

Estrategia de regionalización transversal y su impacto en el desarrollo económico en el Perú

Angela Cecilia Elías Guardian*
<https://orcid.org/0000-0002-8061-4082>
aeliasg@unfv.edu.pe
Universidad Nacional Federico Villarreal
Lima-Perú

José Alberto Castillo Montes
<https://orcid.org/0000-0002-8359-1891>
jcastillom@unfv.edu.pe
Universidad Nacional Federico Villarreal
Lima-Perú

Felix Javier Gutierrez Paucar
<https://orcid.org/0000-0002-6721-3815>
fgutierrez@unfv.edu.pe
Universidad Nacional Federico Villarreal
Lima-Perú

Milagros Ligia C. Robles Rojas
<https://orcid.org/0000-0003-2563-3579>
ligia.robles@unh.edu.pe
Universidad Nacional de Huancavelica
Lima-Perú

Rogelio Sillo Sillo
<https://orcid.org/0000-0002-6665-0175>
rsillo@unamba.edu.pe
Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac
Lima-Perú

*Autor de correspondencia: aeliasg@unfv.edu.pe

Recibido: (03/09/2025), Aceptado: 28/12/2025)

Resumen: En este estudio se analizó el impacto de la regionalización transversal en el desarrollo económico del Perú durante el período 2013–2023, integrando evidencia cuantitativa y cualitativa. Los resultados muestran que, pese al proceso de descentralización iniciado en 2002, persiste un patrón de centralismo estructural, evidenciado en la alta concentración del Producto Interno Bruto en Lima y en las brechas territoriales en inversión y pobreza. La ejecución presupuestal subnacional revela limitaciones técnicas e institucionales que reducen la efectividad del gasto público. Asimismo, las entrevistas confirman fragmentación administrativa, escasa autonomía fiscal y ausencia de una estrategia transversal articulada. Aunque existen potencialidades productivas regionales, la regionalización no se ha consolidado como política integral. Se concluye que su impacto ha sido limitado debido a déficits de gobernanza, articulación territorial y planificación estratégica.

Palabras clave: regionalización transversal, desarrollo económico, descentralización, desigualdad territorial, gobernanza multinivel.

Cross-Sectional Regionalization Strategy and Its Impact on Economic Development in Peru

Abstract: This study analyzed the impact of cross-sectional regionalization on Peru's economic development during the 2013–2023 period, integrating quantitative and qualitative evidence. The results indicate that, despite the decentralization process initiated in 2002, a pattern of structural centralism persists, reflected in the high concentration of Gross Domestic Product in Lima and in territorial gaps in investment and poverty levels. Subnational budget execution reveals technical and institutional constraints that reduce the effectiveness of public expenditure. Likewise, interviews confirm administrative fragmentation, limited fiscal autonomy, and the absence of an articulated cross-cutting strategy. Although regional productive potential exists, regionalization has not been consolidated as an integral policy. It is concluded that its impact has been limited due to governance deficits, weak territorial articulation, and shortcomings in strategic planning.

Keywords: cross-sectional regionalization, economic development, decentralization, territorial inequality, multilevel governance.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico del Perú ha estado históricamente determinado por un patrón territorial de carácter centralista que consolidó a Lima como eje político, administrativo y productivo desde el período colonial [1]. Esta configuración no solo se mantuvo durante la etapa republicana, sino que se reforzó durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en el siglo XX, cuando aproximadamente el 70% de la actividad industrial se concentró en la capital [2]. Como resultado, se configuró una estructura económica altamente polarizada, con marcadas asimetrías regionales en términos de inversión, infraestructura y capacidades productivas [3].

Si bien en 2002 se inició formalmente un proceso de descentralización política y administrativa orientado a fortalecer la autonomía subnacional y promover un desarrollo territorial más equilibrado [4], los avances han sido heterogéneos y limitados. Entre 2013 y 2023, el país enfrentó un escenario complejo caracterizado por desaceleración económica, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y recurrentes conflictos sociales asociados a brechas estructurales persistentes. Este contexto puso en evidencia las debilidades institucionales del modelo territorial vigente y las dificultades para articular de manera eficiente los distintos niveles de gobierno [5]. Diversos análisis han señalado que la fragmentación administrativa, la limitada capacidad técnica de los gobiernos subnacionales y la escasa coordinación intergubernamental han obstaculizado la consolidación de un proceso regional transformador [6].

Durante el período señalado, Lima Metropolitana concentró alrededor del 40% del Producto Bruto Interno nacional, mientras que regiones como Huancavelica, Amazonas, Pasco y Madre de Dios registraron participaciones inferiores al 1%. Paralelamente, la ejecución de la inversión pública a nivel subnacional evidenció restricciones técnicas y operativas que afectaron la eficiencia del gasto y la generación de encadenamientos productivos regionales [6].

