



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

El proceso de descentralización en el Perú: Un planteamiento
para fortalecer la participación ciudadana en los espacios del

Consejo de Coordinación Regional

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR:

Br. TABOADA CASTILLO, Ronald Manuel

ASESOR:

Mg. ALDAVE HERRERA, Rafael Fernando

SECCIÓN:

Ciencias Empresariales

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Administración del Talento Humano

PERÚ – 2017

DEDICATORIA

A Dios

Quien con su apoyo espiritual nos guía
y nos lleva hacia el camino del bien,
como también nos da fuerzas para
poder lograr todas las metas que nos
podemos trazar día a día.

A mi querida Madre:

La concepción de este proyecto está dedicada a mi
Madre Juana castillo Rodríguez, pilar fundamental
en mi vida. Sin ella, jamás hubiese podido conseguir
lo que hasta ahora. Hace 10 meses que acudió al
llamado del Señor, pero sé que me está cuidando y
me ayudara en todos mis proyectos.

El Autor

AGRADECIMIENTO

Le agradezco a Dios por haberme dado la fortaleza y perseverancia, que necesitaba para culminar con este proyecto de vida profesional.

Con todo el cariño a mi esposa Esmeralda Santos: por ser mi impulso de superación, por compartir su vida conmigo, darme una nueva familia con nuevos retos y nuevas aspiraciones.

El Autor

DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD

Yo, Ronald Manuel Taboada Castillo, estudiante del Programa de Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Posgrado de la Universidad Cesar Vallejo, identificado con DNI 42312571, con la tesis titulada: “El proceso de descentralización en el Perú: un planteamiento para fortalecer la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional”

Declaro bajo juramento que:

- 1) La presente tesis es de mi propia autoría.
- 2) He respetado las normas internacionales de citas y referencias para la información fuente consultada; por lo tanto, afirmo que mi tesis no ha sido copiada ni parcial ni totalmente.
- 3) Mi tesis no ha sido auto plagiada; es decir que, no he publicado ni presentado anteriormente el presente trabajo para obtener algún grado académico previo o título profesional.
- 4) Los datos mostrados como resultados SON VERDADEROS, no han sido adulterados, ni son replicas o calcados; y por lo tanto los resultados que se presentan en mi tesis se instituirían como aportes al escenario investigado.
- 5) La presente tesis no constituye ni personifica apócrifamente ideas de otros.

De identificarse infracción, como fraude (presentación de datos falsos), plagio (información sin citar a autores), auto plagio (presentar como nuevo algún trabajo de investigación propio que ya ha sido publicado), piratería (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad de la Universidad Cesar Vallejo que para el caso esté estipulado.



Trujillo, mayo del 2017

Ronald Manuel Taboada Castillo
DNI 42312571

PRESENTACIÓN

Señores miembros del Jurado, presento ante ustedes la Tesis titulada “El proceso de descentralización en el Perú: un planteamiento para fortalecer la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional”, con la finalidad de determinar si el proceso gradual de descentralización en el Perú si garantizara un fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional, en cumplimiento del Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad Cesar Vallejo para obtener el Grado Académico de Maestría en Gestión Pública.

Esperando cumplir con los requisitos de aprobación.

El Autor

INDICE

PÁGINA DE JURADO.....	¡Error! Marcador no definido.
DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD.....	v
PRESENTACIÓN.....	vi
INDICE.....	vii
RESUMEN	ix
ABSTRACT.....	x
I. INTRODUCCIÓN.....	12
1.1 Realidad Problemática.....	12
1.2 Trabajos previos.....	13
1.3 Teorías relacionadas al tema	18
1.3.1 Proceso de Descentralización.....	18
1.3.1.1 Antecedentes.....	18
1.3.1.2 Inicio del proceso de descentralización.....	19
1.3.1.3 Dimensiones del proceso de descentralización.....	24
1.3.1.4 Los principales ejes del proceso de descentralización....	28
1.3.1.5 Principales problemas enfrentados en el proceso de descentralización	31
a. La planificación y conducción del proceso.....	32
b. Ausencia de una entidad de planificación del desarrollo regional.....	33
c. Débil iniciativa para poner en marcha la descentralización fiscal	33
d. Prevención y tratamiento inadecuado de los conflictos regionales	33
e. Falta de iniciativa para instalar el Consejo de Coordinación Intergubernamental.....	34
1.3.1.6 Implicaciones de la descentralización para el control.....	35

1.3.1.7	La descentralización como proceso para facilitar la participación.....	36
1.3.2	Teorías	38
1.4	Formulación del problema	38
1.5	Justificación del estudio	39
1.6	Hipótesis.....	39
1.7	Objetivos.....	40
1.7.1	General	40
1.7.2	Específicos.....	40
II.	MÉTODO.....	41
2.1	Diseño de investigación	41
2.2	Variables, operacionalización.....	42
2.3	Población y muestra	44
2.4	Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad.....	44
2.5.1	Técnicas	44
2.5.2	Instrumentos.....	44
2.5	Métodos de análisis de datos	45
2.6	Aspectos éticos.....	45
III.		
	RESULTADOS.....	46
V.	CONCLUSIÓN.....	52
VI.	RECOMENDACIONES	53
VII.	REFERENCIAS.....	54
	ANEXOS.....	56

RESUMEN

Los procesos de descentralización en el Perú, han significado evidenciar su complejidad y verdadero impacto en la ciudadanía. El informe de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República 2015 – 2016 , no es alentador, ya que focaliza una serie de áreas problemáticas de naturaleza administrativa, financiera y económica. Imposibilitando con este diagnóstico la participación ciudadana como derecho político y control social, nuestra propuesta de enfoque cualitativo es interpretar la dinámica de nuestra realidad, contrastar con algunas buenas prácticas exitosas, y construir técnicas e instrumentos orientados a la entrevista con expertos y análisis de documentos.

Por tal, motivo la finalidad del presente trabajo de investigación es determinar si el proceso gradual de descentralización en el Perú si garantizara un fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional, utilizando para tal fin, el diseño cualitativo, asimismo luego del análisis de documentos, la entrevista con expertos, se arribaron a conclusiones como determinar las falencias del proceso de descentralización y la necesidad por mejorar dicho proceso.

Finalmente, luego de describir los resultados y discutirlos teniendo en cuenta las teorías relacionadas, y los trabajos previos, se concluyó que el proceso gradual de descentralización en el Perú no ha garantizado el fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional, debido a que la falencias en el proceso y la falta de capacidades de los gestores públicos ha conllevado a que según el análisis de documentos realizado así como la entrevista con expertos han hecho que no se logró cumplir con los estándares y objetivos de la descentralización, y por ende, no se fortalezca la participación ciudadana en nuestro país.

Palabras clave: descentralización, participación, ciudadanía, fortalecimiento, transparencia.

ABSTRACT

Key words: decentralization, participation, citizenship, strengthening, transparency

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Realidad Problemática

La justificación de una reforma y modernización del Estado debe encauzarse en la redefinición de sus relaciones con la sociedad (nuevo pacto social) y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera eficiente y transparente. Estas dos categorías están vinculadas directamente con la participación ciudadana ejercida como derecho político y control social evidenciando la imperiosa necesidad de generar espacios políticos en el marco del modelo de desarrollo local donde la participación ciudadana forme parte de decisiones y la vigilancia a los procesos de descentralización y acentúe los mecanismos de dialogo y consensos entre gobernantes y gobernados.

Los procesos graduados de descentralización en el Perú han sido complejos y dispersos generando áreas problemáticas como: la duplicidad de funciones, nuevas e innecesarias instancias administrativas con impactos negativos en la calidad de vida de los pobladores, los mecanismos de control han sido ineficaces y los procesos administrativos inciertos en su contenido y poco contundentes en su aplicación. Desde una acepción sociológica la descentralización es un proceso de separación y reparto de facultades, en el ámbito político las posibilidades de descentralización deben incrementar la participación democrática de las capas más bajas de la población. Desde la perspectiva jurídica es la transferencia de funciones orgánicas, administrativas y políticas del poder central hacia instancias locales y regionales.

La participación ciudadana regulada en la Ley 26300 implica el reconocimiento que tiene el ciudadano desde la perspectiva constitucional de visibilizar su presencia, opinión y control en las decisiones para mejorar el uso adecuado de los recursos y acceso a la información en función del bienestar general de la localidad.

Nuestra propuesta pasa por un diagnóstico teórico y cualitativo del proceso de descentralización y busca mecanismos de articulación con la participación ciudadana. Analizar las buenas prácticas en los modelos

de Colombia y Chile para comprender como se han aperturado y consolidado los espacios para la participación ciudadana.

