, en el año 2002, en un contexto de transición a la democracia, se puso sobre la agenda política nacional reanudar la descentralización en el país. De esta manera, entre los años 2002 y 2003, en el gobierno de Alejandro Toledo, se emitieron diversas normativas que diseñaron el actual proceso de descentralización, como la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional; la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y las nuevas leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipales, entre otros.

Durante estos 23 años de implementación, el proceso de descentralización ha enfrentado diferentes vaivenes marcados por las decisiones políticas de los gobiernos de turno y, en general, los balances sobre esta reforma de estado son negativos (Dosek et al., 2023; Gonzales de Olarte, 2024; IEP 2022; Molina, 2016) y coinciden en que es una limitante para el desarrollo equitativo e integral de nuestro país. En ese sentido, Dosek et al.(2022) mencionan:

La democracia actual no funciona bien con un Estado débil, limitada presencia estatal en el territorio y escasas capacidades de proveer servicios básicos a su ciudadanía. Por tanto, los actores políticos necesitan romper con la histórica desigualdad territorial que impide un desarrollo más integral del país. (p. 87)

Sin embargo, en medio de esta desesperanza, se ha abierto una oportunidad para consensuar el rediseño de este proceso, a través de la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD). En ese marco, mi Trabajo de Suficiencia Profesional sistematiza mi experiencia laboral como parte del equipo formulador de la PNMD y plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se genera la ventana de oportunidad para iniciar la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización y de qué manera se mantienen las condiciones para continuar su formulación a pesar de un cambio de gobierno?

A continuación, se detalla las secciones que comprende este documento. En la primera sección del documento, desarrollaré el estado del arte sobre el proceso de descentralización, para entender su relevancia como reforma de Estado y la situación en que se encuentra. Luego, describiré con más detalle mi experiencia laboral en la formulación de la política, y desarrollaré el marco conceptual para el análisis y precisaré la metodología de esta sistematización.

En la segunda sección del documento, iniciaré describiendo los principales hitos de su formulación durante el gobierno de Pedro Castillo y durante el gobierno de Dina Boluarte. Luego, aplicaré el marco conceptual sobre ventanas de políticas para analizar y entender los hechos narrados, específicamente el contexto en el que se origina la elaboración de la PNMD. Asimismo, analizaré los hechos que permiten continuar su elaboración aún luego de un cambio de gobierno. Finalmente, en la tercera sección del documento, presentaré las conclusiones y aportes a la formulación de la PNMD.



1. Marco de referencia

1.1 Estado del arte

A raíz de haberse cumplido veinte años de la implementación del proceso de descentralización, se han realizado diferentes estudios sobre la materia, algunos se han orientado a realizar balances integrales abordando diferentes problemas que enfrenta este proceso (DESCO, 2023), o considerando un análisis de la descentralización en base a su dimensión política, administrativa y fiscal (Dosek et al., 2022) o sus efectos en la desconcentración económica y el desarrollo regional (Gonzales de Olarte, 2023). También, hay estudios que han analizado aspectos específicos de la descentralización, como el gasto público en las regiones y municipios (IEP, 2023a), el ejercicio de las funciones y competencias (IEP, 2023b; DESCO, 2023), la participación ciudadana o la pequeña minería, entre otros temas (DESCO, 2023).

En general, de acuerdo a estos estudios, el balance sobre el proceso de descentralización es negativo. Tomando en cuenta las dimensiones de la descentralización, se identifica que la dimensión administrativa es la que ha presentado un mayor avance, aunque con serias deficiencias, ya que si bien se han transferido el 94.3% de funciones sectoriales a los gobiernos regionales (PCM, 2024a), se identifica superposición y falta de claridad en el ejercicio de las mismas (IEP, 2023b). Asimismo, el rol de los gobiernos subnacionales es bastante limitado y se identifica una débil planificación institucional, ya que está desarticulada de la planificación nacional y que tiende a estar enfocada en las inversiones locales (Dosek et al., 2022).

Respecto a la dimensión fiscal, es la que menos avances presenta, ya que está condicionada al proceso de regionalización, que no prosperó ni se replanteó tras el fracaso del referéndum en el año 2005. Si bien el presupuesto de los gobiernos subnacionales se ha incrementado en gran proporción, esto se debe más al crecimiento económico que experimentó el país en los últimos años que a un efecto de la descentralización (Dosek et. al., 2022, p.64). Por ejemplo, entre los años 2007 y 2023, el presupuesto de los gobiernos regionales se incrementó en un 345% y el de los gobiernos locales en un 290% (PCM, 2024a, p.14), y se puede observar en cifras absolutas en la siguiente tabla. Este aumento, sin embargo, se ha basado en transferencias desde el

gobierno central antes que en una mayor autonomía subnacional para establecer y recaudar impuestos.

Tabla 1

Presupuesto por niveles de gobierno del 2007 al 2023

Niveles de gobierno	2007	2009	2019	2020	2021	2022	2023
Gobierno nacional	46,031	54,752	113,392	133,021	137,636	134,801	144,964
Gobiernos locales	11,128	23,736	35,642	42,736	45,009	52,639	49,484
Gobiernos regionales	14,158	18,682	39,538	41,498	45,287	50,382	55,252
Total	71,318	97,170	188,572	217,254	227,932	237,822	249,700

Nota. Se organizaron los datos y seleccionaron los años más representativos para facilitar la lectura.

Fuente: Adaptado de “Política Nacional Multisectorial de Descentralización, Entregable 1” por Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2024a. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5800959/5146541-entregable-1-politica-nacional-multisectorial-de-descentralizacion.pdf?v=1709661784>

En cuanto a la dimensión política, si bien en el marco de este proceso se logró instaurar elecciones para elegir a los gobernadores regionales, el país se encuentra en una crisis de representatividad, ya que no ha sido acompañada de reformas consistentes en el sistema de partidos y el sistema electoral. De esta manera, se cuenta con un diseño institucional que centraliza el poder en los gobernadores y alcaldes, y se deja pocas competencias reales para los consejeros y regidores, es decir una lógica presidencialista que se afirma también con la mayoría automática de los consejos municipales (Dosek et al., 2023, p.48).

Por otro lado, respecto a la conducción del proceso, los diferentes estudios indican que hubo un gran retroceso el año 2007, ya que el órgano que lidera el proceso de descentralización perdió autonomía y poder cuando se aprueba la fusión del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo la modalidad de fusión por absorción, siendo esta última la entidad incorporante (Alcalde y Sánchez, 2016; Molina, 2016).

Asimismo, el año 2017, respondiendo a sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la gobernanza y la descentralización en el país, se crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT) y la Secretaría de Descentralización pasó a ser una de las tres secretarías que la conforman. Sin embargo, este cambio tampoco representó avances en cuanto al liderazgo de la conducción del proceso de descentralización (Dosek et al., 2023, p.21).

