



REFORMAS PARA FORTALECER LA GOBERNANZA REGIONAL EN EL PERÚ: UNA PERSPECTIVA DESDE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA¹

Giovanna Vásquez-Caicedo Pérez²

¹ Artículo proveniente del Foro Hispame 2025: Liderazgo, Economía y Gestión Crítica para la Transformación Social en América Latina.

² Docente Investigadora Universidad Inca Garcilaso de la Vega, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8469-9263>
Correo: giovanna.vasquez@uigv.edu.pe

RESUMEN

La gobernanza regional en el Perú presenta limitaciones estructurales vinculadas a la fragmentación institucional, baja autonomía fiscal, insuficiente articulación intergubernamental y participación ciudadana débil. El presente artículo analiza las reformas prioritarias para robustecer la gobernanza regional desde los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza democrática. El estudio tuvo como objetivo evaluar dichas reformas para promover una administración pública eficiente, transparente y democrática en el nivel subnacional. Se utilizó una metodología mixta que combinó análisis documental, estudios de caso en Cusco, Piura, Arequipa y La Libertad, y entrevistas con gestores públicos regionales. Los resultados destacaron que el fortalecimiento institucional, la reforma fiscal, la participación ciudadana vinculante y la transformación digital constituyen pilares esenciales y complementarios para un modelo robusto de gobernanza regional. Se concluyó que una estrategia integral es imprescindible para superar la fragmentación vigente y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas territoriales, promoviendo un desarrollo equitativo y sostenible.

Palabras clave: administración pública, gobernanza regional, participación ciudadana.

ABSTRACT

Regional governance in Peru faces structural limitations linked to institutional fragmentation, low fiscal autonomy, insufficient intergovernmental coordination, and weak citizen participation. This article analyzes priority reforms to strengthen regional governance from the perspectives of New Public Management and democratic governance. The study aimed to evaluate these reforms to promote efficient, transparent, and democratic public administration at the subnational level. A mixed-methods approach was used, combining document analysis, case studies in Cusco, Piura, Arequipa, and La Libertad, and interviews with regional public managers. The results highlighted that institutional strengthening, fiscal reform, binding citizen participation, and digital transformation constitute essential and complementary pillars for a robust regional governance model. It was concluded that a comprehensive strategy is essential to overcome the current fragmentation and improve responsiveness to territorial demands, promoting equitable and sustainable development.

Keywords: public administration, regional governance, citizen participation.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza regional constituye un eje estratégico para el fortalecimiento del Estado descentralizado, al facilitar el desarrollo territorial, la inclusión social y la democratización de la gestión pública. En América Latina, los procesos de descentralización buscan acercar el Estado a la ciudadanía; sin embargo, en el Perú, este proceso presenta avances limitados debido a debilidades normativas, operativas e institucionales que afectan su efectividad y sostenibilidad (Rodríguez-Pose & Sandall, 2008).

La problemática central radica en la fragmentación institucional, la baja autonomía fiscal, la escasa articulación intergubernamental y la débil participación ciudadana, lo que limita la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales frente a las demandas sociales y territoriales (Grindle, 2007; Banco Mundial, 2020). Esta situación exige reformas estructurales que integren eficiencia administrativa, legitimidad democrática y modernización tecnológica.

El presente artículo se justifica por la necesidad de proponer un modelo integral de gobernanza regional que supere las limitaciones actuales y promueva un desarrollo equitativo, sostenible y participativo. Se adopta como marco teórico los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza democrática, articulados con experiencias latinoamericanas relevantes (Souza, 2015; Schmidt & Cohen, 2017).

ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

Gobernanza regional en América Latina

La gobernanza regional ha transitado desde modelos administrativos verticales hacia enfoques relacionales, participativos y territoriales, en respuesta a las demandas de democratización y eficiencia estatal (Pierre, 2011; Arellano & Ramírez, 2018). En América Latina, este tránsito ha sido tensionado por la coexistencia de estructuras centralistas y procesos de descentralización normativa que no siempre se traducen en capacidades institucionales efectivas (Rodríguez-Pose & Sandall, 2008).

Diversos estudios han documentado que la fragmentación institucional, la baja autonomía fiscal y la débil articulación intergubernamental limitan la gobernanza subnacional (Grindle, 2007; Banco Mundial, 2020). En Perú, estas debilidades se expresan en la alta dependencia de transferencias fiscales (MEF, 2023), la escasa institucionalización de mecanismos participativos (PNUD, 2022) y la insuficiente interoperabilidad digital (World Bank, 2020).

La literatura especializada converge en que el fortalecimiento de la gobernanza regional requiere reformas estructurales que integren capacidades técnicas, legitimidad democrática y articulación territorial (Souza, 2015; Schmidt & Cohen, 2017).