Se analizará las técnicas de análisis de documentos (Informe de la Comisión de descentralización del congreso de la Republica 2015) y se proyectará una entrevista con expertos para evaluar sus propuestas que apunten a mejorar y fortalecer la participación ciudadana en los espacios de desarrollo local, y aportes funcionales de los marcos jurídicos pertinentes.

1.2 Trabajos previos

A nivel internacional

BOISIER ETCHEVERRY (2007) , para optar el Grado de Doctor en la Universidad de Alcalá – España, titulada: “TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD EN CHILE. LA DIALÉCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA GEOGRAFÍA Y LA GOBERNABILIDAD.”

La manera más concreta de establecer las conclusiones de un trabajo de esta naturaleza es responder a la pregunta: ¿se han cumplido los objetivos de la investigación?

Naturalmente será cada lector el que emitirá un juicio final, puesto que todo autor da por descontado el logro de sus propios objetivos; de todas formas, he aquí las conclusiones de quien escribe.

Se dijo que la Tesis perseguiría tres objetivos: a) describir–en una perspectiva histórica–la génesis de la política territorial en Chile; b) explicar la racionalidad de ella; c) prescribir modificaciones a lo hecho y a la hoja de ruta del futuro, si fuese el caso.

Para cualquier conocedor de la realidad chilena resulta bastante obvio que no se conoce–públicamente al menos–un trabajo que pueda compararse a éste, si lo que se evalúa es justamente una descripción acabada del proceso histórico de formulación de una política territorial, plena de altos y bajos, como se ha visto. No se trata de un mérito excesivo ya que la historia profesional del autor,

algo más de cuarenta años, ha estado centrada única y exclusivamente en el tema de los procesos sociales en el territorio, como actor, como observador, como analista.

Evaluar la capacidad interpretativa de esta Tesis es algo más complejo. Para comenzar la Tesis dejó en claro que a lo largo de la historia chilena se generó una dialéctica casi permanente entre una demanda descentralista originada en la geografía (física, administrativa, política, económica, social) y una oferta centralista originada en la propia historia y en consideraciones sobre gobernabilidad. La síntesis dialéctica se resolvió, en cualquier corte de la historia, a favor del centralismo a ultranza; no obstante esta situación se requebraja en la década de los años sesenta del siglo XX, para abrir espacio a una regionalización precisa (que ahora enfrenta su propia crisis de funcionalidad) y a una descentralización administrativa, lejos del ideal de una descentralización simultáneamente territorial y política, que fue y es un objetivo sociológico final. La Tesis explica a fondo las fuerzas que han operado detrás del escenario presuntamente descentralista.

Arredondo Salinas (2011), en su tesis para optar el grado Magíster en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile, titulada:

“LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo”, concluyo lo siguiente: Este estudio de caso buscó responder una serie de objetivos específicos vinculados al desarrollo del proceso de descentralización chileno y, de manera especial, los grados y secuencias más adecuadas de transferencia de poder y recursos a los niveles subnacionales. En este contexto, la investigación se apoyó en el marco teórico entregado por la economía política y el neoinstitucionalismo para la descripción, y en el análisis cualitativo, realizado a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

A continuación, se exponen las respuestas a los objetivos específicos propuestos para el estudio de caso.

El estudio de las reglas del juego que afectan los procesos de descentralización, en sus diferentes dimensiones y modalidades, ha sido fundamental para entender la permanencia de la centralización y las instituciones que lo sustentan.

La persistencia del centralismo está relacionada con factores culturales, lo cual genera que los actores y organizaciones subnacionales y la sociedad civil posean poco espacio de decisión, principalmente, porque la actual matriz institucional los tiene fuera de las instancias de poder y la capacidad de acción colectiva en torno a sus demandas es limitada. Además, la elite no se siente amenazada por perder el poder y no tiene interés en compartirlo, porque quienes lo demandan tienen muy poca incidencia en el mercado político.

Tanto del análisis cualitativo como de la sistematización y revisión bibliográfica, se ha podido determinar que el sistema político y sus instituciones sustentan el equilibrio actual en el poder. Es el caso del sistema de partidos y el sistema electoral binominal de elección parlamentaria, que han generado la concentración del poder político en las cúpulas partidistas. Éstos han llevado a una cultura de prácticas políticas que genera amplias barreras de entrada al mercado político y, paralelamente, un desprestigio de los partidos. Esto se expresa, por ejemplo, en que sólo el 8% de la población inscrita en los registros electorales milita en un partido y dicha militancia, además, no implica participación activa en las decisiones.

El estudio bibliográfico, así como el análisis del discurso de los expertos entrevistados, han permitido observar algunas de las fallas de Estado que explican el path dependence de los procesos de descentralización y por las cuales resulta difícil realizar cambios institucionales que permitan una mayor distribución del poder en los territorios.

Maldonado Copello (2012) , en su tesis para optar Grado de Doctor en la Universidad Complutense de Madrid, titulada: “Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia”, concluyó:

La descentralización territorial en Colombia se produjo principalmente como respuesta a factores internos que presionaron soluciones por parte del Estado. Sin embargo, la descentralización coincidió con tendencias mundiales en favor de la liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba.

Seguramente los nuevos enfoques de política económica difundidos por los organismos multilaterales influyeron en muchas decisiones de política interna pero resulta exagerado sostener que la descentralización fue un reflejo de las reestructuraciones globales del capital y sus impactos en el régimen político, como han planteado algunos autores. Difícilmente puede concebirse a la descentralización colombiana como una reforma neoliberal y por el contrario podría aproximarse mucho más a una estrategia de redistribución estatal, una modalidad particular de Estado de bienestar precario, dado su énfasis en los gobiernos locales con menor potencial económico y en la población más pobre, como veremos más adelante.

El contexto de la reforma descentralizadora era una situación de enorme desigualdad tanto entre personas como entre regiones. El proceso de desarrollo capitalista había generado especialmente desde mediados de la década de 1950 un crecimiento acelerado de la economía y de la urbanización del país, acompañado de un también rápido incremento de la pobreza y la miseria de la población y el atraso de numerosas regiones y municipios del país. La democracia económica y social, requisito para la democracia política, se caracterizaba por su fragilidad.

En la democracia política los problemas eran fundamentales. La democracia representativa consistía fundamentalmente en una

democracia restringida y autoritaria, controlada por los dos partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. Con relación a las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. Así mismo, la democracia política se concentraba principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de democracia participativa y directa eran reducidos e ineficaces.

A nivel nacional

Niemeyer Grawe (2006), en su tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú, titulada: “Desarrollo de la Participación Ciudadana en los Procesos de Control Social de la Gestión Municipal en el Distrito de Comas, Lima, Perú”, y concluyó que:

La mayoría de los participantes de los focus groups y de las encuestas individuales expresaron su interés en los procesos participativos y están motivados a servir a su comunidad. Como mencionaron algunos participantes, “tal vez porque son procesos nuevos, quieren saber de que se trata y si puede ser una opción de desarrollo local”. Tienen muchos deseos de que los procesos puedan lograr sus objetivos en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social del país y, por ende, de su distrito.

Un factor común es la cantidad y calidad de las personas que trabajan como voluntarios ad honorem, sin recibir sueldo o una recompensa mayor. Están dispuestas a sacrificarse en función del bien común. Tienen el deseo y la posibilidad de servir como voluntarios en beneficio de la comunidad. Se encuentran estas personas en las organizaciones sociales o de base: en las organizaciones vecinales, organizaciones de la juventud, de género; así como en las instituciones del municipio y en algunas instancias del gobierno central.

Si de repente unos reciben un sueldo o propina por la labor que realizan, su dedicación al trabajo y su vocación de servicio está por encima de lo requerido para cumplir como empleado o funcionario.

Zapata Pecho (2011) en su tesis para optar el grado de Magíster en Planificación Nacional de Desarrollo en la Universidad Nacional de Ingeniería, titulada: “Evaluación de la política de descentralización y regionalización en el Perú: caso gobierno regional de Junín”, concluyó:

En la actualidad, persiste aun el problema del Centralismo Económico y el Centralismo Estatal, tanto a nivel de las áreas productivas, financieras, comerciales como a nivel de la administración pública.

De la revisión de los autores seleccionados se concluye que, los diversos planteamientos teóricos, se han constituido como serios argumentos válidos, para demostrar que el Centralismo, en sus diferentes variantes, ya se agotó y debe dar paso a otros procesos, tanto a nivel latinoamericano como nacional.