Finalmente, un elemento clave a señalar es la opinión del ciudadano de a pie sobre el tema de la descentralización. Este proceso inició en un contexto de transición a la democracia y un cambio de gobierno, con la asunción de Alejandro Toledo como presidente del Perú. Asimismo, fue un contexto donde la descentralización no sólo fue una propuesta de un gobierno o un partido, sino que fue fruto del consenso de diferentes fuerzas políticas y de la ciudadanía en general, que apostaba por la descentralización como parte de la reforma democrática en el país.

En ese sentido, por ejemplo, el ciudadano de a pie conocía y tenía una posición clara sobre la descentralización. El año 2001, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) identificó que el 73% de peruanos mayores de 18 años se consideraban descentralistas (p.5). También, la definición de descentralización preponderante estaba asociada a promover el igual desarrollo en todos los departamentos (47.3 %) y la transferencia de poder de decisión (20.0 %) (p.9).

Aún hasta el año 2012, la descentralización estaba en la agenda política nacional y la ciudadanía tenía una opinión favorable hacia ella. Por ejemplo, el año 2012, el Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) identificó que el 60.6 % de peruanos mayores de 18 años estaban a favor de la descentralización, y el 40 % de los entrevistados consideraba que el impacto del proceso de descentralización en el país ha sido favorable (Aragón & Chávez, 2013, p.9)

Sin embargo, hoy no es un tema que esté en la boca del ciudadano de a pie, ni se recoge información al respecto en alguna una encuesta de opinión pública; pero se identifican otras fuentes que recogen la percepción ciudadana sobre la gestión estatal. El informe Técnico: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia (julio-diciembre 2024), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INEI), revela que más del 64% de peruanos considera mala o muy mala la gestión del gobierno central, del gobierno regional y del gobierno local (INEI, 2024, p.8).

Tabla 2

Percepción sobre la gestión de los tres niveles de gobierno (julio a diciembre de 2024)

Opinión sobre la gestión	Gobierno Central	Gobierno Regional	Gobierno Local
Muy buena / Buena	9,6	18,3	29,2
Mala / Muy mala	85,1	68,8	64,2
No sabe / No responde	5,3	13,0	6,7

Nota. Se está presentando solo la información correspondiente al nivel nacional.

Fuente: Adaptado de "Informe Técnico: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia, julio -diciembre 2024" (p.8) por Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2024.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7709816/6524421-01-informe-tecnico-gobernabilidad-julio-diciembre-2024.pdf?v=1740787744>

1.2 Descripción del contexto profesional

El 01 de agosto del año 2023 ingresé a trabajar en la Secretaría de Descentralización, que depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, y de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, es responsable de promover el desarrollo territorial y la descentralización del estado.

Específicamente, trabajo en la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Territorial (SSPDT), a quien la Secretaría de Descentralización le encomendó la tarea de la elaborar la PNMD. Mi trabajo se centra en la elaboración de esta política, formo parte del equipo de profesionales multidisciplinar a cargo de su redacción.

Conjuntamente con el equipo iniciamos nuestras labores proponiendo un plan de trabajo alineado a la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN; realizamos la revisión y análisis bibliográfico sobre descentralización, aplicamos entrevistas a expertos y mantuvimos constantes reuniones técnicas con los diferentes equipos de la SD. Asimismo, nos encargamos de organizar y llevar a cabo los diferentes espacios para socializar los avances de la PNMD y recoger los aportes de diferentes actores del país.

Particularmente, mi formación como politóloga y mi experiencia laboral en la implementación de políticas públicas y coordinación intergubernamental e intersectorial me permitieron tener una base de conocimiento sobre el proceso de descentralización

porque llevé una materia específica sobre el tema en mis estudios en pregrado, así como otras materias que me permitían generar propuestas teniendo una visión integral del sistema político del país, comprendiendo nuestra forma de gobierno, la forma de estado, el régimen político en el que estamos y las características de nuestro sistema electoral.

En general, he participado en la redacción y sustento de tres entregables de la PNMD, así como el diseño de la estrategia de participación ciudadana y coordinación intersectorial e intergubernamental para su elaboración. Cabe precisar que el entregable tres está en proceso de elaboración.

Sin embargo, quiero resaltar que los primeros pasos fueron claves para poder avanzar para el diseño de la política. En ese sentido, diseñé y sustenté la propuesta del enunciado público que pasó por la revisión y discusión en reuniones de trabajo y talleres con los equipos técnicos de la Secretaría de Descentralización y luego con CEPLAN. Finalmente, la propuesta fue aprobada y pasó a ser revisada por diferentes actores en los talleres participativos y entrevistas que se realizaron. Fue clave conectar el proceso de descentralización con la entrega de bienes y servicios y así poder aterrizar el proceso de descentralización a una política pública.

Asimismo, me encargué de sustentar que el diseño del árbol de problemas no debería basarse en los cinco objetivos que presenta la Ley de Bases de la Descentralización sino en base a un marco conceptual basado en las tres dimensiones de la descentralización (fiscal, político y administrativo).

El enunciado aprobado de problema público de la PNMD es “Limitada descentralización que afecta la entrega de bienes y servicios en el territorio” y el modelo causal comprende cuatro causas directas y 17 causas indirectas que están enmarcadas en tres dimensiones de la descentralización (administrativa, fiscal y política).

Figura 1

Modelo causal de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización



Fuente: Tomado de "Política Nacional Multisectorial de Descentralización, Entregable 1 por Presidencia del Consejo de Ministros (PCM),2024a". <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5800959/5146541-entregable-1-politica-nacional-multisectorial-de-descentralizacion.pdf?v=1709661784>

1.3 Marco conceptual

Para el presente TSP se escogió el marco analítico y conceptual sobre políticas públicas de las ventanas de oportunidad o ventanas de políticas, que fue desarrollado por Kingdon (1984) y que nos permite analizar cómo se dieron las condiciones para la elaboración de la PNMD.

Torres-Melo y Santander (2013) y Roth (2002) citando a Kingdon (1984) incorporaron este concepto en el análisis de políticas públicas, especialmente en la etapa de construcción de la agenda pública, es decir, cómo un problema logra ser priorizado y convertirse en una política pública.

“Las ventanas de políticas son oportunidades muy limitadas que se generan en el juego político donde se dan las condiciones para iniciar una discusión sobre un problema público determinado” (Torres-Melo y Santander 2013, p. 83). Roth (2002, p.68) lo describe de la siguiente manera: “Cuando un problema encuentra una solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana de políticas (policy window).”

Específicamente la ventana de políticas se da cuando confluyen tres corrientes: i) la corriente de los problemas (problems); ii) la corriente de las soluciones o alternativas (proposals); y la iii) la corriente política (politics) (Roth, 2002, p.68). Estas corrientes son procesos permanentes que involucran a actores estatales y sociales, pero solo convergen en ciertos períodos especiales, dando lugar a ventanas de oportunidades para lograr cambios en las políticas, los cuales suelen requerir de emprendedores de políticas, que son los actores claves para impulsarlos, ya que invierten sus recursos (tiempo, energía, reputación y finanzas) para promover una determinada solución (Kingdon 1984, p. 179).

