

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**Análisis comparativo de los factores asociados a la asignación del gasto
social en las provincias de Quispicanchis y Chumbivilcas en el período 2007-
2010**

Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

OSCAR ANDRÉ JORGE VEGA BAELLA

Asesora: Liliana La Rosa Huertas

Lima, febrero del 2018

Resumen:

La presente investigación busca realizar un análisis exploratorio sobre aquellos factores asociados a la asignación del gasto social en zonas rurales altoandinas del Perú, específicamente en provincias metodológicamente comparables como Chumbivilcas y Quispicanchis de la región de Cusco - Perú. Se parte de la premisa de que los factores que determinan que las autoridades decidan invertir en rubros sociales como salud, educación e infraestructura de vivienda están vinculados a la capacidad técnica de los tomadores de decisiones y sus equipos de trabajo, a las necesidades de la población y la forma en que se recolectan estas demandas, y a la accesibilidad de la región tanto geográfica como tecnológicamente a ciudades más grandes. Para la comprobación de dicha premisa se llevó a cabo una observación presencial en ambas provincias, un análisis documental de material gubernamental disponible, así como entrevistas a profundidad a las autoridades pertinentes de ambas localidades y a profesionales especialistas en el tema. Se concluye que efectivamente tanto los factores en cuestión como las diferencias en las relaciones de poder frente al Gobierno Regional y Nacional están vinculados a las diferencias de gestión entre ambas provincias afectando directamente su desarrollo.

Palabras Clave:

Gasto social, Desarrollo rural, Gestión pública, Accesibilidad rural, Relaciones de poder, Chumbivilcas, Quispicanchi, Gobierno local.

Tabla de Contenidos

1. Capítulo I: Planteamiento del problema de estudio.....	4
2. Capítulo II: Marco Teórico.....	15
3. Capítulo III: Hipótesis y Variables.....	40
4. Capítulo IV: Metodología.....	42
5. Capítulo V: Resultados y Discusión.....	56
6. Referencias bibliográficas:.....	73
7. Anexo I: Guía de Observación	76
8. Anexo II: Guía de Entrevista.....	77
9. Anexo III: Operacionalización de Variables.....	79
10. Anexo IV: Matriz de Consistencia	81
11. Anexo V: Matriz de Triangulación.....	85

CAPÍTULO I:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

1.1 . Descripción de la realidad problemática

En el Perú, existen muchas carencias en cuanto a la calidad de las políticas públicas implementadas, donde muchas veces no hay objetivos claros o no es posible transformar las necesidades de la sociedad en acciones concretas para solucionarlas. Esta problemática es aún más evidente en provincias o zonas alejadas de las ciudades. La presente investigación surge de la observación de la realidad social en distintas provincias rurales en el país, de donde luego de un proceso de selección se buscó elegir dos provincias comparables que permitieran describir desde un punto de vista de la ciencia política, particularmente en el gasto público, el qué sucede en términos de gestión que puedan explicar el lento avance y desarrollo de las mismas.

El Perú es un país con grandes potencialidades, las cuales a través de los años, diversos especialistas han tratado de sacar a la luz e incentivarlas, logrando certeros avances en función al desarrollo y progreso de las sociedades al interior del país. Sin embargo, en las zonas más alejadas de las grandes ciudades este avance es lento y difícil, en buena medida por la calidad de las políticas públicas que se implementan, así como la baja especialización del equipo de trabajo encargado de dirigir el buen gobierno. Dichas acciones estatales que deben fomentar el progreso social van íntimamente ligadas a las decisiones que toman las autoridades locales y regionales, las cuales muchas veces están determinadas por los recursos que estas autoridades

poseen, así como de la percepción de la realidad que les rodea y las necesidades de la población identificadas.

Es precisamente en estas zonas alejadas y con carencias donde más se requiere esfuerzo por parte del Estado para solucionar problemas básicos en la ciudadanía. Sin embargo, a la fecha no existen muchas investigaciones que exploren el desarrollo de la política subnacional a un nivel de ejecución en zonas rurales altoandinas. De ello, que el presente trabajo apunte a describir cómo se determina el gasto social en zonas donde las necesidades básicas difieren de las de ciudades o grandes centros poblados.

Desde el 2002 que se dio la Ley Base de Descentralización, se dio en el Perú un marco legal en el proceso de descentralización y regionalización que otorgó autonomía a las regiones para que pudiesen llevar a cabo sus políticas regionales según las necesidades particulares de cada una, razón por la cual las regiones han crecido a ritmos diferentes a lo largo del tiempo.

Es a partir de este proceso que en transcurso de otorgar autonomía a las regiones, las dinámicas de poder fueron cambiando de modo que la capital desde donde se tomaban las decisiones fue otorgando poder gradualmente a provincias que no se encontraban preparadas para asumir esta responsabilidad, siendo un proceso largo de adaptación y capacitación, siendo sin embargo un proceso en el cual hasta la actualidad puede seguir reflejando que las dinámicas de poder existentes juegan un papel importante en el desarrollo y toma de decisiones a nivel local.

Indicadores como los del índice de desarrollo humano, los objetivos del milenio, y los planes de desarrollo nacional, permiten orientar los esfuerzos de las regiones hacia objetivos específicos que permitan lograr el bienestar de la sociedad de forma integral. De lo mencionado, un aspecto resaltante es la distinta evolución que han tenido algunas regiones en diversos periodos de tiempo. Como ejemplo de ello, según el índice de desarrollo humano, entre las mediciones del 2007 al 2012, regiones como Tacna, Junín y Cusco subieron su posición relativa en grado de desarrollo, mientras que Ica, Piura, Ucayali, bajaron dicha posición. Siguiendo esta misma medición, una región que llama particularmente la atención es Cusco, la cual ascendió del puesto 18 al 12 a nivel nacional¹, destacando dicho crecimiento respecto de otras regiones.

Por esta razón es que el análisis se realizó en Cusco, pues en los últimos años ha destacado su crecimiento frente a otras regiones, sin embargo, para comprender este crecimiento a nivel regional, es necesario realizar primero un análisis a nivel provincial. Al realizar una mirada a este nivel de observación, se encontrará que existen provincias al interior de la región que presentan similitudes y características sociales similares, pero con desempeños diferentes, lo cual genera interés en conocer los factores asociados al mismo y el impacto que pueda tener en el desarrollo de las mismas.

Por otra parte, en cuanto al marco temporal, se elige el período de un gobierno regional completo, el cual será el período 2007-2010. Esto es debido a que el proceso de regionalización fue llevado a cabo legalmente desde el 2002, y se puede considerar que dicho período (2002-2006) fue un período de transición en el cual no es posible sustentar que las diferencias en la

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre desarrollo humano (IDH) Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, 2013.

gestión y particularmente en el gasto sean por factores de capacidad, sino más bien por factores exógenos a la gestión regional, como la transferencia de recursos y competencias entre funcionarios de nivel nacional frente a funcionarios de nivel subnacional.

De allí que el período 2007-2010 sea el período elegido, pues es un período en el cual se comienza a establecer la forma de trabajo en las provincias así como las relaciones de poder existentes, de modo que se empiezan a evidenciar tanto los aciertos como las carencias en la gestión de las políticas durante los primeros años de la descentralización y es según el criterio del autor de la presente investigación que a partir de dicho período que se puede evidenciar ya de forma sustancial las decisiones que se toman a nivel subregional así como los recursos y las necesidades identificadas en cada provincia, con lo cual se puede analizar los factores que causen diferencias en la gestión.

Una vez seleccionado el espacio temporal y geográfico, queda delimitar a mayor precisión la selección de casos a nivel subnacional. La importancia del presente documento radica entonces en identificar y comprender la interacción de distintos factores en la determinación del gasto en el interior del país y a partir de ello, extrapolarlo a las distintas provincias para poder aprender de ello, no solamente desde una mirada de ejecución de gasto sino de desarrollo orientado a las personas.

Al observar la región de Cusco, se han seleccionado dos de sus trece provincias las cuales son casos interesantes para poder contrastar entre sí la existencia de diferencias en gestión de gasto social. Estas provincias son *Chumbivilcas* y *Quispicanchis*, las cuales cuentan con características similares al inicio del período de observación en el 2007, sin embargo ambas

provincias tienen una distribución de gasto diferente. Según cifras oficiales, ambas provincias cuentan con similares tamaños poblacionales, índice de crecimiento poblacional, tasas de población urbano-rural, población con niveles educativos similares, lengua materna, población económicamente activa, presupuesto público, entre otros². Esto se muestra en la sección 4.2 – diseño muestral- del presente documento.