En este escenario, adquiere relevancia el análisis de la regionalización transversal, concebida como un enfoque de articulación funcional de territorios basado en criterios productivos, ecológicos y económicos, orientado a superar las divisiones político-administrativas tradicionales y a promover dinámicas de integración interregional. Evaluar su alcance permite comprender si este enfoque ha contribuido efectivamente a reducir brechas territoriales y a dinamizar el desarrollo económico en el Perú durante el período 2013–2023.

II. MARCO TEÓRICO

La regionalización constituye uno de los ejes centrales del debate sobre desarrollo territorial en economías con marcada heterogeneidad estructural. En el caso peruano, diversos estudios han señalado que el proceso de descentralización iniciado a comienzos del siglo XXI no ha logrado modificar sustancialmente el patrón histórico de concentración económica [1]. La evidencia empírica muestra la persistencia de brechas significativas en ingreso y productividad entre regiones, particularmente entre Lima y el resto del país [2], lo que sugiere que los mecanismos institucionales implementados no han alterado la estructura territorial subyacente.

Desde una perspectiva estructural, Jiménez y Arroyo [3] sostienen que la economía peruana presenta una desconexión persistente entre dinámica productiva, demografía y geografía económica, configurando regímenes regionales diferenciados que reproducen desigualdades históricas. Este enfoque dialoga con la literatura internacional sobre desigualdad regional, donde se reconoce que la concentración espacial de actividades económicas tiende a reforzarse en ausencia de políticas territoriales explícitas [7].

En este contexto, el debate sobre descentralización adquiere especial relevancia. La literatura muestra resultados ambivalentes respecto a su impacto en las disparidades regionales. Rodríguez-Pose y Ezcurra [5] y Lessmann [6] encuentran que la descentralización puede reducir desigualdades cuando se acompaña de capacidades institucionales sólidas. Sin embargo, otros autores advierten que, en ausencia de calidad gubernamental y mecanismos de control, la descentralización puede incluso profundizar brechas territoriales [8], [9]. Kyriacou et al. [10] subrayan que la relación entre descentralización fiscal y desigualdad regional depende críticamente de la calidad institucional y del diseño de los sistemas de transferencia.

El componente institucional resulta, por tanto, determinante. Faguet [11] argumenta que la descentralización mejora la gobernanza solo cuando existen incentivos adecuados y capacidad administrativa

local. De lo contrario, puede generar fragmentación y baja eficiencia. En línea similar, Treisman [12] muestra que la calidad institucional y el control de la corrupción son factores clave para que la descentralización contribuya efectivamente al desarrollo. Estas consideraciones son particularmente relevantes en contextos donde la proliferación de unidades subnacionales reduce economías de escala y dificulta la planificación estratégica.

Desde el enfoque de cohesión territorial, Chamusca [4] propone un marco para medir y abordar la cohesión regional basado en articulación funcional y complementariedades productivas. Este planteamiento se vincula directamente con la discusión sobre políticas *place-based*. En este debate, Barca, McCann y Rodríguez-Pose [13] sostienen que las intervenciones territoriales deben adaptarse a las características específicas de cada región, priorizando estrategias diferenciadas frente a enfoques neutrales que ignoran la dimensión espacial. La perspectiva *place-based* enfatiza la importancia de diseñar políticas ancladas en activos locales, redes productivas y capacidades institucionales.

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado desde décadas atrás que la descentralización debe integrarse a una estrategia de desarrollo regional coherente y no limitarse a la transferencia administrativa de competencias [14]. En el caso peruano, los planteamientos recientes del CEPLAN [15] retoman esta discusión al proponer esquemas de macrorregiones y reorganización territorial orientados a superar la fragmentación actual. Finalmente, la literatura sobre decisiones sociales y capital humano sugiere que las dinámicas territoriales también dependen de factores estructurales vinculados a educación y cohesión social [16]. La desconexión entre formación técnica y estructura productiva regional puede limitar el aprovechamiento de las ventajas comparativas territoriales, perpetuando ciclos de informalidad y migración interna [17].

El marco teórico converge en tres ideas fundamentales: primero, que la descentralización por sí sola no garantiza reducción de desigualdades; segundo, que la calidad institucional y la articulación multinivel son condiciones necesarias para el desarrollo regional; y tercero, que las políticas territoriales efectivas requieren enfoques diferenciados y *place-based* que integren activos productivos, gobernanza y planificación estratégica. Desde esta perspectiva, la regionalización transversal puede interpretarse como un intento de articular funcionalmente el territorio bajo criterios económicos, ecológicos y productivos, superando la fragmentación administrativa que ha limitado el impacto de la descentralización en el Perú.

III. METODOLOGÍA

La investigación adopta un enfoque mixto, combinando análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se emplea un diseño no experimental y de tipo correlacional para analizar la relación entre las variables investigadas. Se utilizaron fuentes secundarias y el criterio de especialistas en la materia para la estructuración de las entrevistas. El estudio comprendió el análisis de 24 regiones del Perú: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. La selección abarca la totalidad de los gobiernos regionales del país, garantizando representatividad territorial a nivel nacional y permitiendo capturar la heterogeneidad estructural existente entre regiones costeras, andinas y amazónicas.