En el Perú, el Estado ha creado las condiciones aparentes para reforzar el Centralismo Económico y Estatal. A través de la políticas económicas y diversos programas. En estas últimas décadas, mas aun se ha fortalecido el centralismo.

Es evidente que las adquisiciones y contrataciones, de bienes, servicios y obras, como una forma de incentivar a la producción nacional, se ha sesgado a concentrar la producción en un centro que es Lima; perjudicando a la producción provincial.

1.3 Teorías relacionadas al tema

1.3.1 Proceso de Descentralización

1.3.1.1 Antecedentes

El proceso de descentralización en el Perú fue resultado de una decisión política luego de una década de políticas centralistas en la cual se fueron eliminando una serie de prerrogativas a las municipalidades, siendo éstas asumidas por el gobierno central el cual fue creando una serie de entidades que se encargaban de

brindar este tipo de servicios. A su vez, se fueron creando otras dependencias, muchas de las cuales tomaron la forma de organismos públicos descentralizados, que se encargaron de las políticas sociales estableciendo así un contacto directo con la población y que en algunos casos implicaron el desarrollo de una relación de clientelismo político entre la población y el Estado. Todo esto minimizó el rol de las municipalidades las cuales fueron perdiendo peso en la escena nacional.

1.3.1.2 Inicio del proceso de descentralización

Todas las promesas políticas empezaron a tomar forma cuando se inició la discusión de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la misma el cual se refería al proceso de Descentralización. Esta reforma se votó por primera vez en el mes de noviembre del año 2001 y su segunda votación fue llevada a cabo en el mes de marzo del año 2002.

En esta reforma se planteaban modificaciones que hacían básicamente mención a los nuevos actores que serían los Gobiernos Regionales. Esto marcó la pauta del proceso y a partir de allí los tiempos empezaban a apremiar porque se planteaba que las elecciones para las autoridades de los Gobiernos Regionales fueran en el mes de Noviembre del mismo año. Paralelamente al desarrollo legal mencionado en el párrafo anterior, se fueron dando una serie de acciones al interior del Gobierno para conformar un equipo técnico que pudiera darle contenido al proceso con un diseño de políticas acorde con las necesidades del mismo.

Un primer intento se dio en el Ministerio de la Presidencia donde se formó un grupo alrededor de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descentralización que había sido creada a inicios del presente gobierno pero que nunca funcionó en la práctica. Lo que sí funcionó fue la secretaria técnica donde se fue formando una propuesta de descentralización que podríamos decir era voluntarista y llevada por motivos políticos. Frente a esto se formó en la Presidencia del Consejo de Ministros un grupo alrededor de

la Dirección General de Gestión Pública donde se pensó, correctamente, que el proceso de Descentralización no puede desvincularse del proceso de modernización del Estado. Estos dos procesos unidos a una mayor democratización y participación de la ciudadanía serían las patas del proceso de reforma del Estado que se quería llevar a cabo.

Según Casas Tragodara (2015), menciona que estas dos visiones algo diferentes crearon ciertas tensiones entre las dos entidades del Estado que incluso causaba confusión entre los distintos actores involucrados en el proceso de descentralización. Sin embargo, la institución que quedó a cargo del proceso fue la Presidencia del Consejo de Ministros la cual trató de incorporar algunos de los aportes del grupo del Ministerio de la Presidencia. Este grupo, con el apoyo de ciertos organismos internacionales y fuentes cooperantes logró establecer el esquema de lo que sería el proceso de descentralización por venir y que constaba de los siguientes principios:

- Mantener y mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por el

Estado al ciudadano a través de la participación de las unidades de gobierno subnacionales como las municipalidades y los Gobiernos Regionales. Este principio se basaba en el principio de subsidiariedad que establece que los llamados a prestar el servicio a la población son los niveles de gobierno más cercanos a ellos. Lo que se busca a través de este principio es mejorar la eficiencia y eficacia del Estado.

- Reconocimiento de la heterogeneidad. Un país tan diverso en términos culturales, históricos, geográficos y económicos como el Perú no puede seguir siendo manejado con un criterio centralista porque no se responde a las necesidades de los pobladores de manera suficiente y se pueden malgastar los recursos al no poder

establecer las prioridades de gasto en función a las verdaderas necesidades de la población.

- Correcta asignación de responsabilidades. Si cada nivel de gobierno tiene clara cuál será su rol dentro de la provisión de bienes y servicios a la población se evitarían superposiciones de responsabilidades y desperdicio de recursos y conflictos de competencia. Una vez que se tuviera claro el mapa de responsabilidades administrativas de los gobiernos subnacionales en el país se podría pasar a un esquema de financiamiento que fuera acorde con las necesidades de cada nivel de gobierno.

- Estabilidad Fiscal. La experiencia de otros países de la región en donde la descentralización había sido un factor adicional y en otros casos detonantes de crisis fiscales como Brasil o Argentina y en menor medida Colombia, implicaba desarrollar un proceso que buscara minimizar los desequilibrios fiscales verticales y desarrollar mecanismos de responsabilidad fiscal. La ventaja de ser uno de los últimos países en descentralizarse en la región implicaba aprender de los errores de los demás y diseñar mecanismos que buscaran desarrollar una mentalidad de responsabilidad fiscal entre las autoridades subnacionales. La inestabilidad macroeconómica es uno de los principales enemigos de la descentralización porque si se parte de una situación inicial complicada o el proceso contribuye a deteriorar la salud económica de un país pueden surgir las voces que busquen revertir el proceso.

- Mecanismos de alerta temprana. Todo proceso de descentralización implica un camino de prueba y error. No existe ninguna experiencia replicable totalmente por lo que no se puede hablar de un modelo exitoso único. De allí es que surge la necesidad de contar con información que nos permita detectar los problemas de manera eficaz a fin de poder realizar las acciones correctivas necesarias.

- Desarrollo del país. En el Perú tenemos una disparidad muy grande en términos económicos. De esta forma cerca del 50% de la producción se realiza en Lima en donde se concentra un tercio de la población del país. Al interior del país existen dos departamentos como son Arequipa y la Libertad que pueden ser importantes en participación en la producción pero que se encuentran muy por debajo de Lima. El resto de departamentos tiene una participación muy baja y en ellos se concentra la población de bajos ingresos dado que una gran proporción de sus habitantes se ubican debajo de la línea de pobreza. Todo esto nos indica que el rol de promotor de la actividad económica de los Gobiernos Regionales y Locales debe ser reforzado con el fin de poder articular esfuerzos productivos y generar más riqueza de tal forma de reducir las disparidades económicas y brindar a su población oportunidades productivas que permitan reducir los flujos migratorios hacia Lima. De esta forma se lograría fortalecer otras ciudades de tal forma que se permita un crecimiento económico más equitativo.

- Participación de la ciudadanía. Una de las formas de lograr que las acciones del Estado respondan a las necesidades de los ciudadanos es incentivando la participación de la población. Esto nos permite empoderar a la demanda para que pueda expresar sus necesidades y brindar información que será la base para las acciones de las autoridades subnacionales. Sin embargo esta participación no sólo debe reducirse a participar en la formulación de planes y presupuestos sino a realizar un seguimiento de las acciones de las autoridades y funcionarios regionales y locales para fiscalizar que las acciones de los mismos no se desvíen de los acuerdos adoptados.

- Fortalecimiento de capacidades. Dada la heterogeneidad de las municipalidades y de los nuevos Gobiernos Regionales que estaban por constituirse debía esperarse que la capacidad administrativa fuera también dispar. Por otro lado, si uno de los

objetivos era transferir competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales debía capacitarse a estos gobiernos en los aspectos referidos a las nuevas competencias que fueran asumiendo.

De esta manera, debían establecerse planes de fortalecimiento y capacitación agresiva en aquellas zonas es que se detectara necesidades importantes.

- Adecuación del Gobierno Nacional. Esto significaba que el Estado en su nivel más alto también debía adecuarse al proceso de descentralización. De esta manera debía re-estructurarse con el fin de ser más funcional al proceso de descentralización y realizar una serie de reformas en sus sistemas administrativos como los de presupuesto, personal, tesorería, administración financiera e inversión pública con el fin de facilitar el proceso de descentralización. Por otro lado debía realizarse también un proceso de capacitación a los funcionarios del nivel nacional para que supieran las implicancias de n proceso de este tipo y fueran pensando en un esquema descentralizado donde, en el largo plazo, el Gobierno Nacional sólo jugaría un rol de formulador de políticas y de monitoreo y supervisión donde el grueso de la ejecución de gastos debería estar en manos de los Gobiernos Regionales y Locales.