De acuerdo a la observación preliminar realizada en ambas provincias, así como de la revisión de literatura sobre desarrollo, se plantea como hipótesis principal que los factores principales que generan las diferencias en el gasto social invertido tanto en Chumbivilcas como en Quispicanchis serían en primer lugar, una insuficiente capacidad técnica del personal administrativo que dificulta el proceso de elaboración de políticas así como su efectividad. Asimismo, un segundo factor sería la percepción de la realidad que poseen los tomadores de decisiones, así como la que poseen los mismos pobladores, quienes son los que finalmente demandan al Estado bienes y servicios para su bienestar. Finalmente, factores relacionados a la accesibilidad explicarían las diferencias entre ambas provincias metodológicamente comparables.

Como parte del proceso de descentralización, se busca que cada región, provincia y distrito pueda desarrollarse a un ritmo, según sus propias necesidades y capacidades, sin embargo aún existen muchas carencias que impiden que este desarrollo se logre llevar a cabo de forma efectiva. Entre estas, cabe resaltar una dinámica de poder diferenciada. La relación que tienen las provincias con la región y con el gobierno central juega un rol muy importante en

² Indicadores obtenidos de la página oficial del INEI www.inei.gov.pe

tanto acceso a recursos, tecnología y conocimiento. Se trata pues de un tema que se lleva a nivel institucional, donde el poder de cada institución y su influencia afecta directamente el desarrollo obtenido en cada localidad.

En principio, se observa que la poca capacidad técnica de los tomadores de decisiones los lleva a invertir en rubros que no son claves en el desarrollo de la comunidad, en lugar de aspectos sociales básicos como un mejor sistema educativo, o de salubridad; y esto es aceptado por una comunidad que ha naturalizado culturalmente la pobreza, tal como se evidencia en las solicitudes de presupuesto participativo, pues se considera que el status quo es positivo para la población. Esto también es acentuado por una insuficiente capacitación que se le da a la comunidad local sobre necesidades básicas insatisfechas y conceptos de desarrollo productivo. Es decir, no hay una visión institucional de desarrollo sostenible, ni por parte de las autoridades ni por parte de la ciudadanía, que carece de la percepción de derechos a los que puede acceder.

Un aspecto clave en el estudio es la accesibilidad. Por una parte, con los nuevos avances tecnológicos, cada vez son más las personas que pueden acceder a medios de comunicación como el internet, lo que le permite tener una visión más amplia sobre el mundo. La población comienza a percibir a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como un aliado en el desarrollo local. Ya describe Castells este fenómeno, como una sociedad en red que se va formando en conjunto con todo este cambio tecnológico, es decir una nueva forma de organización social (Castells: 1996).

Asimismo, esta accesibilidad –o falta de la misma- se evidencia en la facilidad que tienen las provincias para desplazar recursos dentro y fuera de la localidad, es decir un encadenamiento

productivo que permita un mayor contacto con otras realidades, lo que conlleva a una expansión de la visión social que se tiene en la localidad. Una población expuesta al contacto con grandes ciudades tiene una visión más amplia de la realidad social y los derechos que poseen como ciudadanos. De esta forma, la sociedad empieza a tener conciencia sobre los conceptos de desarrollo a través del ejemplo que dan las ciudades vecinas y pueblos desarrollados colindantes, las cuales son una guía a la cual los ciudadanos buscan imitar y a partir de ello demandar a sus autoridades por medio de los mecanismos legales dispuestos.

Se evidencia de acuerdo al análisis preliminar de observación realizado en febrero de 2016, gracias a la participación del personal de la municipalidad; que de las dos provincias estudiadas, aquella con un mayor acercamiento a ciudades grandes, comienza a transformar sus demandas básicas sobre monumentos y parques en demandas necesarias enfocadas en un concepto de desarrollo, tales como saneamiento, asfaltado, luz eléctrica, entre otros, tal como lo evidencian los documentos sobre el presupuesto participativo.

1.2 Formulación del problema

De acuerdo a las características propias de la presente investigación, las cuales se detallarán en el capítulo 4 del presente documento, se trata de un trabajo exploratorio que busca identificar y recolectar información sobre los factores asociados al gasto social de dos provincias metodológicamente comparables, a fin de que este trabajo pueda ser utilizado como estudio base para próximas investigaciones similares.

1.2.1 Pregunta general

- ¿Qué factores que permiten explicar las diferencias en la asignación del gasto social en las provincias de Chumbivilcas y Quispicanchis?

1.2.2 Preguntas específicas

- ¿Las distintas concepciones de necesidades básicas y de la realidad local que tienen las autoridades sobre su jurisdicción influyen en las diferencias en el gasto social?
- ¿Las diferentes percepciones de desarrollo y derechos sociales que tienen las sociedades de Chumbivilcas y Quispicanchis influyen en las diferentes asignaciones del gasto social?
- ¿Son los intereses particulares del personal administrativo local y regional un factor clave en las diferencias de asignación del gasto social?
- ¿Es la percepción de accesibilidad a una provincia, tanto en factores geográficos como tecnológicos, un factor clave en la determinación de gasto social?

1.3 Objetivos de la investigación

El presente trabajo presenta objetivos alineados con las preguntas de investigación, los cuales se detallan a continuación.

1.3.1 Objetivo general

- Determinar los factores que permiten explicar las diferencias en la asignación del gasto social en las provincias de Chumbivilcas y Quispicanchis en relación a la resolución de problemas públicos que condicionan su desarrollo.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar las percepciones de necesidades sociales y derechos fundamentales que poseen las autoridades de ambas comunidades.
- Identificar las necesidades sociales básicas que poseen ambas provincias en base a indicadores internacionales de desarrollo.
- Evidenciar si los intereses particulares del personal administrativo local y regional sobre ambas provincias tienen un impacto en la asignación de gasto social.
- Mostrar las diferencias por una parte de la noción de accesibilidad geográfica y riesgo territorial, así como las diferencias en las nociones de acceso a las tecnologías de información de las provincias y su impacto en el acceso a bienes, derechos y servicios públicos.

1.4 . Importancia y justificación del estudio

La presente investigación aporta al conocimiento de la gestión pública en cuanto permite observar dos casos similares de provincias rurales ubicadas en zonas altoandinas, con resultados diferentes en su gestión de forma tal que permite observar relaciones de poder, gestión de la agenda pública y factores clave para la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo de la población.

Esto es importante porque es posible entonces mostrar que la asignación del gasto social tiene un impacto que se traduce en un mejor crecimiento en la provincia. Asimismo, es posible extrapolar la situación a diversas regiones del Perú en la muchas veces intereses particulares prevalecen sobre intereses sociales, haciendo que la pobreza y el lento desarrollo primen sobre el bienestar social.

Es clave observar que, de encontrarse los factores que dificultan este desarrollo, se podrían tomar medidas efectivas para impulsar el crecimiento de diversas zonas del país desde un punto de vista económico y político, pues se fomentaría mucho la inversión externa e interna por medio de la accesibilidad y seguridad de la zona. Asimismo, el implementar e invertir en aspectos básicos como educación y salud, permitiría acortar brechas en desigualdades sociales.

Este estudio favorece identificar cómo la gestión pública en el Perú se ha venido ejecutando desde el proceso de descentralización, y no solo verlo desde un punto legal donde los gobiernos regionales y locales cumplen con lo que se les ha encomendado, sino verlo también desde una perspectiva del poder, haciendo que esto tenga un impacto real y positivo en la sociedad, justificando propiamente el proceso de descentralización como parte de una inclusión social con miras al desarrollo.

Otro aporte importante de esta investigación es poder observar un caso de gestión pública en espacios multiculturales, sobre todo en el mundo rural altoandino, pues se trata de una realidad muchas veces diferente a lo que conocemos en la literatura tradicional. Dar un enfoque orientado a la expansión de libertades en una sociedad que poco conoce de las mismas puede ser una visión pertinente sobre todo en un país con gran diversidad cultural y pocos accesos por parte de la población a la tecnología y a la globalización. Después de todo, se trata de que el estado pueda garantizar derechos básicos a todos sus ciudadanos, pero muchas veces dejamos de lado el hecho que la misma población desconoce de estos derechos. De allí que una visión orientada al poder político en el mundo altoandino siempre da lecciones interesantes de

aprender, razón por la cual esta investigación pretende ser un aporte importante en la ciencia política.