Esta cobertura integral resulta metodológicamente pertinente para evaluar la regionalización transversal, ya que permite observar dinámicas económicas diferenciadas según características productivas, niveles de urbanización, estructura del empleo y composición de ingresos. Asimismo, la inclusión de todas las regiones evita sesgos derivados de muestras parciales y fortalece la validez externa del análisis, al considerar tanto economías altamente concentradas —como Lima y Callao— como territorios con baja participación relativa en el producto nacional, tales como Huancavelica o Madre de Dios. De este modo, el diseño garantiza una evaluación comparativa y sistemática del impacto territorial durante el período de estudio.

Para la recopilación de información, se emplearon dos técnicas principales:

Análisis documental: Se recolectaron datos de fuentes oficiales como el INEI, BCRP, MEF, PCM, CND y CEPAL. Se consideraron indicadores como crecimiento del PBI regional, tasa de empleo, nivel de pobreza, inversión pública y acceso a infraestructura.

Entrevistas semiestructuradas: Dirigidas a funcionarios, expertos y especialistas en desarrollo regional.

El desarrollo de la investigación se realizó en cuatro fases claramente definidas:

Fase 1: Se recopilaron y organizaron las fuentes estadísticas provenientes del INEI, MEF, CEPLAN y BCRP correspondientes al período 2013–2023. Posteriormente, se depuraron los datos para asegurar su consistencia y se seleccionaron las variables que permiten evaluar el desarrollo económico regional, tales como PBI, pobreza, empleo y gasto público.

Fase 2: Se elaboró la guía de entrevista considerando los objetivos del estudio y se validó mediante juicio de expertos. Las entrevistas se realizaron a especialistas en descentralización, funcionarios regionales y profesionales vinculados a la planificación territorial. Cada participante otorgó su consentimiento informado para asegurar el cumplimiento de aspectos éticos.

Fase 3: Los datos cuantitativos fueron clasificados en matrices de trabajo, procesados en Microsoft Excel y organizados por región y año para identificar tendencias y variaciones. Las entrevistas fueron transcritas literalmente y codificadas utilizando un proceso de codificación abierta y axial, lo que permitió agrupar las respuestas en categorías temáticas.

Fase 4: Se realizó un análisis descriptivo de las series temporales y un análisis comparativo entre regiones. En la parte cualitativa, se construyó una matriz de categorías que permitió identificar patrones comunes en los discursos de los entrevistados. Finalmente, se integraron los hallazgos cuantitativos y cualitativos mediante triangulación para responder los objetivos de investigación y obtener conclusiones consistentes.

El análisis de los datos se realizó bajo un enfoque mixto, integrando técnicas tanto cuantitativas como cualitativas, en correspondencia con los objetivos de la investigación. Para la dimensión cuantitativa, se aplicaron análisis estadísticos descriptivos y comparativos a nivel regional, utilizando variables como el Producto Bruto Interno (PBI) regional, tasas de pobreza, niveles de inversión pública y empleo formal. Estos datos fueron procesados mediante herramientas estadísticas y organizados por regiones, permitiendo identificar patrones, contrastes y tendencias en el desarrollo económico territorial entre los años 2013 y 2023.

En el análisis cualitativo, las entrevistas transcritas fueron sometidas a un proceso de codificación abierta, axial y selectiva. Este proceso permitió identificar segmentos significativos del discurso y organizarlos en categorías temáticas vinculadas a los objetivos del estudio, tales como: brechas institucionales, fragmentación territorial, articulación interregional, potencialidades productivas y desafíos de la descentralización. Posteriormente, se construyó una matriz de análisis cualitativo que sintetiza las principales ideas aportadas por los entrevistados. Finalmente, se realizó una triangulación entre la información cuantitativa y cualitativa. Esta integración permitió interpretar de manera más profunda cómo la regionalización transversal se relaciona con las dinámicas económicas regionales y con los factores institucionales que condicionan su implementación.

IV. RESULTADOS

El análisis de los indicadores económicos regionales correspondientes al período 2013–2023 evidencia la persistencia de marcadas asimetrías territoriales en el Perú. Los datos del Producto Bruto Interno (PBI) regional muestran que Lima Metropolitana concentró, en promedio, más del 40 % de la producción nacional a lo largo de la década analizada, manteniendo una brecha estructural significativa respecto de regiones andinas y amazónicas como Huancavelica, Amazonas, Pasco y Madre de Dios, cuya participación relativa en la economía nacional se mantiene reducida.