Los emprendedores de políticas son claves para colocar un tema en la agenda. Por ejemplo, Kingdon (1984) menciona que de los 23 estudios de caso que realizó, solo encontró que estos actores no fueron importantes en tres de ellos, pero en los demás casos, los emprendedores de políticas fueron determinantes. No son los únicos responsables de esta inserción, pero son los actores centrales para alcanzarlo, ya que son los que enlazan las tres corrientes. Como menciona Kingdon sin un emprendedor, la vinculación entre las corrientes posiblemente no se desarrolle (Kingdon, 1984, p. 182).

Según Kingdon, las ventanas se abren debido a un cambio en la corriente política, por ejemplo, por un cambio de gobierno, o por un cambio en la corriente de los problemas, cuando un nuevo problema llama la atención del gobierno (Kingdon 1984, p. 168).

Para el primer caso, las ventanas de políticas se suelen dar cuando se instala un nuevo gobierno y los actores interesados tienen que saber actuar, lo que implica desde presionar o incluso amenazar a los responsables políticos para imponer el problema en la agenda gubernamental (Roth 2002, p. 69). En el segundo caso, cuando se abre por una circunstancia que ocurre en la corriente de los problemas, Kingdon indica es porque un problema se vuelve apremiante y requiere una solución con urgencia; por ejemplo, cuando hay problemas de abastecimiento de combustible y se forman colas de colas, se abre una oportunidad para presentar soluciones en materia energética; o si se presenta

un accidente aéreo, se abre una ventana de oportunidad para presentar soluciones en materia de seguridad aérea (Kingdon, 1984, p. 169).

Asimismo, Kingdon hace énfasis en que estas ventanas políticas permanecen abiertas solo por tiempos cortos y si no se aprovechan se debe esperar hasta la siguiente ola. ¿Cómo así? El autor, citando a un analista de un grupo de interés, usa la metáfora de un surfista que debe estar listo para remar y montar la ola. Si no está listo pierde la oportunidad. Asimismo, determina que, a pesar de su rareza, los principales cambios en las políticas públicas se derivan de la aparición de estas oportunidades (Kingdon 1984, pp. 165 -166).

1.4 Metodología

El presente TSP utiliza una metodología cualitativa por lo cual se hará la revisión y análisis de la evidencia escrita sobre la descentralización en el país y el proceso de formulación de la PNMD. De esta manera, se revisarán los estudios de descentralización en el Perú, los entregables 1 y 2 de la PNMD, así como los documentos públicos asociados a su formulación.

También, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los dos últimos secretarios de la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM. Al respecto, cabe indicar que se les comunicó la finalidad de la entrevista y se solicitó su autorización para mencionar sus nombres:

- Yuri Chessman Olaechea, entrevistado el 07 de julio del 2025 vía zoom.
- Mabel Gálvez Gálvez, entrevistada el 31 de julio del 2025 de manera presencial.

Cabe resaltar que el presente informe no es una evaluación de la formulación de la PNMD, pero sí busca aportar desde la academia sobre la importancia de aprovechar esta ventana de políticas para lograr avances claves en el proceso de descentralización, una de las reformas políticas más importantes del país.

La pregunta que estructura esta sistematización es: ¿Cómo se genera la ventana de oportunidad para iniciar la formulación de la Política Nacional Multisectorial de

Descentralización y de qué manera se mantienen las condiciones para continuar su formulación a pesar de un cambio de gobierno?

De esta manera, se busca describir y analizar cómo nació la idea de formular una política de descentralización, y cómo a pesar de un cambio de gobierno, las condiciones para su formulación se mantienen y ,a partir de este análisis, brindar aportes para continuar su diseño e implementación.



2. Análisis

2.1 Línea de tiempo de la formulación de la política

El proceso de formulación de la PNMD se da en un contexto particular, donde la propuesta de contar con una nueva política nació no de una demanda popular o de cierto sector de la sociedad, sino “desde arriba”, del gobierno del ex presidente Pedro Castillo, quien colocó como una de sus principales banderas políticas fortalecer la descentralización. De esta manera, esta reforma política volvió a la agenda política bajo la consigna de #Descentralizaciónefectiva (Dosek et al., p. 9). Asimismo, la incluyó en el eje 5 de la Política General de Gobierno 2021-2026, y luego se viabilizó a través de la formulación de una política pública.

Actualmente, la descentralización no forma parte explícitamente de la Política General de Gobierno de Dina Boluarte, pero la formulación de la política se mantiene vigente y ha sido impulsada durante su gestión. En el mensaje a la nación por 28 de julio del año 2025, la presidenta anunció que en diciembre del presente año 2025 se aprobará la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) al 2040.

A continuación, se identifican los principales hitos en su elaboración que nos ayudarán en el análisis. Al final, se incluye una línea de tiempo que resume los hechos más relevantes.

2.1.1 Gobierno de Pedro Castillo

- A través del Decreto Supremo N°164-2021-PCM, se aprobó la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, donde se determina a la descentralización como parte del eje 6: “Descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil”
- El 06 de agosto de 2021, Jesús Quispe Arones es designado secretario de la Secretaría de Descentralización mediante Resolución Ministerial N° 188-2021-PCM. Asimismo, se incorporó a Yuri Chessman Olaechea como su asesor.
- El 25 de octubre de 2021, en el discurso de la ex premier Mirtha Vásquez, por primera vez se hizo referencia a la elaboración de la Política Nacional de Descentralización, con miras hacia el año 2030. Asimismo, indicó que se

promovería la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, que estaba en proceso de elaboración (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021, p .18).

- El 26 de noviembre de 2021, a través de la Resolución Ministerial N.º 291-2021-PCM, se designó a Yuri Chessman como subsecretario de la Subsecretaría de Articulación Regional y Local (SSARL) de la Secretaría de Descentralización.
- El 16 de diciembre de 2021, a través de la Resolución Ministerial N° 305-2021-PCM, también se le encargó a Yuri Chessman Olaechea, las funciones de subsecretario de la Subsecretaría de Promoción de Desarrollo Territorial (SSPDT) de la Secretaría de Descentralización.
- El 14 de febrero de 2022, a través de la Resolución Suprema N° 102-2022-PCM, se designó a Jesús Quispe Arones como Viceministro de Gobernanza Territorial.
- El 16 de febrero de 2022, a través de la RM N° 051-2022-PCM, se encargó a Yuri Chessman las funciones de secretario de la Secretaría de Descentralización.
- El 8 de marzo de 2022, en su discurso de investidura, el ex premier Aníbal Torres Vásquez, también se comprometió a seguir impulsando la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) hacia el año 2030 (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022, p. 27).
- El 17 de marzo de 2022, a través de la Resolución Ministerial N° 089-2022-PCM, se designó a Yuri Chessman Olaechea como secretario de la Secretaría de Descentralización.
- El 17 de marzo de 2022, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) dio conformidad al informe de pertinencia de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD), con lo cual se concluyó que el asunto de interés cumple con los criterios mínimos para abordarse a través de una nueva política nacional (CEPLAN, 2024, p.31).
- El 13 de abril de 2022, se formalizó el proceso de elaboración de la PNMD a través de la Resolución Ministerial N.º 120-2022-PCM, que crea el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) conformado por 28 actores entre secretarías e instancias de las PCM, 16 ministerios y los representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú

(AMPE); la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), y la Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú (RENAMA).