1.5. Viabilidad del estudio

La presente investigación busca ser un estudio descriptivo y exploratorio, que pueda ser utilizado para próximas investigaciones relacionadas al gasto público en zonas altoandinas.

Por tanto, para realizar un primer mapeo exploratorio, los requerimientos del estudio son:

- Acceso a la información pública, permitido por Ley.
- Acceso a los portales web de gasto público, de ingreso libre.
- Entrevista a los funcionarios principales relacionados al gasto público en ambas localidades.
- Documentación pública sobre el gasto público.

1.5. Limitaciones de la investigación

Entre las limitaciones principales del estudio, están la dificultad de acceso a estas localidades, pues son zonas rurales alejadas de la capital cusqueña. En el caso de Quispicanchis, es sólo una hora y media de camino en auto, pero a Chumbivilcas son ocho horas en vías sin asfaltar, y donde el transporte público solo sale dos veces al día.

Otra limitación del estudio es el acceso a documentación pública, pues no todos los archivos están completos, e incluso el personal administrativo actual, si bien tiene buena disposición para colaborar, no conoce bien el trabajo de las gestiones anteriores, ni tienen en su archivo todo lo relacionado a la documentación del presupuesto participativo de años anteriores.

CAPÍTULO II:

MARCO TEÓRICO

2.1. Investigaciones afines

En esta primera sección del marco teórico, lo que se realizará es explorar distintas investigaciones relacionadas que permitan definir la variable de estudio, así como sus dimensiones. Luego de presentar cada investigación nacional e internacional, se hará una reflexión en el aporte de la misma para la investigación que aquí presento. Al finalizar se hará una reflexión final sobre todos los aportes encontrados y expuestos en esta sección. De lo que se trata pues, es de construir una base teórica sobre la cual pueda sustentarse el presente estudio.

Hopkins, A. (2016), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha realizado la tesis de Maestría, de enfoque cuantitativo “Efectos del gasto público en riego en los hogares de la sierra del Perú” Lima, Perú. El autor en su trabajo, busca analizar el efecto del gasto público en riego en la reducción de la pobreza en zonas rurales agrícolas, con lo cual muestra que el gasto en riego no tiene el mismo impacto en las zonas pobres que en las no-pobres, pues las zonas más alejadas no cuentan con una infraestructura adecuada que permita a la población acceder a todos los beneficios del gasto ejecutado por el gobierno en riego. Concluye que los hogares pobres no necesitan un tipo determinado de activo, sino de un conjunto de activos públicos y mecanismos para salir de la pobreza, es decir, la infraestructura y el gasto en riego no es suficiente si no se tienen las tecnologías y los accesos por parte de los pobladores más pobres.

Este estudio aporta a la presente investigación en señalar la importancia de la accesibilidad a la región para fomentar el desarrollo. El gasto público no puede ir separado de la accesibilidad, pues es mediante esta que se puede realmente optimizar e impulsar el desarrollo social, así como hacer efectiva la inversión de forma positiva. Un factor clave de observar es que si bien las distintas localidades rurales requieren inversión en el agro pues es la principal fuente de ingresos de la mayor parte de la población, no debe perderse de vista el gasto público en aspectos sociales como la salud o el saneamiento.

Quiñones, N. (2016), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha realizado la tesis de Maestría “Efectos del gasto público sobre la pobreza monetaria en el Perú” Lima, Perú. Este estudio hace una correlación entre la reducción de la pobreza en los últimos años en el Perú con la ejecución de gasto público y demuestra que éste es una herramienta clave en la reducción de la pobreza del país. Resalta el que el crecimiento económico no es un determinante para la reducción de la pobreza, pues existen regiones donde un crecimiento del PBI per cápita no implican una reducción en las tasas de pobreza y pobreza extrema, sin embargo si demuestra una relación inversa entre gasto público per cápita con la tasa de pobreza.

Este estudio muestra cómo la inversión pública no necesariamente reduce los niveles de pobreza. En esta investigación refuerza el hecho de que es necesaria la inversión con una mirada social, de modo que se pueda reducir la pobreza y fomentar el desarrollo, es decir, se da relevancia al gasto social como gasto que aporta efectivamente a la reducción de la pobreza.

Garcilazo, L. (2015), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha realizado la tesis de grado “Los factores que determinan la diferencia en el rendimiento en materia de evaluación de proyectos de inversión pública, de las Oficinas de Programación e Inversiones de los Gobiernos Regionales de Ayacucho y Ucayali en el año 2013” Lima, Perú. En su investigación explora los distintos factores que influyen en la viabilidad y aprobación de los distintos proyectos de inversión pública, así como las diferencias existentes en las distintas regiones a nivel nacional. Centra su foco en dos regiones, las cuales muestran diferencias significativas en torno a la capacidad estatal, así como en otros aspectos tales como la capacidad vinculada a la gestión, tanto de trabajadores como del propio gobierno regional, así como la influencia que reciben de actores externos y su impacto en el rendimiento de la evaluación de estos proyectos de inversión pública.

Este estudio aporta a la presente investigación mostrando cómo diferencias en torno a la gestión por parte de los servidores públicos puede tener un impacto directo en los resultados de los proyectos ejecutados. Una de las hipótesis que busca demostrarse es justamente que las diferencias en las capacidades de los tomadores de decisión efectivamente impactan en los resultados de las políticas implementadas.

Ventura, E. (2012), en la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha realizado la tesis de Maestría “Análisis de la Heterogeneidad en los retornos a la educación en función al gasto público regional” Lima, Perú. Su estudio muestra cómo el gasto público influye directamente en el desarrollo de una región y que ésta atrae mayores beneficios en diversos aspectos, particularmente en la educación. Este estudio muestra una correlación entre el nivel

de gasto en cada provincia con su respectivo retorno en nivel educativo, y afirmando que las provincias más desarrolladas requieren mayor gasto público, de donde se infiere que este gasto público diferenciado es factor de desigualdad en el país.

El aporte de esta tesis a la presente investigación se basa en cómo el gasto social es fundamental para el desarrollo de la comunidad. Este gasto social, correctamente orientado y ejecutado, puede hacer que las inversiones privadas y la misma comunidad comiencen a desarrollarse y crecer, reduciendo los niveles de pobreza y elevando los estándares de calidad de vida.

Pazos, L. (2015), en la Universidad Nacional de Colombia, ha realizado la tesis de Maestría “Imperativos constitucionales y gestión del gasto público colombiano” Bogotá, Colombia. En esta tesis, el autor busca evidenciar las deficiencias del gobierno en cuanto a la distribución de beneficios generados a partir del gasto público, debido a un incumplimiento de ciertos aspectos legales y corrupción.

A partir de la institucionalidad, se plantea las deficiencias que genera que el grupo que se encuentra en el poder busque priorizar sus intereses particulares, a través de lobbys directos e incluso con funcionarios corruptos. Hace un énfasis especial en la modificación de la Ley de Presupuesto previamente aprobada por el Congreso, haciendo de éste un punto de partida para que el estudio encuentre diversas evidencias que soporten el cómo una mala distribución del gasto puede deberse a decisiones netamente políticas y personalistas, donde los tomadores de decisiones tienen un rol principal, siendo ellos quienes dispongan que el presupuesto designado a la ciudadanía llegue realmente a quienes lo necesitan.

Esta tesis de Colombia, aporta al presente estudio al mostrar cómo los niveles de corrupción, en conjunto con una ineficiente gestión pública pueden hacer que la comunidad se vea sistemáticamente afectada en cuanto a la utilización errónea de recursos que podrían ser invertidos en aspectos clave en el desarrollo social.

Porras, A. (2013), de la Universidad de Sevilla, realizó la tesis para optar el grado de Doctor “La gobernanza multinivel del gasto público europeo” Sevilla, España. El autor busca trabajar desde una perspectiva jurídica la problemática de la gobernanza europea, así como la gestión de su presupuesto público, debido a que existen diversos actores con distintas perspectivas y necesidades, que interactúan en conjunto para llevar a cabo políticas que se van a aplicar directamente a la comunidad europea, haciendo difícil una línea de acción que pueda ejecutarse, evaluarse y controlarse. A partir de estas diferencias y dificultades existentes en la gobernanza multinivel, donde varios actores intervienen en la elaboración de políticas y el gasto, el autor busca hacer un énfasis en su estudio al control jurídico del gasto público, siendo esto las normas con que se deben regir las limitaciones de este gasto.