Enfoques integradores para la gobernanza regional:

Gobernanza democrática

Este enfoque se fundamenta en la inclusión, deliberación y corresponsabilidad ciudadana. O'Donnell (2004) plantea que la calidad democrática depende de mecanismos de accountability horizontal y vertical, especialmente en contextos fragmentados. Avritzer (2002) y García-Guadilla (2016) destacan la necesidad de institucionalizar espacios de participación vinculante como presupuestos participativos y consejos regionales, que refuercen la legitimidad de las decisiones públicas.

La gobernanza democrática no se limita a la transparencia, sino que exige una arquitectura institucional que permita el control social efectivo y la co-creación de políticas públicas (Fung & Wright, 2003).

Nueva Gestión Pública (NGP) y gobernanza relacional

La Nueva Gestión Pública (Osborne & Gaebler, 1992), promovió eficiencia y resultados en la administración pública. Sin embargo, su aplicación acrítica en contextos latinoamericanos ha generado

tensiones con la dimensión política y social del territorio (Grindle, 2007). Por ello, se propone complementar la NGP con la gobernanza relacional, que articula redes entre actores estatales, privados y comunitarios (Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2005).

Este enfoque ha sido adoptado por organismos multilaterales como el BID y el PNUD, que promueven pactos territoriales y coaliciones locales como instrumentos de gobernanza efectiva (PNUD, 2022; BID, 2020).

Descentralización fiscal y autonomía territorial

La descentralización sin recursos genera gobiernos subnacionales débiles. La autonomía fiscal permite diseñar políticas adaptadas a las realidades locales (Rodríguez-Pose & Sandall, 2008). En Colombia, los Pactos Territoriales han articulado inversión pública entre niveles de gobierno (DNP, 2021), mientras que en Brasil, los fondos de compensación regional han reducido brechas estructurales (Souza, 2015).

En Perú, más del 70% del presupuesto regional proviene de transferencias, lo que limita la innovación territorial y la planificación estratégica (MEF, 2023).

Participación ciudadana vinculante

La evolución de la participación ciudadana ha pasado de lo consultivo a lo vinculante. En Brasil, los consejos municipales han incidido directamente en decisiones presupuestarias (Wampler, 2010). En México, los presupuestos participativos institucionalizados han mejorado la transparencia y la corresponsabilidad (De la Cruz & McGuire, 2019).

En Perú, experiencias como las de Cusco y Cajamarca evidencian avances, pero aún carecen de articulación con planes de desarrollo concertado (PNUD, 2022).

Gobernanza multinivel

La articulación intergubernamental es clave para evitar duplicidades y vacíos de competencia. Hooghe & Marks (2003) proponen un enfoque multinivel que coordine funciones entre gobiernos nacional, regional y local. En Chile y Colombia, leyes específicas han promovido esta articulación (Subdere, 2019; DNP, 2021).

En Perú, la falta de coordinación intergubernamental ha sido señalada como una debilidad estructural del proceso descentralizador (Arellano & Ramírez, 2018).

Transformación digital

La gobernanza inteligente requiere infraestructura tecnológica, cultura digital y marcos normativos adecuados. La OCDE (2020) y el Banco Mundial (2020) destacan que la digitalización mejora la transparencia, la interoperabilidad y la eficiencia administrativa. En Uruguay y Colombia, los sistemas digitales han facilitado trámites y monitoreo ciudadano (CAF, 2021).

En Perú, iniciativas como el Observatorio de Inversión Pública y el Sistema de Georreferenciación de La Libertad muestran avances, pero aún limitados en cobertura y sostenibilidad (World Bank, 2020).

METODOLOGÍA

Se implementó un enfoque mixto: análisis documental de políticas públicas y literatura especializada, estudios de caso en Cusco, Piura, Arequipa y La Libertad, junto con entrevistas semiestructuradas a gestores públicos, académicos y representantes de la sociedad civil. La revisión documental abarcó normativas, informes y publicaciones internacionales. Los casos seleccionados reflejan contextos diversos de gobernanza regional. Las entrevistas permitieron captar prácticas y retos

cotidianos en la administración pública regional. Este diseño facilitó un análisis integral de las dimensiones estructurales y operativas de la gobernanza regional. La recolección y análisis de datos se ejecutó entre 2023 y 2025 siguiendo protocolos éticos (Rojas, 2015; PNUD, 2022).

RESULTADOS

Cusco ha institucionalizado presupuestos participativos desde 2004, involucrando a más de 300 actores sociales en 2022, priorizando infraestructura educativa y saneamiento rural; esto cómo evidencia la participación vinculante mejora pertinencia y legitimidad de políticas públicas (PNUD, 2022).

Piura presenta dependencia fiscal alta (>80% del presupuesto proviene de transferencias centralizadas), limitando autonomía para planificación estratégica y proyectos territoriales (MEF, 2023).

Arequipa ha desarrollado programas continuos de formación para personal público, centrados en gestión por resultados y planificación estratégica, mejorando sectores clave como salud y educación (Rojas, 2015).