2.1.2 Gobierno de Dina Boluarte

- A fines del año 2022, ante el fallido golpe Estado del expresidente Pedro Castillo, asume el gobierno la actual presidenta Dina Boluarte y se da un cambio en la composición de funcionarios de diversas instancias del estado.
- El 01 de enero de 2023, iniciaron sus funciones los nuevos gobernadores tras las elecciones realizadas en el año 2022.
- En febrero del año 2023, la Secretaría de Descentralización remitió la propuesta del entregable 1 a CEPLAN.
- En marzo del año 2023, CEPLAN remitió a la SD un informe con las observaciones al entregable 1 remitido².
- En marzo de 2023, se publicó la Política General de Gobierno 2023-2026 y no incluyó a la descentralización como parte de sus ejes prioritarios.
- En abril de 2023, a través de la Resolución Ministerial 102-2023-PCM, se designó a Mabel Gálvez Gálvez como secretaria de la Secretaría de Descentralización.
- Durante el 04 y 05 de mayo de 2023, se desarrolló el primer Consejo de Estado Regional (CER), que es un mecanismo de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, donde la Presidencia del Consejo de Ministros asumió el compromiso de elaborar la Política Nacional Multisectorial de Descentralización para el año 2024. Este compromiso se registró en el Sistema de Registro y Seguimiento (Sesigue)³, que es una herramienta de gestión para darle seguimiento a los compromisos y acuerdos establecidos en las distintas instancias operativas del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
- El 01 de agosto de 2023, se conformó un nuevo equipo técnico a cargo de formular la PNMD, del cual formo parte. Se revisó el entregable 1 que observó CEPLAN y se decidió reestructurar todo el documento. Entre los principales cambios, se

² Cabe indicar que para la elaboración de ambos entregables se realizaron talleres, entrevistas, encuestas y reuniones de trabajo con diversos actores del ámbito político, privado y la sociedad civil de Lima, Callao, Piura, Cajamarca, Cusco, Arequipa, Ucayali, Piura, Tacna, Moquegua, Tumbes y Ayacucho.

³ El Sesigue Aprobado a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 023-2024-PCM/SD.

propuso un marco conceptual, ya que no había uno, y se planteó otro enunciado público y otro modelo causal para la PNMD.

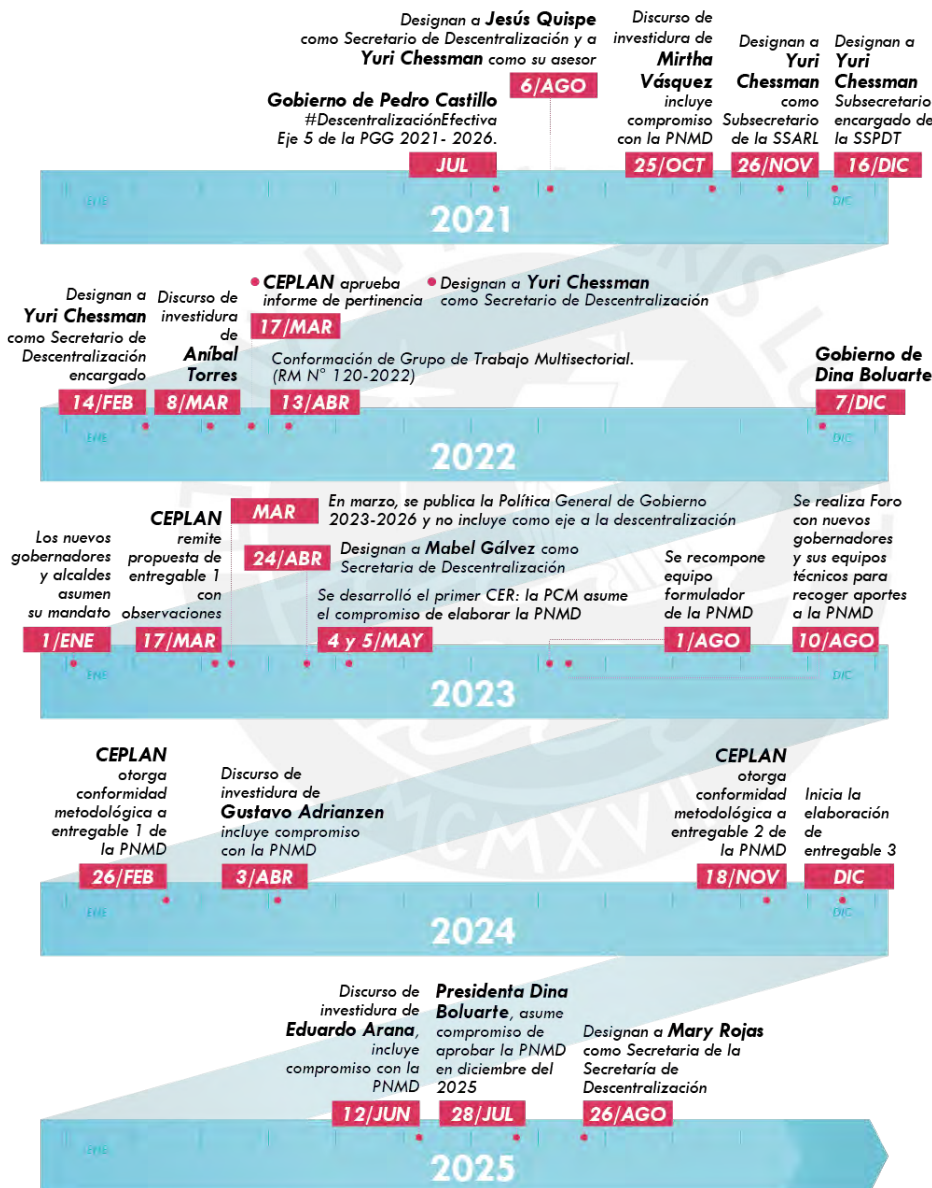
- El 10 de agosto de 2023, se realizó el Foro con los gobernadores regionales “Articulando participativamente la descentralización: reflexiones y propuestas”, donde se recogieron sus aportes para la elaboración de la PNMD.
- Entre agosto de 2023 y enero de 2024, se culminó la formulación del entregable 1 de la PNMD y, en febrero de 2024, CEPLAN le otorgó la conformidad metodológica.
- El 3 de abril de 2024, en su discurso de investidura, el ex premier Gustavo Adrianzén, también incluyó la propuesta de avanzar con la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2024c, p.29).
- Entre febrero y noviembre de 2024, se formuló el entregable 2 y, en noviembre del mismo año, CEPLAN le otorgó la conformidad metodológica.
- Desde fines de año 2024 a la fecha, el equipo está trabajando en el entregable 3, que es el último, según la nueva guía de políticas⁴ que se aprobó a fines del año 2024.
- El 12 de junio del 2025, en su discurso de investidura, el actual presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Arana Ysa, asumió el compromiso de trabajar una descentralización real y efectiva y mencionó que impulsará la creación de una Política Nacional Multisectorial de Descentralización (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2025, p.26).
- El 28 de julio, en su mensaje a la nación, la presidenta Dina Boluarte, indicó que la descentralización constituye una política de estado esencial para lograr el desarrollo y anunció que para diciembre del 2025 se aprobaría la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) al 2040 (Presidencia de la República del Perú, 2025, p.73).