Este estudio es clave para mostrar cómo una débil estructura de procedimientos y control puede afectar directamente la efectividad del gasto público. En la presente investigación, una de las hipótesis afirma que la poca capacidad técnica de los tomadores de decisiones afecta directamente la calidad del gasto. Esta carencia no solo se traduce en no saber qué hacer, sino en tampoco encontrar lineamientos efectivos y aplicables a la distribución y ejecución del gasto social.

Argotte, M. (2009), de la Universidad Católica Andrés Bello, ha realizado la tesis de Licenciatura “Influencia del Gasto Público sobre la actividad económica en Venezuela durante el período I: 1984 al I: 2009” Caracas, Venezuela. En la investigación la autora menciona que dadas las características económicas de su país, todas las actividades económicas van a depender de la renta petrolera, de lo cual su investigación va a girar en torno al efecto de los subsidios y cómo el gasto público afecta directamente la actividad económica interna, así como los efectos que generan las fluctuaciones del mercado de crudo por medio de un modelo de regresión económica. El estudio muestra empíricamente que el gasto público y la actividad económica interna están correlacionadas de forma positiva, pero que el impacto generado por diversas fluctuaciones del mercado de petróleo afecta de forma diferenciada.

Este estudio aporta a la presente investigación en mostrar cómo el gasto público afecta directamente la producción interna de la localidad y cómo un buen impulso a través del gasto social puede ser el motor que genere el desarrollo a través de los medios de producción y economía internos de cada provincia.

Reichler, S. (2005), en la Universidad Nacional de La Plata, ha realizado la tesis de Maestría en Economía “Los Deflatores del gasto público: El caso de la educación básica y terciaria en la Argentina” Buenos Aires, Argentina. En esta investigación se plantea el hecho que debe existir un ajuste en los indicadores de ejecución de gasto público, el cual está afectado por la inflación nacional, y que las cifras oficiales no necesariamente incluyen datos fidedignos del impacto que genera el gasto efectuado en la educación. El estudio hace un análisis a partir del precio de los productos del mercado, para determinar las tasas de inflación

durante su período de estudio. Asimismo, elabora un índice para determinar la productividad del gasto en educación, y haciendo un modelo, correlaciona la variación del valor monetario en su país con el impacto generado en la educación a partir de esos valores corregidos por la inflación.

Esta investigación evidencia cómo el gasto social es tan difícil de medir, pero que sin embargo si es posible realizar una correlación con los niveles educativos en retorno a lo invertido. El gasto social en este trabajo de investigación es relevante justamente porque si bien es cierto que no se puede obtener un retorno directo cuantificable, es importante, relevante y debe tomarse la importancia debida al mismo.

Sanchez, M. (1997), en la Universidad de La Laguna, ha realizado la tesis de Doctorado “La teoría del gasto fiscal: Un replanteamiento” San Cristóbal de la Laguna, España. La investigación plantea una clasificación del gasto público dividiéndola en gasto (público) fiscal y gasto (público) directo, siendo su foco principal de estudio el primero de estos. El autor parte su trabajo realizando el esfuerzo de delimitar e incluir dentro de la definición de gasto público, el gasto fiscal, el cual está relacionado al gasto sobre los recursos generados a partir de una exención de impuestos, no con una transferencia directa de desembolso económico, como se cree comúnmente.

El autor realiza una serie de análisis para determinar y exponer la importancia de este gasto fiscal, debido a que es un gasto *silencioso*, pero del cual se pueden obtener diversos beneficios cuyo impacto puede repercutir directamente en la población y, de allí que su trabajo busca hacer que este gasto sea incluido en el presupuesto general para la elaboración

de programas sociales o realizar una mejor evaluación del impacto que tiene el gasto público en la ciudadanía.

El aporte a esta investigación radica en cómo el gasto social tiene un impacto que no es tangible en el corto plazo, pero que es de vital importancia en la reducción de pobreza y en distintos efectos tales como mejoras en indicadores sociales de salud, calidad de vivienda y niveles educativos; lo que refuerza la importancia de garantizar la efectividad de este gasto social a nivel local.

De las investigaciones revisadas, podemos apreciar entonces que el gasto público es de vital importancia para el desarrollo de las distintas zonas y regiones del país. Sin embargo, de este gasto, cabe resaltar la importancia que prima en el gasto orientado a atender demandas sociales como la educación y el saneamiento. No se trata simplemente de gastar, sino en qué y cómo. Los niveles de corrupción, vinculados a una mala gestión gubernamental influyen negativamente en el desarrollo local. Asimismo, la accesibilidad juega un papel muy importante en el alcance de las políticas. Entonces, a partir de ello es posible perfilar las hipótesis, tal como se describirá en un capítulo posterior.

2.2. Bases teóricas

En esta sección, se realizará una breve descripción de los fundamentos teóricos según la mirada de la ciencia política, así como la de la teoría de la gestión y la teoría económica. El objetivo de esta sección es fortalecer la elección y determinación de las hipótesis y variables a analizar en el presente documento. El punto de partida es precisamente la decisión

de qué hacer del Estado para su accionar y cómo lo va a llevar a cabo, es decir, la política pública y la gestión pública.

2.2.1. Política pública y la gestión pública

Existe un diverso debate sobre la diferencia entre la política pública de la gestión pública, y la razón es que ambas son dos caras de una misma moneda. Ambas hacen referencia a un accionar del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar: 1995). En el caso de Chumbivilcas y Quispicanchis, la problemática es evidente: son poblaciones con carencias de servicios básicos necesarios para su desarrollo. La pregunta es entonces qué debe hacerse para lograr la consecución de este objetivo y cómo ha de lograrse.

De acuerdo a Salazar, las políticas públicas responden a la pregunta del *qué hacer* del Estado para poder abordar los problemas sociales, mientras que la gestión pública responde a la pregunta del *cómo debe hacerse* para lograr dicho objetivo. Tenemos entonces que se trata de determinar con claridad las políticas públicas que han de implementarse en Chumbivilcas y Quispicanchis para lograr el desarrollo de su población, esto de la mano con el proceso de gestión pública que permita aterrizar estas decisiones estatales. Es claro que la política pública no puede desvincularse de la gestión pública, pero en términos del accionar social, podemos decir que ambas responden a distintas fases de un *proceso* que tiene el Estado para satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Este proceso tiene como punto de partida el identificar un problema social y que este ingrese a la *agenda política*, la cual es una lista de temas o problemas sociales que el Estado tiene en pendiente de atender. Sin embargo, no todo problema entra en agenda pública, pues es necesario que sea un grupo representativo de la sociedad quien demande atención por parte del Estado para comenzar su accionar. Lindblom afirma que una política pública es todo aquello que los gobiernos decidan qué hacer o no hacer (Lindblom: 1991). Una vez identificado un problema público en la agenda, la siguiente parte del proceso es formular un plan de acción y tomar una decisión por parte de las autoridades responsables del proyecto. Es el responder *qué hacer*. Hasta allí lo que es la política pública. Esto lleva a tener como punto de partida el analizar la agenda que tienen los tomadores de decisiones tanto en Chumbivilcas como en Quispicanchis, y un primer paso para lograrlo es entender cuál es la percepción de la realidad que tienen tanto los tomadores de decisiones como los grupos sociales más representativos en ambas provincias.

Una vez tomada la decisión de qué hacer, la siguiente fase del proceso es la implementación de la política pública para atender el problema identificado, siendo este el comienzo de lo que llamamos *gestión pública*. El *cómo hacer* que lo que se ha decidido implementar tenga un impacto en la sociedad, va a depender de la capacidad que tengan los funcionarios públicos para transformar los planes en hechos, y allí interviene el siguiente paso del proceso, la *evaluación y el control*, paso que nos permitirá determinar la efectividad del accionar del Estado para atender las demandas sociales. Finalmente, el último paso de este proceso es la *reformulación*, mediante la cual el Estado analiza el efecto de la política pública implementada y determina nuevos cursos de acción a partir de los resultados.