Todos estos puntos mencionados tratan de recoger los objetivos que se tuvieron al momento de empezar el proceso de descentralización. Como se puede apreciar la agenda era nutrida y significaba un gran esfuerzo en términos de recursos y voluntad para poder darle el sustento técnico a la decisión política de llevar adelante el proceso de descentralización.

1.3.1.3 Dimensiones del proceso de descentralización

La descentralización puede ser examinada a partir de 8 dimensiones, mediante las cuales se puede analizar el proceso

desde sus diversos componentes, los cuales se conjugan y complementan.

Según USAID (2009), veamos las dimensiones del proceso de descentralización que se presentan a continuación:

DIMENSIONES DEL PROCESO	CONCEPTO
1. TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA	Supone la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales, provinciales y distritales para reestructurar el reparto de competencias estatales, con el objetivo de permitir a la población el acceso a la toma de decisiones y la gestión de los bienes y servicios que presta el Estado.

<p>2 . DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL</p>	<p>Se refiere a la necesidad de ordenar el territorio del Estado, de manera racional, a través de la conformación de bloques políticos y económicos que hagan contrapeso a la fuerza de la capital. El objetivo es promover la integración de los departamentos en regiones para superar sus actuales limitaciones así como determinar bien los límites para erradicar los repetidos conflictos que se presentan al respecto. Esto favorece que las provincias y distritos se vinculen con los espacios regionales.</p>
--	---

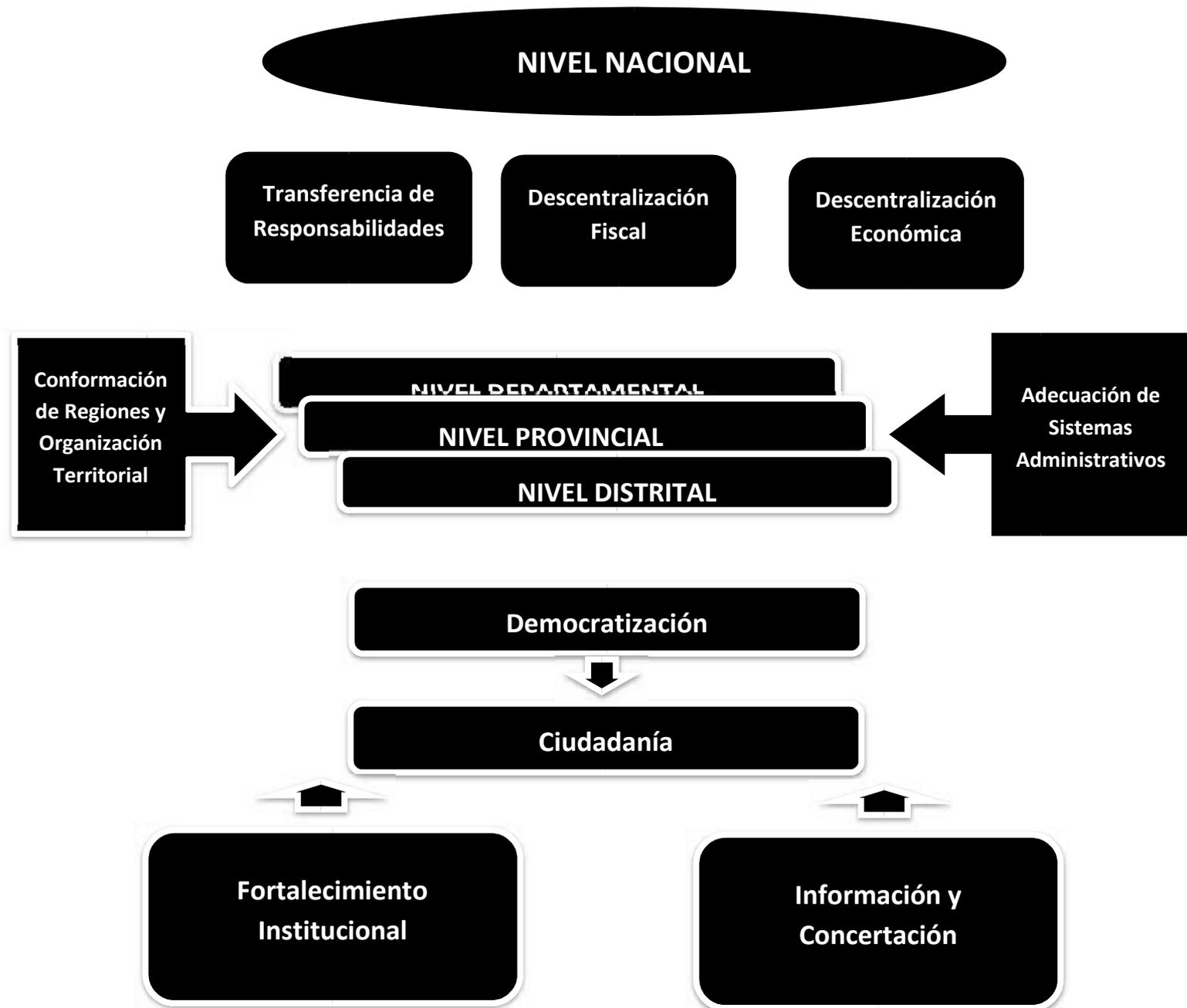
1.

	<p>de lo recaudado por determinados tributos en su zona y definiendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo.</p>
<p>7. INFORMACIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN</p>	<p>La descentralización requiere que las autoridades de los distintos niveles de gobierno, instituciones públicas y la población reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso. De esta manera, se podrá mantener su compromiso e</p>

<p>3. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS DECISIONES PÚBLICAS Y CONCERTACIÓN</p>	<p>Se trata de fortalecer el proceso de descentralización a través de la participación de la ciudadanía en la planificación de su desarrollo (plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo), y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.</p>
<p>4 . FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</p>	<p>Alude al desarrollo y fortalecimiento de capacidades y prestación de asistencia técnica al Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales, y a los representantes de la sociedad civil que participan activamente en la gestión descentralizada para que alcancen un exitoso cumplimiento de las nuevas tareas que gradualmente vienen asumiendo.</p>
<p>IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS</p>	<p>Indica la necesidad de que los sistemas administrativos del Estado, que son de aplicación de los tres niveles de gobierno, respondan a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Tiene por objetivo que los sistemas administrativos, como son los de presupuesto, abastecimiento, inversión pública o tesorería, se conviertan en verdaderas herramientas de gestión del Estado descentralizado.</p>

<p>6 . DESCENTRALIZACIÓN FISCAL</p>	<p>Se refiere a la autonomía financiera que deben alcanzar los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, a través de la asignación</p>
	<p>interés en el proceso de descentralización, así como la legitimidad de los ajustes y precisiones que se adopten sobre el mismo.</p>
<p>8. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA</p>	<p>Se orienta a favorecer el desarrollo económico en los distintos territorios, lo cual requiere que el Estado – y en especial los gobiernos regionales - establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten a dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos y localidades</p>

Estas dimensiones dan cuenta del proceso político-técnico que constituye la descentralización, entendida como la transferencia de poder del nivel nacional de gobierno a los niveles descentralizados, a los que se les reconoce la potestad para decidir sobre el desarrollo y gestión de sus territorios respetando el carácter



unitario del Estado. Con esa finalidad es que se eligen autoridades regionales y locales mediante votación popular.

Las ocho dimensiones de la descentralización:

1.3.1.4 Los principales ejes del proceso de descentralización

En vista de la decisión política tomada y la conformación de equipos técnicos que diseñaran los contenidos de las políticas era hora de llevar a cabo una serie de acciones que permitieran ir configurando el proceso. Esto se hizo más urgente cuando en marzo del año 2002 se procedió a la convocatoria de elecciones para elegir a los

Presidentes Regionales junto con los alcaldes para noviembre del mismo año. Un primer punto a destacar es que la decisión era conformar Gobiernos Regionales en los actuales departamentos, lo cual ha sido una decisión controversial porque hubo una discusión si es que primero se deberían formar Regiones propiamente dichas con la unión de dos departamentos o más antes de proceder a la elección de autoridades regionales. El punto de si un departamento es económica y fiscalmente sostenible por sí solo fue un punto de discusión importante previo a la convocatoria de elecciones. Sin embargo, con la decisión de realizar los sufragios regionales quedó clara la voluntad de departamentalizar la regionalización.