⁴ La Guía de Políticas Nacionales actualizada se aprobó a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 113-2024/CEPLAN/PCD y los siguientes ítems: a. futuro deseado; b. objetivos prioritarios con sus respectivos indicadores; c. lineamientos; d. servicios con estándares, indicadores y logros; d. actividades operativas; e. alineamiento vertical y horizontal. En la práctica condensa los ítems que estaban desagregados en los entregables 4 y 5 de la antigua guía.

- El 26 de agosto, a través de la Resolución Ministerial N.º 207-2025-PCM, fue designada secretaria de Descentralización, Mary Rojas Cuesta.

Figura 2

Línea de tiempo de la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Ventana de políticas para la descentralización

La ventana de políticas es el marco conceptual que nos permite explicar cómo un problema logra convertirse en una política pública, y esto sucede cuando se unen la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente política y esta oportunidad es aprovechada por emprendedores de políticas que impulsan una solución determinada.

De esta manera, este marco conceptual nos permite dar respuesta a la pregunta que guía este Trabajo de Suficiencia Profesional: ¿Cómo se generó la ventana de oportunidad para iniciar la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización y de qué manera se mantienen las condiciones para continuar su formulación, a pesar de un cambio de gobierno?

A continuación, se analizará la primera parte de esta pregunta, y es: ¿cómo se generó la ventana de oportunidad para iniciar la formulación de la PNMD?

2.2.1 Corriente política

De acuerdo al marco conceptual, las ventanas de políticas se abren por un cambio en la corriente política o en la corriente de problemas. En este caso, la ventana de políticas se abrió por un cambio en la corriente política, ya que, en el año 2021, es elegido un nuevo presidente y entra una nueva gestión liderada por Pedro Castillo, que presentó como parte de su agenda de gobierno el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Esta propuesta fue incorporada en su Plan de Gobierno 2021-2026, donde se propuso impulsar una descentralización efectiva⁵; y ya en el ejercicio de su gobierno, la incluyó en la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, específicamente en el eje 6: “Descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil”.

Un hecho específico a través del cual se viabilizó el inicio de la formulación de la PNMD fue el cambio del presidente del Consejo de Ministros durante el primer trimestre del gobierno de Pedro Castillo. El 06 de octubre del 2021, retiraban del cargo a Guido Bellido y asumía el cargo Mirtha Vásquez y, en la preparación de su discurso de asunción,

⁵ En su Plan de Gobierno incluyen a la descentralización como parte de sus principios, de sus objetivos y como parte de sus propuestas a nivel institucional.

se presentó una oportunidad para insertar la propuesta de elaborar una política de descentralización en la agenda del gobierno.

2.2.2 Corriente de problemas

En el caso de la corriente de problemas, el proceso de descentralización siempre ha sido un tema recurrente en el debate público, que vuelve a discutirse en menor o mayor medida en contextos electorales. Asimismo, a lo largo de estos más de veinte años de su implementación, se presentaron diversas propuestas por parte de instancias internacionales como el Banco Mundial (2010,2017) y la OCDE (2016, 2019), además de las diversas investigaciones y análisis que han realizado diferentes instituciones y expertos en el tema, como se expone en la primera parte de este documento (Molina, 2016; Dosek et al., 2022; DESCO 2023; IEP, 2023a; IEP, 2023b).

En el caso de las elecciones del año 2021, aunque no se hizo mención a la necesidad de elaborar una política, sí se identifica que el tema de la descentralización estuvo presente en el debate político. Por ejemplo, en el debate organizado por el Jurado Nacional de Elecciones, uno de los bloques estuvo relacionado al desarrollo regional y la descentralización: Andrés Alencastre representó a Perú Libre y Carlos Bruce a Fuerza Popular (Redacción RPP, 2021).

Asimismo, en los planes de gobierno de ambos partidos se presentaron propuestas respecto a este proceso. Por ejemplo, en el Plan de Gobierno de Fuerza Popular, que fue la segunda fuerza política, también incluyó el tema de la descentralización, y propuso resolver la superposición y duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno, fortalecer los espacios de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como el desarrollo de modelos de organizaciones municipales, entre otros (Fuerza Popular, 2021, p.73).

Finalmente, a nivel de las propuestas de la academia y la sociedad civil, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en el marco de “Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno” presentó un documento relacionado específicamente a la descentralización fiscal, donde se detallan propuestas para generar mayor autonomía fiscal a los gobiernos regionales y locales (López & Gutiérrez, 2021).

2.2.3 Corriente de soluciones

En el caso de la corriente de las soluciones, debido a los diferentes retos que presenta la descentralización, en el período anterior al inicio de la PNMD se presentaron y discutieron diversas propuestas que abordaron un problema específico de este proceso, o varios de ellos.

Específicamente, la necesidad de un plan o un documento estratégico que oriente este proceso siempre ha estado presente y es muy importante porque te permite ordenar y enfrentar estratégicamente los diferentes problemas que atraviesa la descentralización. En el año 2012, la Secretaría de Descentralización propuso el Plan Nacional de Descentralización 2013-2016, pero no fue aprobado por el Poder Ejecutivo (Molina, 2016, p. 42). Asimismo, en otros estudios, también se identificó la necesidad de contar con un plan de descentralización de largo plazo (Alcalde y Sánchez, 2016, p. 25) o una política estratégica de descentralización (OCDE, 2016, p. 32).

2.2.4 Emprendedor de políticas: Yuri Chessman

Los emprendedores de políticas son claves porque son los que logran concretar la vinculación entre las corrientes e insertar un tema determinado en la agenda política del gobierno de turno. Como se mencionó en el marco conceptual, no son los únicos actores responsables de esta inserción, pero sí son los actores centrales para alcanzarlo. En este caso, Yuri Chessman ejerció el rol de emprendedor de políticas, ya que logró vincular las corrientes al insertar la propuesta de elaborar una política de descentralización en la agenda del gobierno del ex presidente Pedro Castillo.

Cabe indicar que, Yuri Chessman, de profesión abogado, con especialización y experiencia laboral en temas de gestión pública, estuvo vinculado a la implementación del proceso de descentralización durante el segundo gobierno de Alan García, entre abril del 2007 y diciembre del año 2009, ocupando el cargo de asesor de la Secretaría de Descentralización.

Doce años después, vuelve a ocupar un cargo similar en un contexto político distinto, y ahora con mayor experiencia. Como mencionó en la entrevista realizada, él se considera un apasionado por la descentralización y, desde su punto de vista, para él era importante contar con una política que ordene y guíe este proceso.