Las políticas públicas son entonces un curso de acción, que toma como punto de partida la identificación de un problema público (Lahera: 2002), mientras que la gestión pública involucra todo lo relacionado a llevar a cabo dicho curso de acción. Entonces podemos extraer que una de las dimensiones a analizar para comprender la asignación del gasto social es precisamente la percepción de la población y de las autoridades sobre su realidad local y sus necesidades, así como la capacidad técnica que tengan los funcionarios públicos para hacer efectivo el accionar estatal.

2.2.2. Ciclo de Políticas

Para comprender esta forma de accionar del estado, es necesario recordar que toda política pública cumple un ciclo, desde su origen hasta su implementación. No es posible crear una política pública de la nada, pues es necesario que todo accionar estatal responda a una problemática. Asimismo, no se trata solo de elegir arbitrariamente qué hacer y solo hacerlo, pues el estado debe siempre responder a las demandas ciudadanas. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) permite agrupar este ciclo de políticas en etapas, las cuales se presentan a continuación.



Figura N°1 Ciclo de políticas

Fuente: Gestión pública y ciclo de políticas públicas. CEPAL. Elaboración propia (2017)

El primer paso en este ciclo de políticas es identificar la problemática que necesita ser atendida, es decir, identificar y formular la agenda pública. Es en esta sección donde la presente investigación centrará su atención, pues se trata de identificar los factores que hacen que sea más probable que un tema social entre en la agenda y las razones que hacen que problemáticas relacionadas al desarrollo social sean atendidos con prioridad.

Luego de identificada la problemática, la siguiente fase del ciclo es formular el plan de acción estatal, en el cual entra a tallar la capacidad técnica de los tomadores de decisiones para poder realizar acciones pertinentes para solucionar los problemas identificados. Una vez diseñado el plan de acción, se toman las decisiones necesarias para llevar a cabo lo planificado, y es aquí donde termina la política pública y comienza la gestión pública, pues la siguiente fase del proceso es implementar lo que se ha planificado y ejecutar lo previsto considerando contingencias.

Finalmente se realiza una evaluación de la implementación y se observa si se resolvió el problema o si surgió algún otro tema que necesita ser atendido, y así el ciclo comienza nuevamente. De ello es posible afirmar que las tres primeras partes del ciclo van a estar relacionados con las políticas públicas y la planificación, mientras que las otras dos van ligadas a la gestión pública y a la implementación. Para efectos de la presente investigación, solo se observará lo concerniente a la planificación, debido a que en ambas provincias el revisar y analizar la ejecución y evaluación complejizaría el trabajo y perdería la óptica de exploración que posee. Se comenzará entonces a analizar desde la introducción a la agenda de las problemáticas sociales, hasta la toma de decisiones, que es sobre lo que se hablará a continuación.

Cabe destacar que todo el accionar estatal se rige bajo la normativa vigente, que en el caso peruano y sobre todo en la presente investigación, se circunscribe a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, las cuales describen los ámbitos y competencias que tiene el Estado en su accionar a nivel subnacional.

2.2.3. Toma de decisiones y construcción de agenda

Dentro del estudio se dará especial énfasis a la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso de políticas públicas. Estos actores elegidos por la ciudadanía bajo el régimen democrático deben velar por el bienestar de sus electores, por medio de la realización de acciones gubernamentales destinadas a impactar en la ciudadanía en beneficio

de ellos; sin embargo, este accionar no es tan sencillo pues deben lidiar con muchas barreras administrativas y burocráticas, además de evaluar si las acciones a realizar verdaderamente van a impactar de forma positiva en la sociedad de forma eficiente y eficaz.

Verhoest afirma que los actores deben siempre buscar la innovación en su forma de actuar y brindar servicios al ciudadano. Asimismo, estos actores están expuestos a una serie de presiones, tanto de actores externos como del mismo Estado de forma interna, de allí que es importante resaltar la labor de los funcionarios y vigilar el tema de la corrupción (Verhoest: s.f.). Al respecto, Fukuyama hace énfasis especial en este tema, y habla de que la profesionalización de los funcionarios es vital para el buen gobierno y la gestión pública (Fukuyama: 2013).

En ese sentido, se presenta una discusión teórica entre dos vertientes que conciben el accionar político de dos formas. Por una parte, autores como Easton consideran que los procesos políticos son el resultado de una interacción sistémica (Easton: 1965), mientras que autores como Alan Touraine consideran que este proceso político es el resultado del juego de actores (Touraine: 2006). La atención central del documento es sobre la segunda vertiente del juego político. Cabe resaltar que en el caso de Chumbivilcas y Quispicanchis, una de las opciones válidas es el *dejar hacer* frente a situaciones de cambio. Es decir, una de las acciones que toman las autoridades es también el no hacer nada o hacer lo que siempre se ha hecho, pese a que esto pueda no favorecer los intereses de los ciudadanos. De allí que se refuerza la vertiente de la toma de decisiones a partir de la percepción de realidad que tengan los tomadores de decisiones.

Por un lado, Touraine considera que las normas que rigen a las relaciones sociales son el resultado de las decisiones políticas, y éstas son consecuencia de las relaciones de poder entre los actores, asimismo, éstas configuran la orientación cultural, los intereses económicos de la sociedad, así como el marco institucional, lo cual va a circunscribir las nuevas decisiones políticas que vengan en un futuro. El análisis político entonces se va a centrar en estudiar la dinámica del poder. Sin embargo, realizar un análisis a un nivel de discurso y acciones a nivel regional y nacional sobre temas locales podrá ser énfasis de un estudio posterior. En el presente trabajo, se analizará un nivel inicial de estas relaciones, principalmente entre el nivel local y regional, para hacer énfasis en las relaciones entre ciudadanos y autoridades.

Dentro de este aspecto de toma de decisiones, se resalta la discusión teórica sobre el public choice, el cual es el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado, las cuales buscan obtener la eficiencia en la actuación política (Mueller: 1989). Asimismo, este accionar político debe centrar su atención en la concreción de resultados, pues va a influir en la realidad de los ciudadanos sobre los que se aplican estas acciones. Leonardo Curzio describe dos enfoques para determinar la toma de decisiones. La primera de ellas es una visión determinista, en la cual la capacidad de decisión real está limitada por elementos estructurales que reducen el abanico de alternativas y que la decisión es un impulso de la estructura. La globalización, el orden internacional o el sistema financiero son algunos de estos elementos estructurales deterministas.

Las decisiones tomadas entonces, dentro de este marco, no serían más que meras ilusiones de que los actores son libres y que eligen de forma autónoma. Por otra parte, el

segundo enfoque es el liberal, el cual se basa en la idea de que el hombre es libre para decidir su futuro en base a tres pilares, los cuales son una lógica lineal, una racionalidad y la libertad. Esto quiere decir que en principio, la decisión tiene un efecto de causa-efecto donde se puede prevenir los resultados esperados, seguido de un proceso racional que permite deliberar y descartar alternativas; y finalmente la libertad del hombre para elegir la opción que considere más adecuada.

El autor afirma que existe una especie de determinismo histórico, el cual restringe el marco de acción. Este determinismo puede considerarse también como un elemento ideológico, el cual depende de los valores políticos que posea el grupo gobernante. Este elemento ideológico no debe perderse de vista pues será la cuota de ciencia con la que se disfrazarán las decisiones tomadas por los políticos de turno.

Las decisiones gubernamentales, que se difieren de las privadas por el hecho que toman el poder público de acuerdo al proyecto de gobierno y su destinatario es la sociedad, son un proceso en el cual intentan influir diversos intereses. Estos intereses son conformados por grupos de presión, los cuales son “grupos de individuos organizados de manera permanente o temporal y buscan influir en el sentido de una decisión del poder público para cambiar los resultados de las políticas o, desde un punto de vista económico, para cambiar la distribución de bienes, servicios y oportunidades” (Curzio: 2000).

Aquí es posible entonces introducir un concepto adicional, el lobby, el cual es esencialmente la transmisión de información de un grupo de interés a los tomadores de decisiones para obtener beneficios determinados (Mueller: 2003). Estos lobbys son

realizados por individuos o asociaciones civiles, pero en el caso de localidades rurales, Sulmont menciona que cuanto más débiles son los actores sociales (por temas económicos principalmente), menos posible es presentar demandas o realizar presión bajo la forma de movimientos sociales y , por el contrario, “más presente está una relación con lo político bajo la forma de intercambio de favores y apoyo; es decir, el poder se personaliza y los políticos aparecen como depositarios de recursos (servicios públicos) buscados para los proyectos de movilidad social” (Sulmont: 1995).