Dado los principios enunciados en la sección anterior quedó claro que los ejes sobre los cuales debía girar el proceso de descentralización para que fuera sostenible y mostrara resultados palpables a la población, debían considerar introducir mecanismos de asignación correcta de competencias entre los tres niveles de gobierno así como los mecanismos de coordinación entre ambos. Por otro lado, los sectores debían establecer un proceso de transferencias que fuera gradual y por etapas para pasar sin mayores problemas de la actual situación centralizada a una estructura más descentralizada. A su vez, el Nivel Nacional de gobierno debía realizar una reingeniería para ser más funcional al proceso de descentralización a la vez que modernizaba su estructura y los sistemas administrativos que cruzaban los tres niveles de gobierno. Esto implicaba que debía existir una estrecha coordinación entre la modernización del Estado y la descentralización del mismo.

Del mismo modo, para asegurar que la calidad en la provisión de los bienes y servicios brindados por el Estado debía considerarse un sistema de acreditación que certificara la capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales antes de proceder a la transferencia efectiva de las competencias y recursos respectivos. Esto significaba que debía levantarse un mapa de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para diseñar un programa agresivo de capacitación en aquellas unidades subnacionales que exhibieran

ciertas deficiencias en sus capacidades. En este aspecto era importante hacer un mapeo de los esfuerzos que venía realizando la cooperación internacional para poder encausarlos dentro de un plan nacional de capacitación que pudiera articular los esfuerzos del Estado con los de la cooperación de tal forma de abarcar la temática y las zonas en donde se mostrara mayores necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional. La acreditación –que debía realizarse por instituciones independientes- estaba estrechamente ligada a la capacitación porque de esa forma se podrían detectar falencias y diseñar las acciones necesarias para que la mayoría de Gobiernos Regionales y Locales pudieran acreditar. Este proceso podría convertirse en un círculo virtuoso en donde al reformar el Estado y mejorar las capacidades de los funcionarios y autoridades locales y regionales, mejorara la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios a la población y se lograra una buena imagen del proceso y su legitimización.

Para que todo esto funcionara era necesario contar con información que nos permitiera ir monitoreando el proceso y tener un mecanismo de alerta temprana que nos mostrara los problemas que fueran surgiendo y las buenas experiencias. Con esto se podría –dentro de un proceso flexible- tomar las acciones correctivas necesarias y la divulgación de las buenas experiencias. Ello estaba en la base del desarrollo de un sistema de información para la descentralización que consolidara la información generada por otras instituciones del

Estado y se nutriera de información adicional vinculada al proceso de descentralización para darle una mirada territorial la país y salir de la visión sectorial que hasta ahora prevalece.

Asimismo fue necesario crear un nuevo actor dentro de la administración pública que se encargara de la dirección y conducción del proceso. Este nuevo ente rector del proceso debía ser el encargado de llevar adelante el esfuerzo descentralizador y para ello articular a las dependencias del Gobierno Nacional y desarrollar mecanismos de comunicación con las unidades subnacionales de gobierno.

Un tema muy importante era garantizar que el proceso de descentralización no pusiera en riesgo la estabilidad económica del país. Por ello era necesario desarrollar mecanismos que aseguraran la neutralidad fiscal del proceso y que evitaran el crecimiento excesivo del endeudamiento subnacional que se había convertido en un serio riesgo para la estabilidad fiscal en muchos países de la región. Este fue uno de los puntos entre los que hubo mucho consenso al interior del Gobierno Nacional.

El tema de la participación ciudadana era muy importante, por ello debían introducirse instituciones que facilitaran la expresión de las necesidades de la población y la construcción de planes y presupuestos participativos en donde en concreto se configurara una visión de las Regiones y Departamentos desde abajo pero siempre dentro de los márgenes que determinarían los entes rectores del Gobierno Nacional para así articular las políticas regionales y locales con las establecidas de manera general por el ejecutivo. Esto aseguraría cierta coherencia de las políticas del Estado frente a la población.

1.3.1.5 Principales problemas enfrentados en el proceso de descentralización

Comenzando por la coyuntura política, habría que señalar que luego de la expectativa creada por el shock descentralista es muy poco lo que se ha avanzado en esta propuesta, a lo sumo se podría identificar unas seis o siete medidas de menor magnitud que han sido concluidas, en tanto que los grandes ejes, como la transferencia de las funciones sectoriales a los Gobiernos Subnacionales, si bien presentan un apreciable avance cuantitativo, en términos reales no han sido debidamente complementados con los recursos financieros y humanos requeridos, apareciendo más como cumplimiento de una formalidad que como un serio intento por dotar de mayor autonomía a las regiones y municipios.

Respecto a las acciones de municipalización de la educación y de la salud, el saldo ha sido la generación de confrontaciones entre alcaldes, sindicatos magisteriales y organizaciones sociales en diferentes localidades. Igualmente, no se ha difundido cuáles son las proyecciones y la forma cómo se elaborará el nuevo Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada y tampoco se ha lanzado la Región Piloto propuesta para inicios de 2007. A lo sumo, generosamente se podrían señalar limitados esfuerzos por impulsar las Juntas de Coordinación Interregional, como INTERNOR, CENSUR y el Consejo Interregional de la Amazonía-CIAM.

Como balance de coyuntura se podría señalar que la voluntad gubernamental por cumplir el diseño de relanzamiento de la descentralización ha sido muy pobre, dejándose en el camino el vigor y el impulso de muchos pueblos y organizaciones sociales por construir un proceso efectivo de descentralización que sirva de base al desarrollo regional.

Frente a esta situación y considerando los magros resultados obtenidos, cabría preguntarse: ¿cuáles fueron los principales problemas para no poner en marcha un eficaz plan de impulso a la descentralización? A continuación se señalará algunos puntos que se consideran críticos:

a. La planificación y conducción del proceso

Aunque se puede estar de acuerdo en que el CND del gobierno de Toledo era un organismo sobredimensionado, con una jefatura demasiado protagónica y con poca acogida en las regiones y localidades del país, a su vez es necesario reconocer que la actual Secretaría de Descentralización ha tenido un perfil muy bajo como organismo conductor del proceso, lo que ha limitado su accionar a un rol administrativo en materia de transferencias, de formación de capacidades, de inversiones regionales y de impulso a las juntas de integración.

Resultaba evidente que al ubicar inicialmente a este organismo en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros lo que se buscaba era que este tuviese una influencia gravitante en el Poder Ejecutivo y no un rol accesorio o de apoyo. Sin embargo, desde el momento en que el CND se convirtió en una secretaría perdió presencia en las reuniones del Consejo de Ministros y, por tanto, su capacidad de intermediar en los principales procesos regionales de desarrollo y en la resolución de los conflictos sociales que han venido aconteciendo a lo largo y ancho del país.

Ante este vacío la coordinación entre los Gobiernos Regionales y Locales y el Ejecutivo fue asumida directamente por el Presidente de la República, en tanto que la Secretaría de Descentralización tuvo que jugar un papel básicamente administrativo.

b. Ausencia de una entidad de planificación del desarrollo regional

En forma paralela, al bajo perfil que tuvo la Secretaría de Descentralización en el impulso al proceso se debe sumar que el actual gobierno no fue capaz de impulsar el demandado Centro de Planificación Estratégica

(CEPLAN) como organismo responsable sobre todo de diseñar una propuesta de desarrollo nacional y regional. Al respecto habría que mencionar que una de las grandes aspiraciones acerca de la descentralización era no solo que dotara de autonomía a las localidades y regiones, sino que también impulsara su desarrollo y atenuara las grandes diferencias económicas y de poder que existen en el espacio nacional.

c. Débil iniciativa para poner en marcha la descentralización fiscal

Luego del fallido referéndum por mandato de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley 28274), que condicionó el otorgamiento de recursos fiscales a los Gobiernos

Regionales a la formación de regiones integradas, continuaron las demandas por recursos fiscales. Sin embargo, la inercia

gubernamental también se hizo Sostenible, seguramente respetando los equilibrios macroeconómicos y la idea que con alguna medida legal generada en el camino se daría alguna salida al problema.

d. Prevención y tratamiento inadecuado de los conflictos regionales

Como consecuencia de la pérdida de peso del organismo que debía conducir la descentralización y el control político que asumieron la Presidencia del Consejo de Ministros y el propio Presidente de la República, la intermediación política en los conflictos regionales se fracturó y diversos pueblos se vieron en la urgencia de organizar movilizaciones por problemas diversos como la resistencia a la actividad minera muy poco regulada, las leyes que afectaron a la actividad agropecuaria, la distribución del agua o la propiedad de las tierras comunales.