Durante los primeros meses del gobierno de Pedro Castillo, los asesores de la entonces premier Mirtha Vásquez solicitaron a la Secretaría de Descentralización propuestas para la elaboración de su discurso de investidura. En ese contexto, Yuri Chessman, quien se desempeñaba como asesor de Jesús Quispe, ex secretario de la Secretaría de Descentralización, planteó la propuesta de formular la Política Nacional de Descentralización al 2030. Esta iniciativa fue respaldada por el secretario de Descentralización e incorporada en el discurso de investidura de Mirtha Vásquez en el mes de octubre del 2021.

Asimismo, en marzo de 2022, cuando Aníbal Torres asumió el cargo de presidente del Consejo de Ministros, también se logró que esta propuesta fuera incorporada en su discurso de investidura. Cabe señalar que también contribuyó a ello que el ex secretario de Descentralización, Jesús Quispe, que en ese momento ocupaba el cargo de Viceministro de Gobernanza Territorial, lo que resultó favorable para continuar impulsando la iniciativa de contar con una política de descentralización.

Ese mismo mes, se aprobó el informe de pertinencia de la PNMD, elaborado bajo el liderazgo de Yuri Chessman, y que representó la partida de nacimiento de esta política, ya que dicho documento era indispensable para iniciar su elaboración. En este documento se justificó que el problema público de la descentralización debía ser abordado mediante una política pública, y fue un hito clave para mantener la ventana de oportunidad abierta, a favor de su elaboración.

En la entrevista, el ex secretario mencionó que su meta era sacar la política, y que no fue fácil sustentar este informe, pues formó parte de un debate técnico con CEPLAN, quien presentó observaciones y sugirió que debería elaborarse un plan y no una política, al no brindar servicios directos al ciudadano.

Trabajamos muchos días en el desarrollo, en el bosquejo, en el problema propuesto y se presentó el informe de pertinencia [...] y después levantamos las observaciones, pero yo desde que asumí la Secretaría, mi idea era sacar la política [...] Lo armamos y lo presentamos. Me lo observaron, lo volví a mandar. Me lo observaron y es allí donde yo tomo el control [...] leí las observaciones y estaban fuera de foco; primero que no sabían qué era descentralización, las partes, la articulación. Ellos estaban mirando la política de descentralización como si fuera una política sectorial que brinda servicios públicos; error pues, error [...] Entonces, yo les dije, están mal enfocados, esta es una política de

organización del estado [...] que tiene que ver con la articulación de las políticas públicas (Y. Chessman, comunicación personal, 7 de julio 2025).

Al respecto, el ex secretario de Descentralización subrayó que en este debate fueron determinantes los avances logrados por la SGP en cuanto formulación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), ya que facilitó la propuesta de elaborar la política de descentralización. La discusión se cerró formalmente el 30 de mayo, cuando la SGP emitió la Opinión Técnica Vinculante N° 001-2022-PCM/SGP/SSAP, en el que desarrolla el concepto de "servicios administrativos", que son los servicios que brindan las entidades públicas a otras entidades públicas.

Finalmente, el 13 de abril del 2022, a través de la Resolución Ministerial N.º 120-2022-PCM, se dio inicio a la elaboración de esta política con la creación del Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM) para la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNDM).

De esta manera, si bien la propuesta de contar con un documento técnico orientador para la descentralización ya había sido planteada en diversas recomendaciones sobre la implementación del proceso, es importante reconocer que, durante el gobierno de Pedro Castillo, el ex secretario de Descentralización, Yuri Chessman, actuó como emprendedor de políticas y logró impulsarla y sustentarla en un momento clave.

Es así como, un problema, en este caso la debilitada descentralización en el país, encontró una solución adecuada, que fue la elaboración de una política pública que ordene y oriente el proceso, y que la política se interese en él, es decir, que se incluya en el discurso que da la premier ante el Congreso de la República y pedir el voto de confianza.

Tabla 3

Resumen sobre la ventana de políticas de la PNMD

Corriente	Descripción
Corriente política	En julio del año 2021, se dio inicio al gobierno de Pedro Castillo, quien propuso como parte de su agenda política la descentralización efectiva, la incluyó en su plan de gobierno y en la Política General de Gobierno (eje 6). Asimismo, el interés de los presidentes del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez y su sucesor, Aníbal Torres.
Corriente de problemas	Los retos del proceso de descentralización siempre han estado presentes en el contexto político y se han debatido con mayor énfasis en contextos específicos como los cambios de gobierno o por recomendaciones públicas de instancias como la OCDE. Cabe indicar, que el año 2022, al cumplirse 20 años de la implementación de esta reforma, se presentaron varios análisis que determinaban el fracaso o el estancamiento de la descentralización.
Corriente de solución	Entre las soluciones a los diferentes retos que presenta el proceso de descentralización siempre ha estado la necesidad de generar un plan o una política que de dirección y oriente la implementación de ese proceso.
Emprendedor político	Yuri Chessman, un experto en políticas públicas y descentralización, presentó la propuesta de elaborar la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2030 y logró insertarlo en el discurso de investidura de la ex premier Mirtha Vásquez y luego también en el discurso de investidura del ex premier Aníbal Torres. Asimismo, lideró la formulación del informe de pertinencia que justifica que el problema de la descentralización cumple con los requisitos para abordarse a través de una política pública.

Fuente: Elaboración propia.

En la segunda parte de esta pregunta, analizamos ¿De qué manera se mantienen las condiciones para continuar su formulación, a pesar de un cambio de gobierno?

De acuerdo, al presente marco conceptual, las ventanas de políticas se mantienen abiertas por muy corto tiempo, por lo que es importante estar preparado para subirse a la ola y aprovechar la oportunidad y así lo logró Yuri Chessman durante el gobierno de Pedro Castillo. Sin embargo, el tiempo que toma elaborar una política puede poner en riesgo su concreción, sobre todo en contextos políticos débiles como el de Perú, que ha vivido un autogolpe de estado fallido y cuyo actual gobierno no cuenta con legitimidad política, si tomamos como referencia los bajos niveles de aprobación popular en las encuestas.

Cabe indicar que, así como en el periodo anterior el rol que cumplió el secretario de Descentralización para avanzar en la elaboración de la PNMD fue clave, en esta nueva etapa, Mabel Gálvez Gálvez, ex secretaria de la Secretaría de Descentralización, jugó un rol importante, ya que durante su gestión se logró la aprobación de los entregables 1 y 2 de esta política y se dejó un gran avance del entregable 3.

Mabel Gálvez inició su gestión el 24 de abril del 2023, y el 03 y 04 de mayo, la Presidencia del Consejo de Ministros asumió el compromiso de elaborar la PNMD, en el marco del desarrollo del primer Consejo de Estado Regional (CER), que es el espacio de articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales.

Este hecho fue medular para fortalecer el proceso de elaboración de la PNMD, ya que se institucionalizó este compromiso en un espacio de articulación que el nuevo gobierno estaba priorizando. Asimismo, esto generó que mensualmente se envíen reportes de los avances realizados en torno a la elaboración de la política. Con el tiempo, el proceso de seguimiento a acuerdos y compromisos se realizó a través del Sistema de Registro y Seguimiento (SESIGUE), una plataforma que diseñaron para este propósito y al que tienen acceso los tres niveles de gobierno.