Entonces, la toma de una decisión suele estar precedida de un proceso de deliberación en la cual una situación entra a la agenda pública y pasa por un proceso de negociación política. Asimismo, el tomador de decisiones enfrenta un dilema de contar con información inacabada, pues existen demasiadas variables, opciones y consecuencias que hacen imposible poder determinar de forma lineal los resultados obtenidos de tomar determinado curso de acción; asimismo, existen diversos actores que influyen en las decisiones y dificultan este proceso.

Cabe resaltar también aquí la importancia de los medios de comunicación, los cuales muestran definiciones e imágenes de la realidad social. Esta visión puede estar sesgada por presión de agentes externos, dificultando aún más la tarea de tomar decisiones basadas exclusivamente en el interés público. El presente estudio no hará extensivo al análisis de medios de comunicación locales, sino a la percepción propia de la realidad nacional tanto de los pobladores como la de los tomadores de decisiones. Cabe resaltar que parte de estos medios de comunicación forman parte de la accesibilidad tanto geográfica como tecnológica que poseen ambas provincias a estudiarse.

2.2.4. Desarrollo

Dado pues que se busca que en ambas provincias se tomen decisiones que vayan en favor de los intereses de los pobladores, hay que introducir un concepto sobre el desarrollo, sobre el cual se va a enmarcar la investigación y hará objetivo el accionar estatal a fin de beneficiar a los ciudadanos en términos de atender demandas sociales básicas.

Un primer acercamiento a la concepción de desarrollo es que es un proceso y como tal, plantea un cambio en el tiempo y la idea es que sea para mejor. Son muchos los estudios que hablan del desarrollo y son diversos los enfoques que presentan. Muchos de ellos abarcan temas económicos, otros poseen una visión más allá de la materialista. Una visión que afirma que el desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos es el de Amartya Sen (Sen: 1999). Esta perspectiva de Sen, subyuga el desarrollo económico al desarrollo individual, de la forma que las rentas personales son un medio para llegar a alcanzar dichas libertades. Dicho de otro modo, la pobreza y tiranía, la escasez de oportunidades económicas y sociales son fuentes de privación de libertad, por ejemplo, la pobreza priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre.

Pero esta visión no solo abarca temas económicos para alcanzar las libertades sino que también considera desarrollo como la amplitud y mejora de instituciones que favorezcan la evolución de las libertades, como por ejemplo los casos donde existe violación de libertad por parte de regímenes autoritarios para poder participar en la vida social, política y económica de la sociedad.

“Lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende entonces de las oportunidades económicas, libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y cultivo de las iniciativas. Los mecanismos institucionales dependen del ejercicio de las libertades de los individuos, a través de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas que impulsan el progreso de estas oportunidades” (Sen: 1999).

El desarrollo entonces correspondería a intentar imitar el *bienestar* de los países occidentales a través de mejoras en la calidad de vida, y como nos lo muestra Sen, esto implicaría un incremento en las libertades individuales. Sin embargo, esta imitación va de la mano con un incremento en el nivel económico, viéndose reflejado en la reducción de la pobreza. Sin embargo, el desarrollo no es fácil de medir. Tendencias orientadas exclusivamente al desarrollo económico han utilizado como indicador privilegiado el PBI per cápita para medir el grado de desarrollo, sin embargo esto tiene varios inconvenientes.

En primer lugar, si existe demasiada desigualdad, la cifra del PBI puede ser bastante engañosa. Adicionalmente, y siguiendo la concepción de libertades de Sen, el PBI no nos permite visualizar otros aspectos clave del desarrollo de un país, como inequidad, salubridad, nivel de educación y otros factores. Para canalizar estos aspectos, Manub ul Haq dio las bases de lo que sería conocido después como Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Este índice mide de cero a uno el nivel de desarrollo de un país. Está compuesto por tres componentes ponderados de igual forma: Conocimiento (educación, a través del índice

de matrícula y la alfabetización adulta), estándar de vida digno (riqueza, a través del PBI per cápita) y vida larga y saludable (salud, a través de la esperanza de vida al nacer). Como vemos, también considera el PBI per cápita pero añade factores relevantes en la calidad de vida de las personas. El caso de que por ejemplo un país esté en cuarto lugar en términos de su PBI per cápita, pero décimo segundo en términos de su IDH muestra qué tan bien el país está usando sus ingresos para incrementar el desarrollo humano de su población (Arrisueño y Tovar: s.f.).

La presente investigación utilizará entonces indicadores tanto de salud, como de educación y estándar de vida digno con servicios básicos de acuerdo al detalle del capítulo siguiente. Ahora se va a analizar precisamente en qué se va a invertir y cómo se va a hacer esto posible.

2.2.5. Gasto público y gasto social

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público emplea para el cumplimiento de sus funciones, dentro de lo cual está el garantizar el bienestar de los ciudadanos. Entonces es posible afirmar que el gasto público es una inversión, pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, proporcionando acceso a oportunidades y condiciones favorables para el desarrollo de las personas.

Este gasto público visto como inversión, no solo promueve el contexto en el cual se desarrollan los ciudadanos para obtener mejoras en su nivel de vida, sino también configura la distribución de fuerza laboral. Vargas encuentra evidencia que sugiere que en el Perú, uno de los principales determinantes de la migración regional es el nivel de gasto público de las regiones en educación y salud, por lo que las personas tienden a migrar a regiones donde este gasto es mayor en relación con su zona de origen, de lo que se puede desprender que esta migración trae consigo una mayor oferta de trabajo en la localidad, seguido de un mayor grado de desarrollo.

De esto se desprende, entonces, que un incremento de este gasto público en sectores clave estaría asociado a una mejora en la provisión de bienes públicos de dicha región, lo que implicaría un aumento en la demanda de trabajo, por lo que en suma, llevaría a un incremento y mejora en la economía local.

Dentro de la visión del gasto público como una inversión, es necesario mencionar que no todo el gasto es destinado a programas sociales, sino que es una fracción de éste el que va destinado a los ciudadanos en forma directa. Al respecto, este gasto denominado gasto social es definido por la CEPAL como el gasto derivado a la educación, a la salud, al agua potable, a la vivienda, a la asistencia social y a la seguridad social (CEPAL: 1999). Otras funciones del gasto son denominadas dentro del rubro de promoción, el cual incluye al tema agrario, pesca, trabajo, entre otros. Esta función de promoción es importante para el desarrollo local, pero es necesario realizar esta separación de lo que se destina directamente a la población. Cabe resaltar que no se trata simplemente de gastar por gastar, sino considerar el impacto que este gasto va a generar, tal como se observó en la revisión bibliográfica previa, existen

gastos que no retornan en beneficios al ciudadano de la misma manera, de allí que sea tan importante el gasto social. A continuación se hará un breve análisis de lo que implica la utilidad del gasto público.

2.2.6. Utilidad del gasto público

La CEPAL describe que la calidad del gasto público abarca todo aquello que garantice un uso efectivo de los recursos del estado. Tal y como fuere en una empresa, se tiene que asegurar que el gasto esté alineado con los objetivos de la organización, que en el caso de un estado se trataría de dar bienestar a sus ciudadanos en un amplio término de la palabra.

Asimismo, este gasto debe garantizar entre sus objetivos la *equidad* de todos los habitantes del territorio. Para garantizar estos objetivos, se requieren de mecanismos que permitan evaluar estas finanzas públicas, las cuales deben ser vistas como una inversión que genere un impacto *outcome* en la sociedad.

Las dificultades en lo concerniente a la calidad del gasto público es el poder medir y ver resultados en el tiempo. Las gestiones políticas de un régimen democrático son periódicas, y no es siempre posible gozar de los resultados de la implementación de determinada política pública sino hasta después de muchos años. Es por eso que es clave que los tomadores de decisiones tengan clara una visión de futuro que indique la ruta y el objetivo a donde se quiere llegar.

La calidad de la gestión pública es entonces resultado de realizar un balance entre un punto de partida y un punto de llegada y poder observar si se cumple con lo planteado inicialmente. Estos resultados pueden definirse como outputs y outcomes, siendo los primeros productos tangibles y generalmente fáciles de medir, mientras que los segundos son concernientes al impacto que se genera en la sociedad, generalmente intangible y muy difícil de medir.