En relación con la pobreza monetaria, se observa una tendencia descendente sostenida entre 2013 y 2019; no obstante, la crisis sanitaria generada por la COVID-19 interrumpió este proceso y produjo un deterioro particularmente acentuado en territorios rurales y con alta vulnerabilidad estructural. Antes de 2020, regiones como Arequipa, Moquegua y Tacna registraron las mayores reducciones en los niveles de pobreza, mientras que Cajamarca, Huánuco y Loreto evidenciaron retrocesos más pronunciados tras el impacto de la pandemia. El empleo formal también presenta una distribución territorial desigual. Lima, Arequipa, La Libertad, Piura y Cusco concentran la mayor proporción de puestos formales, en contraste con regiones caracterizadas por menor diversificación productiva y alta dependencia de actividades

extractivas o agrícolas de baja productividad, donde la formalización laboral continúa siendo limitada.

Finalmente, la inversión pública regional muestra variaciones sustantivas en términos de ejecución y continuidad. Regiones como Cusco, Arequipa y La Libertad alcanzaron niveles relativamente elevados de ejecución en diversos años del período analizado, mientras que otras registraron desempeños irregulares asociados a restricciones institucionales y capacidades técnicas insuficientes. Esta heterogeneidad incide directamente en la provisión de infraestructura, la calidad de los servicios públicos y la competitividad territorial, reforzando las brechas de desarrollo interregional.

La Tabla 1 presenta las regiones de la costa y aquellas con mayor dinamismo económico, las cuales muestran una estructura de ingresos más diversificada y con mayor peso de componentes patrimoniales. Lima y Callao destacan por la elevada participación del alquiler imputado (16 %), indicador asociado a mayor acumulación de activos urbanos. Asimismo, las transferencias muestran menor peso relativo en comparación con regiones de menor desarrollo, lo que sugiere mayor capacidad de generación autónoma de ingresos laborales y productivos. En conjunto, estas regiones evidencian economías con mayor formalización y diversificación sectorial.

Tabla 1. Ingreso real promedio per cápita mensual por departamentos, según tipo de ingreso, 2020 (regiones de la costa).

Región	Trabajo	Transferencias	Renta	Ing. Ex-traord.	Alq. Im-putado	Donaciones
Lima	63	9	2	4	16	7
Callao	61	10	1	4	16	8
Arequipa	68	7	2	4	12	7
Ica	68	11	1	3	11	7
La Libertad	64	10	1	4	12	9
Lambayeque	65	11	1	3	11	9
Piura	67	9	0	3	11	9
Tacna	66	10	2	4	12	7
Tumbes	64	11	1	2	11	12
Moquegua	68	9	1	5	10	7

Fuente: [14].

En contraste, las regiones andinas y amazónicas (Tabla 2) muestran mayor dependencia relativa de transferencias, particularmente en Huancavelica (17 %) y Pasco (15 %), lo que refleja mayores niveles de vulnerabilidad estructural. Aunque el ingreso laboral continúa siendo predominante, su composición responde en mayor medida a actividades de menor productividad y alta informalidad. El componente patrimonial presenta menor peso en comparación con la costa, lo que evidencia brechas en acumulación de activos y dinamismo inmobiliario. Esta estructura confirma la persistencia de desigualdades territoriales que la regionalización transversal busca corregir mediante esquemas de integración productiva interregional.

La evolución de la participación departamental en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional entre 2007 y 2023 evidencia la persistencia de una estructura territorial altamente concentrada y con escasa movilidad relativa entre regiones (Tabla 3). Los datos muestran que departamentos como Arequipa y Cusco mantienen una participación estable y significativa a lo largo del período, situándose consistentemente entre el 4 % y 5 % del PIB nacional, lo que confirma su rol como polos económicos regionales consolidados.

En contraste, departamentos como Amazonas y Huancavelica registran participaciones inferiores al 1 % durante toda la serie histórica, lo que refleja limitaciones estructurales en su base productiva y una reducida capacidad de generación de valor agregado. Esta situación pone de manifiesto una asimetría territorial persistente, con variaciones marginales en el tiempo. Asimismo, se observan fluctuaciones asociadas a ciclos sectoriales específicos. Áncash, por ejemplo, presenta una tendencia descendente desde valores cercanos al 5 % en 2007 hasta aproximadamente 2,7 % en 2023, comportamiento consistente con la dinámica del sector extractivo. Por su parte, Apurímac evidencia un incremento notorio a partir de 2016, superando el 1 % del PIB nacional, lo que sugiere el efecto de la expansión de proyectos vinculados a minería y actividades asociadas.

Tabla 2. Composición de ingresos – Regiones andinas y amazónicas (2020).

Región	Trabajo	Transferencias	Renta	Ing. Ex-traord.	Alq. Im-putado	Donaciones
Amazonas	65	12	2	5	7	9
Áncash	65	11	1	4	10	9
Apurímac	69	12	2	3	7	7
Ayacucho	70	12	1	3	7	7
Cajamarca	65	13	2	3	8	9
Cusco	67	12	2	3	10	6
Huancavelica	63	17	0	3	6	10
Huánuco	64	13	1	3	8	10
Junín	68	10	1	4	8	8
Loreto	66	10	1	6	9	8
Madre de Dios	72	6	2	3	10	8
Pasco	64	15	1	3	7	10
Puno	70	13	1	3	8	7
San Martín	64	10	2	5	8	12
Ucayali	71	8	1	5	8	6

Fuente: [9].