Como se mencionó en la línea de tiempo, el entregable 1 presentado en la gestión de Yuri Chessman recibió varias observaciones por parte de CEPLAN, y si bien se tomaron insumos de lo avanzado, en la práctica se redactó un nuevo documento, donde se cambió el enunciado del problema público y su modelo causal.

De esta manera, entre setiembre del 2023 y febrero del 2024, se logró la conformidad metodológica del entregable 1. Luego, entre febrero y noviembre del 2024, se logró la conformidad metodológica del entregable 2, y el presente año 2025, el equipo se encuentra ya en la formulación de servicios, y se culminará con el planteamiento de las actividades operativas.

Mabel Gálvez, economista de profesión y con una importante trayectoria en la gestión pública, lideró el proceso de elaboración de la política de cerca, ya que a la vez que asumía el cargo de secretaria de la Secretaría de Descentralización, también estuvo a cargo de la Sub Secretaría de Promoción del Desarrollo Territorial (SSPDT) durante la

mayor parte de su gestión, por lo que se tomó el tiempo de revisar y corregir directamente los avances, así como de participar en casi todos los talleres para recoger aportes a este proceso.

Como menciona en la entrevista realizada, ella estaba comprometida con la descentralización y con la elaboración de una política que se convierta en la Hoja de Ruta que ordene las acciones que se deben tomar para fortalecer este proceso.

[...] Creo que la oportunidad es política ¿no?, ¿por qué? Porque te va a permitir tener una Hoja de Ruta que te ordene cómo fortalecer el proceso en sus dimensiones y no sólo ello, sino también tener una política de descentralización pone en agenda la descentralización, que como tal en los últimos años no ha estado presente en la agenda pública [...] Segundo, es que ordena las acciones que deberíamos abordar y que deberían abordar los gobiernos que sigue los siguientes años para fortalecer el proceso (M. Gálvez, comunicación personal, 31 de julio, 2025).

Otro elemento importante fue que el ex presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Adriánzen, también incluyó la política en su discurso de asunción y el ex Viceministro de Gobernanza Territorial, Juan Haro Muñoz, puso a la PNMD como una meta a lograr durante su gestión. Sus asesores se reunieron con el equipo formulador de la PNMD en diferentes oportunidades para alcanzar propuestas que aceleren el proceso de redacción de la misma.

Así también, el año 2025, el 12 de junio, en su discurso de asunción al cargo frente al Congreso de la República, el actual presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Arana, también asumió este compromiso por lo que está realizando un seguimiento continuo a su avance. Finalmente, en su discurso por 28 de julio, la Presidenta Dina Boluarte se comprometió a culminar la elaboración de la PNMD el presente año 2025.

Conclusiones

En esta sección final del proyecto se presentan las conclusiones a las que se ha llegado al realizar esta sistematización sobre la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2040 y se brindan recomendaciones para su formulación e implementación, así como para seguir explorando el tema a nivel académico.

En primer lugar, es importante señalar que el marco conceptual de ventanas de políticas ha permitido comprender y explicar cómo se generó la oportunidad para iniciar la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2040, a pesar del complejo contexto que enfrenta el país y de la severa crisis de legitimidad del actual gobierno.

Quizá este fue el escenario más improbable para que esta propuesta prospere, pero la descentralización se abrió paso y la elaboración de esta política es una oportunidad para que salga del estancamiento en el que se encuentra y se dé un norte a su implementación, que contribuya al desarrollo del país y el bienestar de la ciudadanía.

Si bien el gobierno de Castillo incorporó el tema de la descentralización efectiva en la agenda política y la incluyó en el Eje 6 de la Política General de Gobierno, no se identificaron propuestas específicas que desarrollaran dicho planteamiento. A pesar de ello, en un escenario de cambio, marcado por la asunción de un nuevo presidente del Consejo de Ministros, el ex secretario de Descentralización, Yuri Chessman, cuando aún tenía el cargo de asesor en esta secretaría, actuó como emprendedor de políticas, y aprovechó esta coyuntura para proponer la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización al 2030.

Inspirado por los avances de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 y debido a su conocimiento y experiencia laboral en temas de descentralización, aprovechó la oportunidad y propuso la elaboración de la política de descentralización. Se subió a la ola y logró vincular la corriente de los problemas (débil proceso de descentralización) con la corriente de las soluciones (construcción de una política) y la corriente de políticas (gobierno interesado en la descentralización y la asunción de un nuevo presidente del Consejo de Ministros).

A pesar de las observaciones de CEPLAN, se logró que, a los pocos meses, aprobaran el informe de pertinencia que dio inicio a la formulación de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD) y sentó las bases para su construcción. De esta manera, se logró algo que no se había alcanzado durante más de veinte años que se viene implementando el proceso de descentralización, contar con una política que guíe y oriente este proceso. Si bien se había presentado esta propuesta anteriormente, nunca se logró concretar o aprobar por el gobierno de turno.

Esto es algo inaudito, ya que, a la fecha, tanto la presidenta Dina Boluarte como el presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Arana, han manifestado su compromiso de aprobar la política el presente año 2025.

En segundo lugar, es clave resaltar que, en el siguiente tramo de la elaboración de la política, fue relevante la labor ejercida por la entonces secretaria de Descentralización, Mabel Gálvez Gálvez, ya que durante su gestión y bajo su liderazgo CEPLAN le otorgó conformidad metodológica a los entregables 1 y 2 de la PNMD, y se dejó un gran avance del último entregable. Sin estos avances a nivel técnico, se hubiese cerrado la ventana de políticas para la descentralización. Además, fue clave haberlo incluido como parte de los compromisos del primer Consejo de Estado Regional, por lo que los avances vienen siendo monitoreados y expuestos en cada sesión de este espacio de articulación intergubernamental.

En tercer lugar, es importante reconocer que la ventana de oportunidad para poner en marcha una política de largo plazo para la descentralización sigue abierta. Aunque las ventanas políticas son de corta de duración, debido a la vigencia de los instrumentos normativos, el diseño mismo de la PNMD se ha convertido en una ventana política para reformular el proceso de descentralización que tendrá objetivos e indicadores que serán medidos hasta el año 2040.

Sin embargo, esta oportunidad no se está aprovechando por algún actor del ámbito político o de la sociedad civil. Entre el año 2022 y el año 2023, a raíz de cumplirse los veinte años del proceso de descentralización, la academia y la sociedad civil realizaron diferentes balances sobre esta reforma de estado que incluyen propuestas para mejorar su implementación; pero, ahora que se está formulando la política, no se está

aprovechando el proceso para dar aportes o cuestionar aún cómo se está elaborando. Cabe indicar que, estando a puertas de un contexto político electoral, y la asunción de un nuevo gobierno hacia el año 2026, esta ventana puede abrirse aún más.



Recomendaciones

En primer lugar, a nivel académico, es importante seguir explorando esta ventana de políticas que se ha abierto para la elaboración de la PNMD y también compararla con la ventana de políticas que se abrió el año 2001, en la cual se gestó este proceso de descentralización, y ver qué lecciones podemos aprender de ambos procesos.