En este marco, el conflicto más saltante ha sido el que vienen sosteniendo los departamentos de Moquegua y Tacna por el reparto del canon: el primero lo reclama calculándolo como si fuera un tributo que se paga sobre el mineral refinado, y el segundo de acuerdo al material removido del subsuelo. En ambos casos se deja de lado la consideración que sustenta el concepto de canon y por parte del Gobierno Central hay que mencionar que no ha tenido la capacidad de diseñar oportunamente un mecanismo de compensación regional que homologue los recursos departamentales recibidos y que, en el futuro, sirva de base para dar «Los grandes ejes, como la transferencia de las funciones sectoriales a los Gobiernos Subnacionales, si bien presentan un apreciable avance cuantitativo, en términos reales no han sido debidamente complementados con los recursos financieros y humanos requeridos»

El conflicto más saltante ha sido el que vienen sosteniendo los departamentos de Moquegua y Tacna por el reparto del canon.³⁴ Economía y Sociedad 70, CIES, diciembre 2008

transferencias financieras regionales por la vía del otorgamiento de recursos presupuestales denominados ordinarios.

e. Falta de iniciativa para instalar el Consejo de Coordinación Intergubernamental

Este organismo de carácter nacional y cuyos alcances deberían llegar a las regiones y localidades fue materia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158). Sin embargo, a pesar de la importancia que tenía contar con un organismo integrador del Gobierno Nacional con los Gobiernos Nacionales y Locales y, por tanto, dotar de integralidad a las políticas nacionales, aún no ha sido puesto en operación. Resulta un asunto difícil de entender que se continúe apostando por las gobernaciones –instaladas sobre las antiguas prefecturas– como brazos burocráticos del Poder Ejecutivo, cuando es evidente que no cumplen ninguna función relevante.

1.3.1.6 Implicaciones de la descentralización para el control

Las autoridades descentralizadas pueden diseñar y ejecutar a su criterio la gestión que les corresponde. Esto las hace responsables, para bien y para mal, de sus resultados. Por ello, es mejor controlarlas directamente, sin intermediaciones, es decir, estar cerca de lo que se va a controlar. Hay que escoger una entre varias alternativas, y dar una dirección concreta a la gestión. Por esto es posible afirmar que esas autoridades se hacen responsables de la mejor planeación de su gestión y de los resultados que produzcan. Ambos temas son vitales en la gestión estatal y, por tanto, son del mayor interés para el control. Pero, además, la asignación de competencias a las entidades territoriales facilita controlar la administración de los recursos, porque se puede ver y examinar localmente la prestación integral de uno o más servicios en terreno conocido, sin tener que movilizarse, con otros directamente interesados, y en un ámbito de opinión pública concentrada sobre el tema. Por supuesto, también se puede pedir la rendición de cuentas,

revocar mandatos y, en general, hacer uso de los mecanismos jurídicos existentes.

El Gobierno Nacional define políticas generales; los órganos departamentales controlan que los servicios se presten según tales políticas, y los órganos municipales prestan cada uno de estos servicios en su territorio, directamente o contratando a alguien para que lo haga a su nombre.

En un modelo descentralizado, la relación de los ciudadanos con la administración para el control no tiene que limitarse a los organismos de carácter nacional (lo cual implicaría un obstáculo enorme para quienes no habitan en la capital del país), sino que pueda darse con entes de todos los niveles territoriales, facilitando la comunicación directa con las autoridades que deciden lo que los afecta directamente.

1.3.1.7 La descentralización como proceso para facilitar la participación

El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades.

Generalmente el concepto de participación ciudadana ha sido referido a participar en la parte de la gestión pública que está directamente a cargo del Estado. Pero si se acepta que participación ciudadana es el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas, el concepto se amplía y se refiere tanto a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales en general como a la participación indirecta, a través de representantes, en tales decisiones. El tema de la participación

ciudadana entonces debe ser referido primordialmente a la provisión de bienes públicos pero también debe involucrar la participación en la provisión de bienes colectivos, máxime cuando, según ya se ha mencionado, las organizaciones sociales no solamente proveen esos bienes sino también generan externalidades públicas positivas y hasta bienes públicos.

La participación ciudadana, además de un medio indispensable para la eficiencia es también un elemento esencial de la gobernanza democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar gobernabilidad. Y sin descartar otras formas de participación para construir gobernanza democrática, aquella que hace sinérgicos el logro de este objetivo con el de contribuir a la eficiencia es aquella que la descentralización política propicia: la participación en las decisiones sobre qué bienes locales, cuánto de cada uno de ellos y con qué aportes ciudadanos proveerlos.

Lejos de constituir una limitación, el involucramiento ciudadano en decisiones que afectan directamente su ingreso actual y futuro sería un avance decisivo en términos de gobernanza democrática. Ahora bien, la principal limitación para que esto pueda ocurrir serían las políticas que tienden a “eximir” del pago de impuestos a las personas con menores ingresos disponibles.

Pero por otro lado, lo cierto es que todas las personas pagan al menos impuestos indirectos y, más aún, las familias con menores ingresos disponibles suelen ser las que más aportan, en términos relativos, para mejorar su entorno. Según se planteó en otra oportunidad (Finot 1996) habría que contabilizar estos aportes a la provisión de bienes públicos, lo que, además de sus implicaciones económicas, constituiría una enorme ganancia en términos de construcción de ciudadanía.

Para el cumplimiento tanto de objetivos políticos como económicos, la descentralización debe constituir entonces, en lo fundamental, un proceso de adecuación del aparato estatal para viabilizar la participación ciudadana en la provisión de bienes públicos en el sentido que se postula.

Ni la definición de demandas diferenciadas ni la simple autonomía financiera bastan para lograr este tipo de participación: se requiere modificar los sistemas vigentes de asignación, a fin de que los ciudadanos efectivamente decidan sobre la parte de su ingreso que dedicarán a la provisión de bienes públicos.

Una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano. El propio nivel municipal no es suficiente: la descentralización debe llegar hasta un nivel submunicipal que permita el contacto directo con las organizaciones sociales de base. La descentralización debería estar orientada a reorganizar el proceso de provisión de bienes públicos bajo el principio de la subsidiariedad respecto a dichas organizaciones y también de las organizaciones territoriales del Estado de nivel superior respecto a las de nivel inferior. En cada uno de estos niveles, además, deberían estar contemplados los respectivos mecanismos de articulación entre sí y con las organizaciones sociales correspondientes.

1.3.2 Teorías

- Teoría del control social: una redefinición de las relaciones con la sociedad a través de un control y vigilancia ciudadana en la toma de decisiones y la consolidación de la transparencia en la gestión pública.
- Teoría de la reforma y modernización del Estado: Ya que se busca renovar el nuevo contrato social entre gobernantes y gobernados, teniendo como eje central al ciudadano, evidenciándose la necesidad de formar parte del proceso de participación ciudadana a través de la eficiente descentralización en el país.
- Teoría de la división de poderes, esta teoría perteneciente a estructuras jurídicas y la ciencia política, permite entender que para

garantizar efectividad el poder debe estar distribuido ordenadamente dentro de todo el territorio nacional, tal como se evidencia con el proceso de descentralización.

- Teoría de los sistemas, se pretende analizar cada componente de la sociedad teniendo en cuenta la efectividad, eficacia y resultados de cada entidad por tanto, para garantizar el desarrollo del presente trabajo de investigación se buscó estudiar al Estado, desde su proceso de descentralización.

1.4 Formulación del problema

¿El proceso gradual de descentralización en el Perú garantizara un fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional?

1.5 Justificación del estudio

Es trascendental desconcentrar el poder político económico y administrativo del Estado para una adecuada administración de recursos. Sin embargo el poco control ciudadano, los procesos burocráticos para los servicios básicos, el poco criterio para seleccionar el personal y la poca efectividad de la Contraloría General de la Republica son evidencias que han mostrado los procesos de descentralización en el Perú ocasionando impactos en la Sociedad. La utilidad es generar una expectativa social a través de la participación ciudadana como mecanismos de control y vigilancia para exigir transparencia en la gestión pública y adquirir un rol protagónico en la toma de decisiones contribuyendo en el desarrollo sostenible en función del bienestar general. La viabilidad se logrará generando y promoviendo nuevos espacios de dialogo en el modelo de desarrollo local y planeando través de las buenas practicas, análisis de documentos y entrevistas con expertos la imperiosa necesidad de reformar y fortalecer la participación ciudadana no solo en

su regulación jurídica sino en su reconocimiento formal en una relación de control y vigilancia.