En términos generales, la estructura del PIB departamental revela que las brechas territoriales se mantienen relativamente estables durante el período analizado. La limitada convergencia entre regiones indica que los mecanismos de descentralización no han logrado modificar de manera sustantiva la distribución espacial de la producción nacional, lo que refuerza la pertinencia de evaluar estrategias alternativas de articulación territorial, como la regionalización transversal, orientadas a promover mayor integración y equilibrio económico interregional.

Tabla 3. Departamentos con mayor ejecución de inversiones.

Departamento	Ejecución	Avance (%)	Participación (%)
Lima	5 498,3	40,9	2,02
Cusco	1 992,4	36,4	4,70
Piura	1 636,5	42,2	2,05
Áncash	1 579,2	36,9	8,71
La Libertad	1 431,3	43,0	3,57
Puno	1 115,4	39,7	1,73
Arequipa	1 102,3	38,3	5,88
Junín	986,8	37,8	3,35
Cajamarca	903,5	32,0	4,02
Loreto	895,4	38,5	2,57
Lambayeque	886,3	41,8	2,64
Ica	736,8	31,6	3,24

Fuente: [18].

Entre 2007 y 2023, el Producto Bruto Interno (PBI) del Perú mantuvo una fuerte concentración en la Provincia de Lima, que aportó entre el 36% y 40% del total nacional, evidenciando un centralismo económico persistente. Departamentos como Arequipa (5–6%), La Libertad (4–5%) y Piura (4–5%) también mostraron participaciones significativas, mientras que regiones como Huancavelica, Madre de Dios, Tumbes y Moquegua se mantuvieron con participaciones inferiores al 1% a lo largo de los años. Esta estructura se mantuvo relativamente estable, sin variaciones notables, lo que indica que las políticas de regionalización implementadas en el período no lograron redistribuir equitativamente la producción nacional, perpetuando las brechas económicas entre departamentos.

El bloque de mayor ejecución confirma una fuerte concentración territorial del gasto público, encabezada ampliamente por Lima (Tabla 4). No obstante, el análisis del porcentaje de avance revela diferencias en eficiencia relativa. La Libertad (43,0 %), Piura (42,2 %) y Lambayeque (41,8 %) presentan niveles de ejecución superiores al promedio, lo que sugiere mayor capacidad operativa en la gestión

de inversiones. En contraste, Cajamarca e Ica muestran avances menores, evidenciando posibles limitaciones técnicas o administrativas. La concentración del volumen de inversión en estos departamentos refleja su peso demográfico y económico, aunque no garantiza necesariamente mayor impacto territorial si la ejecución no es sostenida y eficiente.

Tabla 4. Departamentos con mayor ejecución de inversiones.

Departamento	Ejecución (Mill. S/)	Avance (%)	Participación (%)
Lima	5 498,3	40,9	2,02
Cusco	1 992,4	36,4	4,70
Piura	1 636,5	42,2	2,05
Áncash	1 579,2	36,9	8,71
La Libertad	1 431,3	43,0	3,57
Puno	1 115,4	39,7	1,73
Arequipa	1 102,3	38,3	5,88
Junín	986,8	37,8	3,35
Cajamarca	903,5	32,0	4,02
Loreto	895,4	38,5	2,57
Lambayeque	886,3	41,8	2,64
Ica	736,8	31,6	3,24

Fuente: [18].

Las regiones con menor volumen de inversión muestran una realidad más heterogénea (Tabla 5). Aunque presentan montos absolutos inferiores, algunas alcanzan niveles de avance relativamente altos, como Tumbes (44,2 %) y Amazonas (39,4 %), lo que indica eficiencia relativa en la ejecución presupuestaria. Sin embargo, departamentos como Pasco (24,6 %), Callao (25,5 %) y Huancavelica (26,2 %) evidencian rezagos significativos en capacidad de ejecución. Esta disparidad sugiere que la descentralización del gasto no se traduce automáticamente en resultados homogéneos, y que la capacidad institucional continúa siendo un factor determinante en la efectividad de la inversión pública regional.

Tabla 5. Departamentos con ejecución media y menor nivel de inversión.

Departamento	Ejecución (Mill. S/)	Avance (%)	Participación (%)
San Martín	678,6	39,0	1,69
Apurímac	575,6	32,4	6,89
Huánuco	550,5	28,9	4,34
Amazonas	528,9	39,4	2,04
Tacna	476,0	35,6	0,92
Moquegua	382,2	36,1	1,50
Huancavelica	344,0	26,2	3,54
Ucayali	310,7	27,8	0,74
Prov. Callao	293,4	25,5	4,27
Tumbes	268,5	44,2	1,39
Pasco	223,1	24,6	2,85
Madre de Dios	172,5	34,8	1,98

Fuente: [18].