Por ejemplo, la ventana de políticas del año 2001 estuvo caracterizada por la transición a la democracia y el cambio de gobierno, con la asunción de Alejandro Toledo como presidente del Perú. Asimismo, fue un contexto donde la descentralización no sólo fue una propuesta de un gobierno o un partido, sino del consenso de diferentes fuerzas políticas y de la ciudadanía en general, que apostaba por la descentralización como parte de la reforma democrática en el país. Todo lo contrario, a lo que sucede ahora, ya que la ciudadanía no tiene conocimiento y una posición sobre este proceso.

A modo de sugerencia, se pueden comparar y caracterizar los contextos políticos en el que se desarrollaron, si los gobiernos contaban con legitimidad o no, si la descentralización era una prioridad en la agenda política nacional, y sobre la posición de la ciudadanía y de la sociedad civil al respecto.

En segundo lugar, es importante mencionar que, si bien se están realizando esfuerzos para elaborar esta política, si no se hacen cambios para mejorar la institucionalidad que conduce el proceso de descentralización en el país, no se podrá avanzar mucho. Se requieren tomar medidas paralelas a la elaboración de la política para otorgar una real autonomía y poder al órgano conductor de la descentralización en el país, que a la fecha es la Secretaría de Descentralización, dependiente del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Finalmente, es importante aprender de las lecciones de otros procesos de reforma como es el caso de la reforma del Servicio Civil, especialmente respecto a las coordinaciones y negociaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, ya que juega un rol clave en la toma de decisiones de los gobiernos de turno y, en el caso de la PNMD, existe un objetivo que busca fortalecer la descentralización fiscal en el país, y que es una de las dimensiones de este proceso que más retrasos presenta.

Referencias Bibliográficas

- Alcalde, G., & Sánchez, D. (2016). *Reingeniería de la conducción política de la descentralización* [documento de política]. Centro de Investigación Económica y Social (CIES), <https://cies.org.pe/investigacion/reingenieria-de-la-conduccion-politica-de-la-descentralizacion/>
- Aragón, J., & Chávez, N. (2013). *Diez años de descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?* Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/d4f36496-fe9d-4005-b898-1ede5b6223e4/content>
- Banco Mundial. (2010). *The Decentralization Process and Its Links with Public Expenditure Efficiency*. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documentsreports/documentdetail/446231468076131636/peru-el-proceso-de-descentralizacion-y-su-relacion-con-la-eficiencia-del-gasto-publico>
- Banco Mundial. (2017). *Perú: Hacia la Creación de un Sistema de Descentralización Fiscal Más Eficiente y Equitativo*. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/files/55592_peru_fiscal_report_spanish_web-1-27.pdf
- DESCO. (2023). *Descentralización, 20 años no es nada (Serie Perú Hoy, N° 42)*. DESCO. <https://www.desco.org.pe/descentralizacion-20-anos-no-es-nada-serie-peru-hoy-n%C2%BA-42>
- Došek, T., Quiñón, A., & Elías Pineda, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002–2022)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>
- Fuerza Popular. (2021). *Plan de gobierno 2021-2026*. Jurado Nacional de Elecciones. <https://apisije.e.jne.gob.pe/TRAMITE/ESCRITO/1095/ARCHIVO/FIRMADO/3017.PDF>

- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed., update ed., with an epilogue on health care). Pearson Education. <https://questanbridge.com/wp-content/uploads/2024/11/Agendas-Alternatives-and-Public-Policies.pdf>
- Gonzales de Olarte, E. (2023). *La descentralización pasmada: Desconcentración y desarrollo regional en el Perú 2003–2020*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2022a). *Cómo se gasta en las regiones y municipios. La gestión del presupuesto descentralizado*. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/DIAGRAMACION-3-final.pdf>
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2022b). *Los gobiernos descentralizados y los sectores: ¿Quién es responsable de qué?* IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/Los-gobiernos-descentralizados-y-los-sectores.pdf>
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2002c). *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddt117.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2024). *Informe Técnico: Gobernabilidad, transparencia y democracia, julio–diciembre 2024*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7709816/6524421-01-informe-tecnico-gobernabilidad-julio-diciembre-2024.pdf?v=1740787744>
- López, L. E., & Gutiérrez, P. (2021). *Descentralización*. En CIES (Ed.), *Perú debate 2021: Propuestas hacia un mejor gobierno* (pp. 1-96). Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). <https://cies.org.pe/es/portal/peru-debate-2021>
- Molina Martínez, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/05-Analisis-Comparativo-de-Balances-sobre-el-Proceso-de-Descentralizacion.pdf>
- OCDE (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú*. OECD iLibrary. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanzapublica-peru_9789264265226-es#page161

OECD (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multilevel Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Perú Libre. (2021). Plan Gobierno Bicentenario 2021-2026. Perú Libre. <https://perulibre.pe/plan-bicentenario.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021, 25 de octubre). Discurso de investidura de la presidenta del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez Chuquilín, ante el Congreso de la República [Discurso]. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2260047-discurso-de-investidura-de-la-presidenta-del-consejo-de-ministros-mirtha-vasquez-chuquilin>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022, 8 de marzo). *Discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres Vásquez, ante el Congreso de la República [Discurso]*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2895741/DISCURSO%20DE%20INVESTIDURA-%20PREMIER%20EN%20EL%20CONGRESO.pdf.pdf?v=1646784012>

Presidencia del Consejo de Ministros (2024a). *Entregable 1 de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5800959/5146541-entregable-1-politica-nacional-multisectorial-de-descentralizacion.pdf?v=1709661784>

Presidencia del Consejo de Ministros (2024b). *Entregable 2 de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5800960/5146541-entregable-2-politica-nacional-multisectorial-de-descentralizacion.pdf?v=1732641548>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2024c, 3 de abril). *Discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Adrianzen Olaya, ante el Congreso de la República [Discurso]*. <https://www.mac.pe/wp-content/uploads/2024/04/DISCURSO-DEL-PCM-ANTE-EL-CONGRESO-02.04.2024-11-pm-1.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2025, 12 de junio). *Discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Arana Yza, ante el Congreso de la*

República [Discurso]. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6861606-discurso-del-premier-eduardo-arana-ante-el-pleno>

Presidencia de la República del Perú. (2025, 28 de julio). *Discurso presidencial de Dina Boluarte por Fiestas Patrias 2025* [Discurso]. LP Derecho. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/07/Discurso-presidencial-Dina-Boluarte-2025-LP-derecho.pdf>

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania/link/62bcc44893242c74cad77bdc/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19

Debate técnico ¿Qué proponen Perú Libre y Fuerza Popular en infraestructura, desarrollo regional y descentralización? (2021, 23 de mayo). RPP Noticias. <https://rpp.pe/politica/elecciones/debate-tecnico-que-proponen-peru-libre-y-fuerza-popular-en-infraestructura-desarrollo-regional-y-descentralizacion-noticia-1338439>