1.6 Hipótesis

El proceso gradual de descentralización en el Perú sí garantizara un fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional porque busca mejorar su legitimidad social y control político a partir de un reconocimiento protagónico enmarcado en el modelo de desarrollo local con una visión de bienestar general, optimización de servicios y transparencia en la Gestión Pública.

1.7 Objetivos

1.7.1 General

Determinar si el proceso gradual de descentralización en el Perú si garantizara un fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional.

1.7.2 Específicos

- Analizar el Informe de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República - 2015
- Analizar las buenas prácticas de la participación ciudadana en los modelos de desarrollo de Colombia y Chile
- Analizar las entrevistas con expertos para buscar puntos de acuerdo y viabilidad para que en el contexto descriptivo del proceso de descentralización se generen espacios para una toma de decisiones.

II. MÉTODO

2.1 Diseño de investigación

Se investigó si los procesos graduales de Descentralización generan políticas para formalizar la participación ciudadana en los espacios de desarrollo local para el control y vigilancia ciudadana y el rol protagónico en la toma de decisiones en la gestión pública.

A partir del estudio del Informe de la Comisión, luego se evaluará a estructura legal y social de la participación ciudadana, como se han mejorado a partir de instrumentos focalizados en las buenas prácticas públicas de Colombia y Chile.

Se seleccionará a expertos para fortalecer el argumento de fortalecimiento de la participación ciudadana y en base al contexto descriptivo, comprensión del fenómeno y justificación teórica se planteará una reforma que contribuya a mejorar el desarrollo local garantizando transparencia y legitimidad en la gestión pública.

2.2 Variables, operacionalización

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Escala de medición
Descentralización	Es un proceso mediante el cual se le otorga autonomía a los gobiernos subnacionales para que puedan ejercer adecuadamente sus funciones y atender a las necesidades de su comunidad	Se analizó desde el marco normativo para evidencia la generalidad del proceso, luego de contrastó con la doctrina y se comparó con modelo exitosos.	Económica	Determinar el uso adecuado de los recursos del Estado, a través del análisis de documentos	NOMINAL
			Política	Revisar la adecuada toma de decisiones, a través de la entrevista con expertos	

			Administrativa	Observar el cumplimiento del TUPA dentro de la entidad	
--	--	--	----------------	--	--

42

Participación Ciudadana	Derechos de los ciudadanos a involucrarse en la toma de decisiones dentro de su localidad, así como de fiscalizar a sus respectivas	Se analizó desde la teoría política, la forma y efectividad de la misma, se contrastó con la normatividad	Compromiso	Analizar si los ciudadanos se encuentran comprometidos con la sociedad	Nominal

autoridades

Efectividad

Determinar si la
normatividad de
participación
ciudadana ha logrado
ser efectiva dentro del
contexto nacional

2.3 Población y muestra

El presente trabajo de investigación carece de población y muestra, debido a que los datos no son cuantificables, y por lo tanto, es necesario de la verificación de la literatura para contrastar y validar la hipótesis de estudio.

2.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad

2.5.1 Técnicas

- **Análisis de documentos**, aquella técnica que consiste en la evaluación cualitativa de los documentos obtenidos en el recojo de datos dentro de la presente investigación
- **Entrevista**, proceso de comunicación donde se evidencia la interrelación entre el tesis y el experto, con la finalidad de obtener información y realizar la validación de datos con argumentos claros y sostenibles.

2.5.2 Instrumentos

- **Guía de Análisis de documentos**, conjunto mediante los cuales se analizará los documentos teniendo en cuenta, el del Informe de la Comisión de descentralización del Congreso de la Republica 2015
- **Guía de entrevista**, conjunto de preguntas donde se estructuran y establecen las preguntas respectivas para el desarrollo de la entrevista dentro del desarrollo de la investigación.

2.5 Métodos de análisis de datos

En el presente trabajo de investigación se ha considerado la forma de cómo realizar el tratamiento a los datos obtenidos, siendo los métodos utilizados los siguientes

- **Deductivo**, ya que se analizó la información de lo general a lo específico, partiendo de estructuras amplias con el proceso de reforma del Estado arribando a lineamientos específicos como la política de descentralización y la participación ciudadana.
- **Teoría Fundamentada**, se revisó las bases doctrinarias, jurídicas y políticas de cada una de las variables de estudio con la finalidad de lograr efectividad dentro del desarrollo de la presente investigación.
- **Estudio de Casos**, se verificó los procesos de descentralización eficientes y eficaces en Latinoamérica y Europa para evidenciar y comparar con nuestra realidad.

2.6 Aspectos éticos

En este apartado se ha tenido en cuenta en el desarrollo de la presente investigación el uso adecuado de las normas APA para salvaguardar los intereses de las fuentes de consulta, en el recojo de la información se ha utilizado técnicas e instrumentos confiables que garantizan la veracidad y confiabilidad de la información, asimismo si se encuentran datos en el desarrollo de la información que no deben ser expuestos, se guardará la reserva del caso.

III. RESULTADOS

La perspectiva y enfoque de nuestra descripción de resultados parte de la idea fundamental de comprender y describir el contexto de la descentralización en el Perú, esto implica un análisis cualitativo para

entender la dimensión real del proceso y través de la teoría, del contraste, del análisis de documentos, entrevistas a expertos y buenas prácticas en el derecho comparado para verificar si es posible fortalecer la participación ciudadana en los cargos de coordinación regional para que se ejerza un mayor control y vigilancia en la inversión pública y en la transparencia de los recursos del Estado, generando un rol más protagónico de la participación, este concepto o categoría política significa la concertación entre la ciudadanía organizar y la autoridad para tomar decisiones, dar normas y controlar los actos de los gobernantes

En ese contexto, el presente trabajo pretende comprender la utilidad política de fortalecer la institución municipal involucrando a las organizaciones sociales en asuntos públicos y actividades autogestionarias, donde se exija el cumplimiento de estándares internacionales que garanticen el desarrollo de espacios de participación ciudadana considerando un factor determinante para la gobernabilidad en el Perú.

El primer objetivo está orientado al análisis de documentos que seleccionados en su jerarquía valorativa aportaron a entender el proceso de descentralización y a distinguir sus principales falencias administrativas y orgánicas. Para ello se analizaron el Informe de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República – 2015 y el Resumen Ejecutivo del Proceso de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros.

El enfoque del segundo objetivo específico esta ordenado a un trabajo comparativo analógico en las buenas prácticas ejercidas por Chile y Colombia en la consolidación de la participación ciudadana como categoría no sólo regulada jurídicamente sino legitimada en la esfera social como un constructo progresivo que desde la ciudadanía se ha entendido como un factor relevante y determinante para lograr esa aspiración social llamada gobernabilidad.

Para el logro del tercero objetivo específico, se ha elaborado una guía de entrevista, teniendo en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Qué balance tiene Ud. del proceso de descentralización en el Perú?
- ¿Qué áreas problemáticas distingue?
- ¿Cómo generar en el proceso de descentralización espacios para fortalecer la participación ciudadana a través de los Consejos de Coordinación Regional?
- ¿Conoce algunas prácticas exitosas en el tema de fortalecimiento de la participación ciudadana?

Donde los expertos a través de su especialización, trayectoria y experiencia nos darán respuestas y argumentos contundentes para buscar viabilizar el fortalecimiento de la Participación Ciudadana en los ámbitos locales y regionales. Es necesario además realizar un análisis hermenéutico (método cualitativo) de los marcos regulatorios para entender porque a pesar de las abultadas normas jurídicas en el ejercicio del contraste con la realidad no han funcionado en la dimensión que se esperaba.

IV. DISCUSIÓN

Para desarrollar adecuadamente la discusión de resultados, se ha tenido en cuenta los resultados, la vinculación con los trabajos previos y las teorías que permitan validar la hipótesis de estudio.

En ese sentido, en cuanto al primer resultado se obtuvo del proceso de descentralización las principales falencias administrativas y orgánicas, donde se analizó el Informe de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República – 2015 y el Resumen Ejecutivo del Proceso de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, hecho que se corrobora con el trabajo de investigación realizado por Zapata Pecho (2011), respecto a la evaluación de la política de descentralización y regionalización en el Perú, donde manifiesta que actualmente persiste aun el problema del Centralismo Económico y el Centralismo Estatal, tanto a nivel de las áreas productivas, financieras, comerciales como a nivel de la administración pública. Es por ello que en el Perú, el Estado ha creado

las condiciones aparentes para reforzar el Centralismo Económico y Estatal. A través de las políticas económicas y diversos programas. En estas últimas décadas, más aun se ha fortalecido el centralismo.