Este impacto generado por el gasto público, incidiendo en el gasto social, va a provenir de las decisiones que determinen las autoridades. Como se observó líneas arriba, es importante no slo la percepción que tengan los tomadores de decisiones para colocar en agenda la problemática ciudadana, sino también lo que la misma población demande como necesario al Estado, de modo que puedan incluirse en la agenda pública estos detalles. En esto se basan los mecanismos de participación ciudadana, en hacer que la población participe activamente en hacer escuchar su voz para mejorar su calidad de vida por medio del Estado.

2.2.7. Participación ciudadana y construcción de derechos sociales

Para poder medir los outcomes provenientes de la toma de decisiones políticas, es muy importante conocer la opinión y satisfacción que perciben el objeto de estas acciones gubernamentales: los ciudadanos. Al respecto, el propio proceso de descentralización en el Perú, que busca tal como lo señala la Constitución Política *el desarrollo integral del país*, plantea un acercamiento a los ciudadanos a la intervención política de modo que sean ellos mismos, que conocen mejor que nadie lo que necesitan, quienes puedan influir en las decisiones del gobierno sin mediación de partidos políticos.

Al respecto, los gobiernos democráticos proveen de diversas herramientas que permiten a la ciudadanía formar parte de estas decisiones políticas. En un estado democrático, esta participación ciudadana forma parte de sus derechos fundamentales, en cuanto favorezca al desarrollo de su calidad de vida. Sin embargo, muchas de estas herramientas surgen dentro del propio espacio público de forma informal.

Habermas sostiene que las diversas formas de participación ciudadana son producto del intercambio de procesos institucionalizados de formación de opinión pública y de procesos informales de formación de opinión (Habermas: 1999). A esto, Peruzzotti menciona que se requiere de la institucionalización de estos procedimientos y herramientas para puedan crearse canales efectivos en la comunicación entre el estado y la sociedad (Peruzzotti: 2008).

De este intercambio de formas de participación ciudadana formales e informales, en el caso peruano, según el Jurado Nacional de Elecciones, se pueden resumir en la capacidad de elegir y ser elegidos, manejar información y poder opinar sobre asuntos públicos, presentar iniciativas ciudadanas de reforma constitucional y legislación, participar de referendos, *colaborar y tomar decisiones en la gestión del desarrollo y vigilar y controlar la buena marcha de la gestión pública* (JNE: 2008).

Estos *mecanismos de participación* entre el estado y los ciudadanos favorecen la calidad de las decisiones políticas y le da una mayor legitimidad al gobierno, así como ayuda también a superar las carencias de un sistema de partidos políticos débil como lo es en el Perú. Estos mecanismos de participación ciudadana favorecen el acercamiento y produce

nuevos vínculos de los ciudadanos con el estado que los partidos políticos actualmente no pueden proveer (Remy: 2005).



CAPÍTULO III:

HIPÓTESIS Y VARIABLES

3.1. Variables de la investigación

Como se comentó párrafos arriba, la variable de estudio es el *gasto social* y lo que se va a analizar son las diferencias en su asignación. Las dimensiones que pueden explicar estas diferencias son cuatro que surgen a partir de la revisión de literatura realizada. Dichas dimensiones agrupan los principales factores asociados a la asignación del gasto y se describen a continuación:

- a) Percepción de la realidad local por parte de las autoridades.
- b) Nociones de necesidades básicas adoptadas por la población.
- c) Capacidades institucionales y técnicas del gobierno local para implementar políticas.
- d) Percepción sobre la accesibilidad geográfica y tecnológica de las provincias.

3.2. Hipótesis de la investigación

De acuerdo a lo revisado en el marco teórico, y dada la naturaleza de la investigación, de lo que se trata es encontrar aquellos factores que expliquen la asignación del gasto social en dos provincias metodológicamente comparables, siendo ésta la única variable de estudio pero que se compone de distintas dimensiones que permitirán explicarla. Para analizar estas dimensiones, se plantea la siguiente hipótesis general.

3.2.1. Hipótesis general

La diferencia en la asignación del gasto social en Chumbivilcas y Quispicanchis está asociada directamente con la percepción que poseen las autoridades sobre su realidad

local, con las necesidades básicas insatisfechas percibidas por la población, las capacidades institucionales para implementar políticas y con la accesibilidad geográfica y tecnológica para la gestión pública local.

3.2.2. Hipótesis específicas

- La percepción de la realidad local de las autoridades, así como sus intereses particulares son un factor clave en la asignación del gasto social.
- Las diferencias en las nociones de necesidades básicas por parte de la población influyen significativamente en la asignación del gasto social.
- Las capacidades institucionales, así como las capacidades técnicas del personal administrativo afectan la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo local.
- La percepción sobre la accesibilidad geográfica y tecnológica dificulta el desarrollo de forma diferenciada en ambas provincias, lo que interviene en la asignación de prioridades de gasto.

En el capítulo siguiente se van a presentar los lineamientos metodológicos a realizarse para identificar la relevancia de cada una de estas dimensiones en la obtención de la variable de estudio.

CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA

4.1. Diseño metodológico

El presente trabajo de investigación es de naturaleza cualitativa. Fue realizado mediante un diseño de tipo inductivo observacional no experimental, pues se observarán los casos de estudio para analizar los fenómenos sin manipular las variables. Tal como señala Kerlinger, F. & Lee, H (2002) “En la investigación de tipo inductivo no experimental; no se manipulan las variables o asignan aleatoriamente a los participantes o los tratamientos”.

De acuerdo con los objetivos y su naturaleza de la investigación, el presente estudio reúne todas las condiciones necesarias de acuerdo al marco normativo de investigación de la PUCP.

4.1.1. Enfoque

El enfoque de la presente investigación es *cualitativo*, porque se la preocupación no es medir, sino describir el fenómeno social a partir de observaciones (Bernal: 2010). Al respecto menciona Sampieri, R. (2006) “las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas)”.

4.1.2. Tipo

Como se mencionó previamente, esta investigación es *observacional*; pues no se manipulan las variables de estudio. Asimismo, es de tipo *longitudinal* y *explicativa* pues se

obtienen datos en distintos momentos durante un período determinado, para así observar cómo evoluciona la variable a lo largo del tiempo, así como explicar las razones del por qué se dan estas variaciones en la variable (Bernal: 2010).

4.1.3. Nivel

La presente investigación es de tipo descriptivo comparativo porque consta de en la descripción de una única variable analizada en dos casos puntuales, los cuales han de ser evaluados y comparados en un mismo período de tiempo. Se trata de un proceso de investigación que consiste en establecer la semejanza –o diferencias- entre ambos fenómenos, infiriendo una conclusión acerca del origen de los mismos (Bernal: 2010).

4.2. Diseño muestral

4.2.1. Casos de estudio

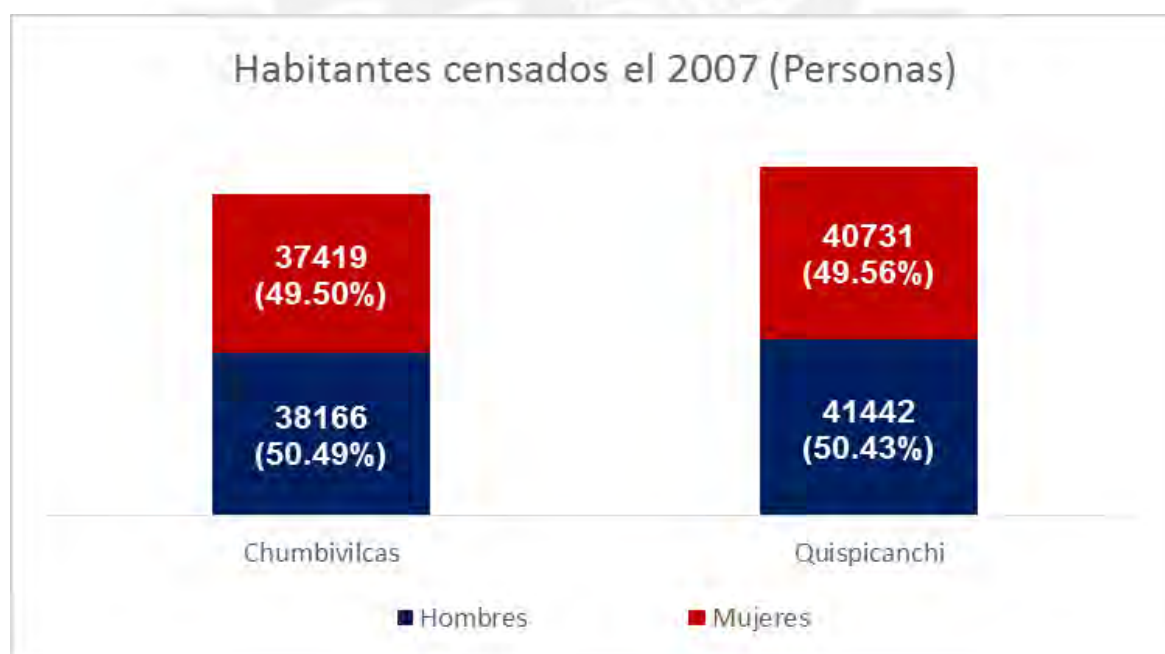
Al observar la región de Cusco, la cual posee una variedad de provincias y realidades, se han seleccionado dos casos interesantes para poder contrastar entre sí la existencia de diferencias en cuanto a rubros en el gasto público, Chumbivilcas y Quispicanchis, las cuales deben contar con condiciones similares al inicio de la observación, el cual es el punto temporal *2007*, como se verá a continuación.