A. Ejecución de inversiones por nivel de gobierno: estructura, desempeño y tensiones de capacidad

La ejecución de la inversión pública evidencia una brecha persistente entre asignación presupuestaria y capacidad operativa. Durante el período evaluado, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) ascendió a 55 741,7 millones de soles y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a 65 787,1 millones, con un incremento neto de 10 045,4 millones. Sin embargo, el devengado total fue de 24 545,9 millones, equivalente a un avance global de 37,3 %, lo que refleja que la expansión presupuestaria no se tradujo en ejecución proporcional.

El Gobierno Nacional registró el mayor nivel de avance (43,8 %), lo que sugiere mayor capacidad técnica e institucional. Los Gobiernos Regionales mostraron un desempeño intermedio (38,7 %), aunque con menor peso en el PIM total. En contraste, los Gobiernos Locales concentraron la mayor participación presupuestaria (39,2 %), pero presentaron el menor nivel de ejecución (30,3 %), evidenciando una tensión entre descentralización financiera y capacidad institucional.

Los resultados indican que la descentralización del gasto no garantiza eficiencia ni reducción de brechas territoriales. La limitada capacidad subnacional para ejecutar recursos refuerza desigualdades estructurales, lo que subraya la necesidad de una regionalización transversal que articule inversión, fortalecimiento institucional y coordinación intergubernamental.

B. Evolución comparativa departamental (2008-2017): expansión, concentración y divergencias territoriales

Entre 2008 y 2017 se observa un crecimiento significativo de los montos asignados a nivel departamental, con un incremento promedio que pasó de 551,9 a 1 272,5 millones. No obstante, esta expansión no fue homogénea. Lima triplicó su volumen inicial, pasando de 2 338,9 a 7 242,3 millones, consolidando su liderazgo y evidenciando la persistencia de un patrón centralista en la asignación de recursos. Aunque varias regiones registraron aumentos importantes, ninguna alcanzó niveles comparables a la capital.

Se identifican también comportamientos divergentes. Áncash presentó una reducción relativa, mientras que Moquegua mostró un crecimiento marginal. En contraste, departamentos como Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Cajamarca experimentaron incrementos sustanciales, lo que sugiere cierto esfuerzo redistributivo hacia territorios rezagados. Sin embargo, estas mejoras no modificaron la jerarquía estructural existente.

La expansión presupuestaria fue amplia pero asimétrica, sin generar convergencia territorial significativa. El crecimiento reforzó la estructura previa más que transformarla, lo que indica que la descentralización financiera, sin fortalecimiento institucional y articulación interregional, tiende a reproducir desigualdades. En este contexto, la regionalización transversal emerge como una alternativa para superar la fragmentación y promover un desarrollo territorial más equilibrado.

C. Resultados cualitativos

El análisis de las entrevistas permitió identificar cinco ejes temáticos que explican las limitaciones y oportunidades de la regionalización en el Perú. En primer lugar, los especialistas señalaron la persistencia de una marcada fragmentación institucional y territorial. La coexistencia de múltiples jurisdicciones regionales y municipales, muchas de ellas con capacidades técnicas limitadas, dificulta la articulación de proyectos de alcance suprarregional. La ausencia de mecanismos sólidos de gobernanza multinivel restringe la coordinación estratégica y debilita la gestión conjunta de iniciativas productivas o de infraestructura.

En segundo término, se identificó una limitada descentralización fiscal como obstáculo estructural. Los entrevistados coincidieron en que los gobiernos regionales carecen de autonomía financiera suficiente para diseñar e implementar estrategias productivas propias, lo que perpetúa la dependencia de transferencias del nivel central. Esta situación reduce el margen de planificación territorial y restringe la capacidad de innovación económica regional.

Un tercer hallazgo relevante fue la ausencia de una estrategia de regionalización transversal claramente definida. Si bien existen instrumentos formales como mancomunidades y consejos de coordinación, estos no responden a una política nacional que articule territorios sobre la base de pisos ecológicos, corredores económicos o complementariedades productivas. Como resultado, cada región tiende a operar de manera aislada, reproduciendo lógicas administrativas más que funcionales.

Asimismo, emergieron brechas educativas y productivas como factor crítico. Los actores entrevistados señalaron que la oferta educativa no se encuentra alineada con las demandas de los sectores productivos regionales, generando desajustes en el mercado laboral, altos niveles de informalidad y migración interna hacia Lima. Esta desconexión limita la consolidación de economías regionales com-

petitivas y diversificadas.

Finalmente, los entrevistados reconocieron la existencia de potencialidades significativas para avanzar hacia un enfoque transversal. La presencia de corredores económicos, zonas ecológicas complementarias y cadenas productivas interconectadas constituye una base objetiva para impulsar procesos de integración territorial que trasciendan los límites político-administrativos actuales.