Con respecto al segundo resultado, se determinó que las buenas prácticas ejercidas por Chile y Colombia en la consolidación de la participación ciudadana como categoría no sólo regulada jurídicamente sino legitimada en la esfera social como un constructo progresivo que desde la ciudadanía se ha entendido como un factor relevante y determinante para lograr esa aspiración social llamada gobernabilidad. Dicho análisis se corrobora, con el trabajo de investigación realizado por Boisier Etcheverry (2007), respecto al proceso de descentralización en Chile, y Arredondo Salinas (2011) donde observaron y analizaron el desarrollo del proceso de descentralización chileno y, de manera especial, los grados y secuencias más adecuadas de transferencia de poder y recursos a los niveles subnacionales. En ese contexto, el estudio de las reglas del juego que afectan los procesos de descentralización, en sus diferentes dimensiones y modalidades, ha sido fundamental para entender la permanencia de la centralización y las instituciones que lo sustentan.

Tanto del análisis cualitativo como de la sistematización y revisión bibliográfica, se ha podido determinar que el sistema político y sus instituciones sustentan el equilibrio actual en el poder. Es el caso del sistema de partidos y el sistema electoral binominal de elección parlamentaria, que han generado la concentración del poder político en las cúpulas partidistas. Éstos han llevado a una cultura de prácticas políticas que genera amplias barreras de entrada al mercado político y, paralelamente, un desprestigio de los partidos. Esto se expresa, por ejemplo, en que sólo el 8% de la población inscrita en los registros electorales milita en un partido y dicha militancia, además, no implica participación activa en las decisiones.

Asimismo, Maldonado Copello (2012), en su trabajo de investigación del proceso de descentralización en Colombia, menciona que la

descentralización coincidió con tendencias mundiales en favor de la liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba.

Seguramente los nuevos enfoques de política económica difundidos por los organismos multilaterales influyeron en muchas decisiones de política interna pero resulta exagerado sostener que la descentralización fue un reflejo de las reestructuraciones globales del capital y sus impactos en el régimen político, como han planteado algunos autores. Difícilmente puede concebirse a la descentralización colombiana como una reforma neoliberal y por el contrario podría aproximarse mucho más a una estrategia de redistribución estatal, una modalidad particular de Estado de bienestar precario, dado su énfasis en los gobiernos locales con menor potencial económico y en la población más pobre, como veremos más adelante.

Siendo preciso analizar, que en la democracia política los problemas eran fundamentales. La democracia representativa consistía fundamentalmente en una democracia restringida y autoritaria, controlada por los dos partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. Con relación a las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. Así mismo, la democracia política se concentraba principalmente en la democracia representativa y los instrumentos de democracia participativa y directa eran reducidos e ineficaces.

Con respecto al tercer resultado, se tuvo en cuenta lo establecido en la normatividad específica, así como los planes y proyectos elaborados por el Estado para el desarrollo local y el fortalecimiento

de la participación ciudadana, hechos que se corroboran con lo establecido en Niemeyer Grawe (2006), donde se establecen lineamientos específicos para el control y fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de descentralización.

Asimismo, se ha tenido en cuenta las siguientes teorías:

- Teorías del cambio social, es un enfoque que tiene 3 dimensiones:
 - o Territorial, lugar donde se desarrollan las intervenciones de la participación ciudadana
 - o Palanca de cambio, concertación institucional
 - o Estrategias locales: elementos fundamentales para el desarrollo
- Teoría de la elección, pretende explicar los factores sociales que estimulan al ciudadano en participar.
 - o Concepción cognitiva de la participación, cuando el ciudadano accede a la información sobre el sistema político
 - o Concepción de los incentivos generales, el Estado diseña políticas que visibiliza al ciudadano generándole expectativas para la toma de decisiones.

V. CONCLUSIÓN

1. El proceso gradual de descentralización en el Perú no ha garantizado el fortalecimiento de la participación ciudadana en el Consejo de Coordinación Regional, debido a que la falencias en el proceso y la falta de capacidades de los gestores públicos ha conllevado a que según el análisis de documentos realizado así como la entrevista con expertos no se logró con los estándares y objetivos de la descentralización, y por ende, no se fortalezca la participación ciudadana en nuestro país.
2. En el Informe de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República – 2015 , se ha observado la existencia de mínimos niveles de cumplimiento y efectividad del proceso de descentralización por falta de seguimiento y control, además porque la comunicación entre los actores políticos no es la óptima y la fiscalización no ha logrado cumplir con las políticas y objetivos de la entidad.
3. En las buenas prácticas de la participación ciudadana en los modelos de desarrollo de Colombia y Chile, se ha verificado que el fortalecimiento de las políticas locales es una alternativa para mejorar adecuadamente la participación ciudadana y a su vez formar parte primordial para mejorar el proceso de descentralización y a partir de allí, generar un uso adecuado de los recursos del Estado y garantizar niveles efectivos de comunicación entre gobernantes y gobernados.
4. Finalmente, luego de haber realizado las entrevistas con expertos para buscar puntos de acuerdo y viabilidad, aportaron que el fortalecimiento de la participación ciudadana impacta directamente en el proceso de descentralización, es por ello, que deben mejorarse los procesos y procedimientos dentro de la entidad para garantizar el uso adecuado de los recursos del Estado y la toma de decisiones adecuada.

VI. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, que mejore los procesos y procedimientos a partir de la política de Reforma del Estado, haciendo que la ciudadanía forme parte del proceso de descentralización, desde la vigilancia y control, para alcanzar a la gobernabilidad de nuestro país.
2. Se recomienda a los Consejos de Coordinación Regional, que creen políticas públicas donde los ciudadanos se involucren directamente en la toma de decisiones, que participen en los procesos democráticos para poder garantizar adecuadamente el proceso de descentralización.
3. Se recomienda a la Sociedad, en general, que se involucre organizadamente en la toma de decisiones de su comunidad, para lograr formar conciencia ciudadana y participación directa generando espacios de cooperación y efectividad de la descentralización en cada uno de los niveles de gobierno.
4. Finalmente, se recomienda a las Universidades, que realicen trabajos de investigación acerca de la descentralización para observar cualitativa como cuantitativamente el desarrollo real de este proceso, a fin de buscar mecanismos efectivos y eficaces para mejorarlo.

VII. REFERENCIAS

ANINAT URETA, EDUARDO (1995). Discurso en “Seminario sobre Modernización de la Gestión Pública”, Revista Chilena de Administración Pública, N° 5.

ARAYA MORENO, Eduardo (2002). “La construcción del Estado Regulador y la relación Estado-Sociedad Civil”. Revista “Estado, Gobierno y Administración Pública”, N° 1, Universidad de Chile

ARRIAGADA HERRERA, GENARO (1995). “Principios de la Política de

Modernización del Estado”, Revista Chilena de Administración Pública, N° 5, 1995

Drucker, Peter. La organización basada en la información. Norma - 1998

Finot, Iván (1998). Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.206. Publicado en Umbrales 5: 65-85 , junio de 1999.

Claros Cohaila, Roberto. Guía Técnica para Alcaldes y Regidores. Publicación de A & R Consultores – 2008

FLEURY, Sonia (2000). “Reforma del Estado”. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

FLISFLISCH, ÁNGEL (1995). “La Modernización de la Gestión Pública”. Revista Chilena de Administración Pública N° 5.

GALARZA LUCICH, Luisa, (2002), Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos, Cuadernos PNUD, Serie “Desarrollo Humano” Numero 3, Lima

GRUPO PROPUESTA, (2004), La Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo, Cuadernos Descentralistas N°11, Lima Hampton, David. Administración. Quinta edición, 2006.

HORMÁZABAL , Alejandro (1996). “Modernidad, Modernización y Reforma del Estado Chileno”. Revista Chilena de Administración Pública, N° 12.

KLIKSBERG, B., (2002), Hacia Una Economía Con Rostro Humano, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 113

OSBORNE, DAVID Y GAEBLER, TED (1992). “La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Ediciones Paidós.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, (2004), La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Lima, PNUD. Pp. 29

RAMÍREZ QUINTANILLA, Luis. (1997) "Política y Modernización del Estado en Chile: 1990-1996" Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

REMY S., María Isabel, (2005), Los Múltiples Campos de la Participación Ciudadana en el Perú, Un reconocimiento del Terreno y Algunas Reflexiones, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 18

ANEXOS