La Libertad ha implementado plataformas digitales de georreferenciación para monitoreo de inversión pública que potencian transparencias y control social (Banco Mundial, 2020).

Tabla 1

Indicadores claves de gobernanza regional en regiones seleccionadas

Región	Participación ciudadana vinculante	Autonomía fiscal (%)	Formación continua	Innovación digital
Cuzco	Sí, muy activa	18	Parcial	En desarrollo
Piura	Limitada	15	Insuficiente	Nula
Arequipa	Moderada	25	Avanzada	Moderada
La Libertad	Moderada	22	Moderada	Avanzada

Fuente: Elaboración propia con datos de MEF (2023), PNUD (2022), Banco Mundial (2020).

DISCUSIÓN

La gobernanza regional eficaz requiere fortalecimiento institucional, recursos suficientes y autonomía fiscal, participación ciudadana activa y modernización digital. El Perú exhibe brechas comparado con países latinoamericanos con mejor desempeño en estos indicadores, donde se han consolidado modelos que combinan profesionalización del servicio civil, descentralización fiscal funcional y participación vinculante (Schmidt & Cohen, 2017; De la Cruz & McGuire, 2019). La fragmentación del sistema peruano limita la prestación efectiva de servicios y la capacidad de respuesta. Aunque la digitalización aún es incipiente, se señala como clave para aumentar la transparencia, interoperabilidad y eficiencia administrativa.

Tabla 2

Pilares para el fortalecimiento de la gobernanza regional:

Pilar estratégico	Dimensión principal	Ejemplo en Perú	Referencia
Reforma fiscal	Autonomía y descentralización	Alta dependencia en Piura (>80%)	MEF (2023)
Participación ciudadana	Vinculación en decisiones	Presupuestos participativos en Cusco	PNUD (2022)
Transformación digital	Transparencia e interoperabilidad	Plataforma de georreferenciación en La Libertad	Banco Mundial (2020)

Fuente: Elaboración propia con base en literatura especializada y estudios de caso (2025).

CONCLUSIONES

Para superar los desafíos se recomienda implementar reformas integrales basadas en cuatro pilares: fortalecimiento institucional, reforma fiscal, participación ciudadana vinculante y transformación digital. Estas deben abordarse conjuntamente para garantizar un desarrollo regional sostenible, inclusivo y alineado con demandas sociales y territoriales específicas.

REFERENCIAS

- Arellano, D., & Ramírez, J. (2018). Gobernanza territorial y descentralización en América Latina. FLACSO.
- Avritzer, L. (2002). Democracy and the public space in Latin America. Princeton University Press.
- Banco Mundial. (2020). Descentralización y políticas regionales subnacionales en América Latina.
- Banco Mundial. (2020). Gobernanza subnacional y desempeño del sector público en América Latina.
- BID. (2020). Informe sobre pactos territoriales y gobernanza local. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF. (2021). Gobernanza digital en América Latina. Corporación Andina de Fomento.
- De la Cruz, R., & McGuire, J. (2019). Participación ciudadana y planeación estratégica en México. Revista de Administración Pública, 53(2), 45–68.
- DNP. (2021). Pactos Territoriales en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. Verso.
- García-Guadilla, M. (2016). Democracia participativa y gobernanza en América Latina. CLACSO.
- Grindle, M. (2007). Avanzando a nivel local: Descentralización, democratización y la promesa de una buena gobernanza. Princeton University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unpacking multi-level governance. Governance, 16(4), 579–600.
- MEF. (2023). Informe de transferencias intergubernamentales. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- OCDE. (2020). Estudio sobre Gobierno Digital en América Latina. Publicaciones de la OCDE.
- O'Donnell, G. (2004). Rendición de cuentas y gobernanza democrática. Documento de trabajo del Instituto Kellogg.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventando el gobierno. Addison-Wesley.
- Pierre, J. (2011). La política de la gobernanza urbana. Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). Governing complex societies: Trajectories and scenarios. Palgrave Macmillan.
- PNUD. (2022). Informe sobre desarrollo humano y gobernanza territorial. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Rodríguez-Pose, A., & Sandall, R. (2008). Del desorden institucional a un marco conceptual para la gobernanza local. *Estudios Regionales*, 42(9), 1259–1274.
- Rojas, F. (2015). Descentralización y gobernanza territorial en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Schmidt, M., & Cohen, J. (2017). Reformas del sector público en Chile: El rol de la nueva gestión pública. *Política latinoamericana*, 8(1), 114–132.
- Souza, C. (2015). Federalismo y gobernanza regional en Brasil. Universidad de São Paulo.
- Subdere. (2019). Ley de Fortalecimiento de la Gestión Regional. Gobierno de Chile.
- Wampler, B. (2010). Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability. Penn State University Press.
- World Bank. (2020). Digital governance and public investment monitoring in Peru.