D. Triangulación de resultados

La Figura 1 sintetiza el proceso de triangulación convergente entre los hallazgos cuantitativos y cualitativos del estudio, permitiendo integrar evidencia empírica con interpretación estructural. El bloque izquierdo reúne los principales resultados estadísticos, que evidencian concentración del Producto Interno Bruto, brechas en ejecución subnacional y dependencia de transferencias. El bloque derecho incorpora los hallazgos derivados de las entrevistas, donde se identifican patrones de centralismo persistente, limitada capacidad técnica, escasa autonomía fiscal y ausencia de una estrategia de regionalización transversal articulada.

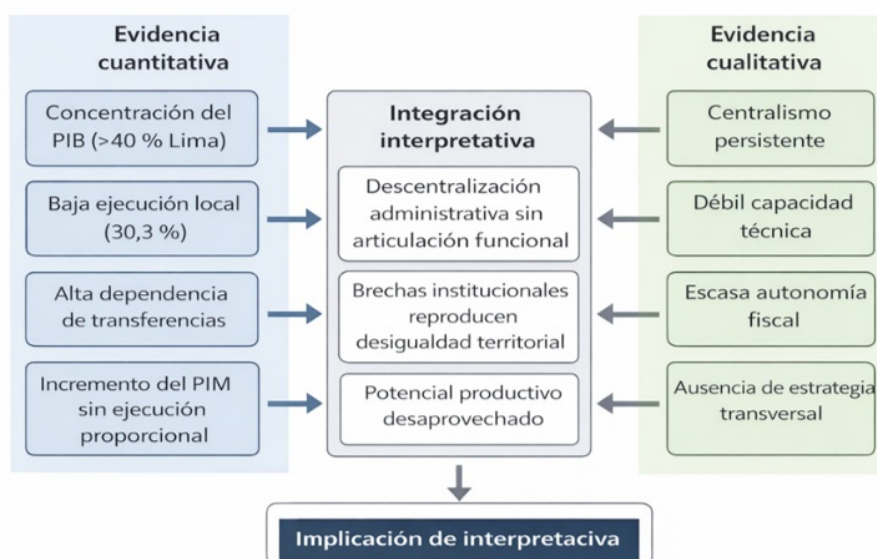


Fig. 1. Modelo de triangulación convergente de resultados.

Fuente: elaboración propia.

La convergencia de ambas dimensiones no se limita a una corroboración descriptiva, sino que revela una correspondencia estructural entre los indicadores económicos y las percepciones institucionales. Los datos cuantitativos muestran desigualdades territoriales sostenidas, mientras que la evidencia cualitativa explica sus causas subyacentes en términos de fragmentación administrativa y debilidad de gobernanza multinivel.

En el centro del modelo se consolida la interpretación integrada: la descentralización ha sido principalmente administrativa y presupuestaria, pero no funcional ni productiva, lo que ha limitado el impacto real de la regionalización en el desarrollo económico. De esta manera, se propone un marco explicativo que articula evidencia y diagnóstico, destacando que el potencial territorial existente requiere mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental, fortalecimiento institucional y planificación basada en complementariedades productivas.

CONCLUSIONES

El análisis integral del período 2013–2023 confirma que la regionalización en el Perú no ha logrado modificar de manera sustantiva el patrón histórico de concentración económica descrito en la literatura nacional e internacional [1], [2], [11]. La evidencia empírica demuestra que Lima mantiene una participación predominante en el Producto Bruto Interno nacional, mientras que diversas regiones andinas y amazónicas continúan registrando niveles reducidos de generación de valor agregado. Esta estructura territorial, caracterizada por heterogeneidad persistente, se alinea con el diagnóstico estructural planteado por Jiménez y Arroyo [3].

Los resultados cuantitativos muestran que, si bien se han ampliado los montos presupuestarios asignados a los distintos niveles de gobierno, la ejecución efectiva presenta brechas significativas, especialmente en el ámbito subnacional. Esta situación evidencia que la descentralización financiera no garantiza por sí misma eficiencia ni convergencia regional, coincidiendo con los hallazgos de Rodríguez-Pose y Ezcurra [5], Lessmann [6] y Kyriacou et al. [12], quienes subrayan la relevancia de la calidad institucional como condición para reducir desigualdades territoriales. En ausencia de capacidades técnicas consolidadas y mecanismos de gobernanza multinivel efectivos, la descentralización puede incluso reproducir brechas estructurales, tal como advierten Prud'homme [13] y Bardhan [14].

El análisis cualitativo refuerza esta interpretación al identificar fragmentación administrativa, limitada autonomía fiscal y debilidad en la articulación intergubernamental como factores estructurales que restringen el impacto del proceso descentralizador. En coherencia con Faguet [7] y Treisman [15], los hallazgos confirman que la descentralización solo contribuye al desarrollo cuando está acompañada de incentivos adecuados, control institucional y fortalecimiento de capacidades locales.

Asimismo, la evidencia respalda la pertinencia de enfoques territoriales diferenciados o *place-based*, como proponen Barca, McCann y Rodríguez-Pose [8], así como los marcos de cohesión territorial desarrollados en estudios recientes [4]. La regionalización transversal, entendida como articulación funcional basada en complementariedades productivas, corredores económicos y pisos ecológicos, emerge como una alternativa conceptual capaz de superar la fragmentación político-administrativa actual. No obstante, su consolidación requiere una estrategia nacional coherente, en línea con los planteamientos históricos de la CEPAL [9] y las propuestas recientes de reorganización territorial impulsadas por el CEPLAN [10].

En síntesis, la investigación demuestra que la descentralización en el Perú ha sido predominantemente administrativa y presupuestaria, pero no funcional ni productiva. La persistencia de desigualdades regionales, la limitada convergencia en la participación del PBI y las brechas en ejecución de inversiones evidencian que el modelo vigente no ha generado transformaciones estructurales significativas. El potencial territorial identificado requiere mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental, fortalecimiento institucional, alineación entre educación y estructura productiva [16], y planificación estratégica basada en complementariedades regionales. Solo bajo estas condiciones la regionalización transversal podrá convertirse en un instrumento real de desarrollo económico equilibrado y cohesión territorial sostenible.

REFERENCIAS

- [1] J. J. López Más, “Desafíos de la regionalización y el desarrollo económico en Perú,” *Gestión en el Tercer Milenio*, vol. 17, no. 33, pp. 45–52, 2014, doi: 10.15381/gtm.v17i33.11680.
- [2] J. A. Coronado Salazar, “Brecha de ingresos regionales en Perú durante el período 2007–2019,” *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 28, no. 3, pp. 251–271, 2022, doi: 10.31876/rcs.v28i3.38472.
- [3] F. Jiménez and M. Arroyo, “Perú 1990–2020: Heterogeneidad estructural y regímenes económicos regionales,” PUCP, Documento de Trabajo 511, 2022, doi: 10.18800/2079-8474.0511.

- [4] P. Chamusca, “Measuring and addressing territorial cohesion: A framework for regional development in portugal,” *Sustainability*, vol. 17, no. 7, p. 3061, 2025, doi: 10.3390/su17073061.
- [5] A. Rodríguez-Pose and R. Ezcurra, “Does decentralization matter for regional disparities? a cross-country analysis,” *Journal of Economic Geography*, vol. 10, no. 5, pp. 619–644, 2010, doi: 10.1093/jeg/lbp049.
- [6] C. Lessmann, “Regional inequality and decentralization: An empirical analysis,” *Environment and Planning A*, vol. 44, no. 6, pp. 1363–1388, 2012, doi: 10.1068/a44267.
- [7] J.-P. Faguet, “Decentralization and governance,” *World Development*, vol. 53, pp. 2–13, 2014, doi: 10.1016/j.worlddev.2013.01.002.
- [8] F. Barca, P. McCann, and A. Rodríguez-Pose, “The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches,” *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, pp. 134–152, 2012, doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- [9] CEPAL, “Descentralización y desarrollo regional en américa latina,” CEPAL, Tech. Rep., 1987.
- [10] CEPLAN, “Descentralización, regionalización y macrorregiones,” CEPLAN, Tech. Rep., 2023.
- [11] S. Iammarino, A. Rodríguez-Pose, and M. Storper, “Regional inequality in europe: Evidence, theory and policy implications,” *Journal of Economic Geography*, vol. 19, no. 2, pp. 273–298, 2019, doi: 10.1093/jeg/lby021.
- [12] A. P. Kyriacou, L. Muinelo-Gallo, and O. Roca-Sagalés, “Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality,” *Regional Studies*, vol. 51, no. 6, pp. 945–957, 2017, doi: 10.1080/00343404.2016.1150992.
- [13] R. Prud’homme, “The dangers of decentralization,” *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, pp. 201–220, 1995, doi: 10.1093/wbro/10.2.201.
- [14] P. Bardhan, “Decentralization of governance and development,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, pp. 185–205, 2002, doi: 10.1257/089533002320951037.
- [15] D. Treisman, “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?” *Annual Review of Political Science*, vol. 10, pp. 211–244, 2007, doi: 10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418.
- [16] A. S. Gueye, M. Audibert, and V. Delaunay, “Can social groups impact schooling decisions? evidence from castes in rural senegal,” *World Development*, vol. 110, pp. 307–323, 2018, doi: 10.1016/j.worlddev.2018.06.002.
- [17] INEI, “Perú: Producto bruto interno por departamentos 2007–2024,” En línea, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Informe, diciembre 2025, disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7567597-peru-producto-bruto-interno-por-departamentos-2007-2024>.
- [18] Ministry of Economy and Finance (MEF), “Building a more efficient and equitable fiscal decentralization system in peru,” En línea, Ministerio de Economía y Finanzas, Documento técnico, disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/106651568318660229/pdf/Peru-Building-a-More-Efficient-and-Equitable-Fiscal-Decentralization-System.pdf>.