4.2.1.1. Características demográficas

El departamento de Cusco está conformado por 13 provincias y 108 distritos. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del INEI realizado en el 2007, el departamento

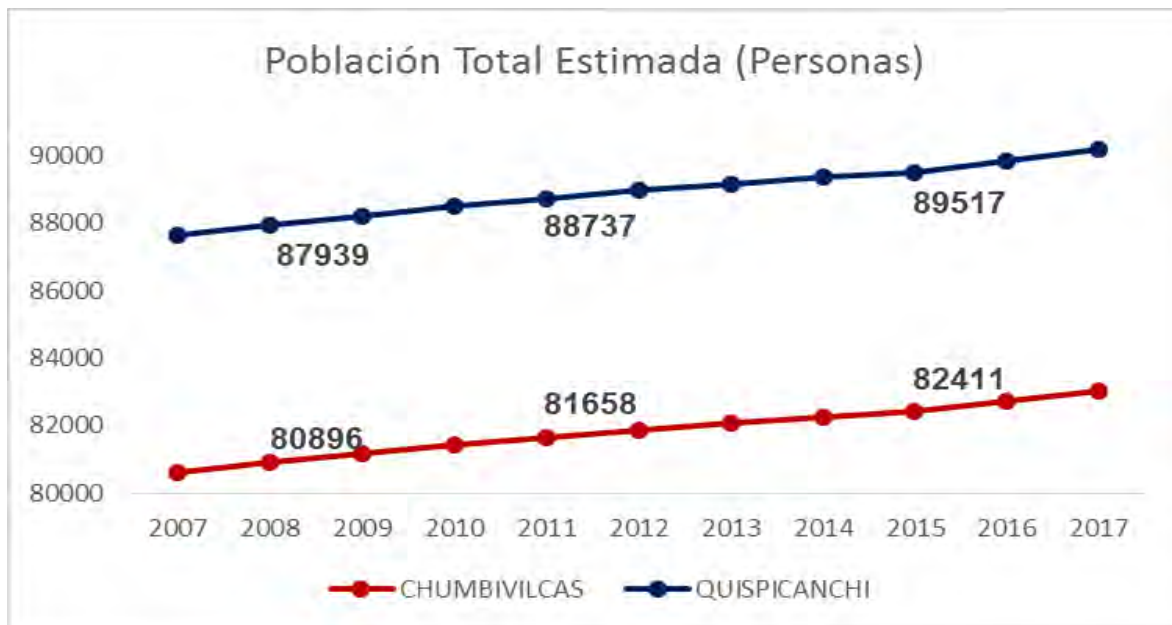
de Cusco contaba con 1 171 403 habitantes, de los cuales Quispicanchis albergaba en su territorio el 7,0%, mientras que Chumbivilcas lo hacía con un 6.5%

En la descripción comparada, es importante resaltar que la población juega un papel muy importante en la distribución de recursos, pues si las poblaciones son muy diferentes, la focalización tendrá un impacto diferenciado a lo largo del tiempo, es por esto que el que tengan poblaciones similares facilita la comparación. Asimismo, las tasas de crecimiento deben ser similares, pues puede existir un sesgo al elegir dos provincias que en un determinado momento del tiempo tengan poblaciones similares pero que al cabo de unos años una crezca mucho más rápido que la otra, por eso otro aspecto a considerar es justamente esta tasa de crecimiento poblacional. En 2007, ambas provincias contaban con una tasa de 0.6% anual.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.

Elaboración propia.

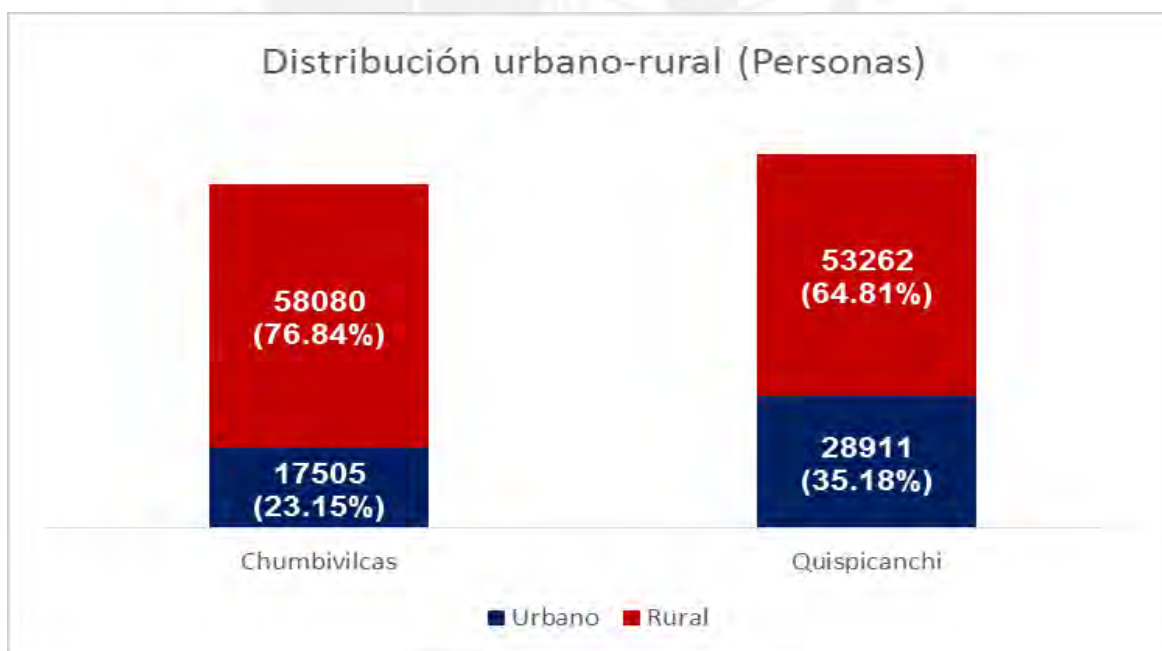


AÑO	CHUMBIVILCAS	QUISPICANCHI
2007	80605	87632
2008	80896	87939
2009	81166	88222
2010	81419	88488
2011	81658	88737
2012	81878	88967
2013	82078	89175
2014	82257	89359
2015	82411	89517
2016	82729	89856
2017	83036	90184

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales. Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de la población respecto a factores de sexo y edad, las diferencias no son significativas, lo cual facilita la comparación en ambas provincias respecto a gasto en sectores orientados a una población en edad productiva o no productiva. Cabe mencionar que en cuanto a densidad poblacional, Chumbivilcas posee mayor cantidad de habitantes por Km², sin embargo, en las mediciones de censos anteriores, esta proporción se ha mantenido constante respecto a Quispicanchis.

Finalmente, en cuanto a la población rural y urbana, Chumbivilcas para el 2007 tenía un 76.8% de su población en situación rural, frente a Quispicanchis, la cual tenía un 64.8%. Esto puede significar una diferencia en cuanto a la distribución del gasto en ambas provincias, lo cual se hace presente para consideración en los resultados a encontrarse.



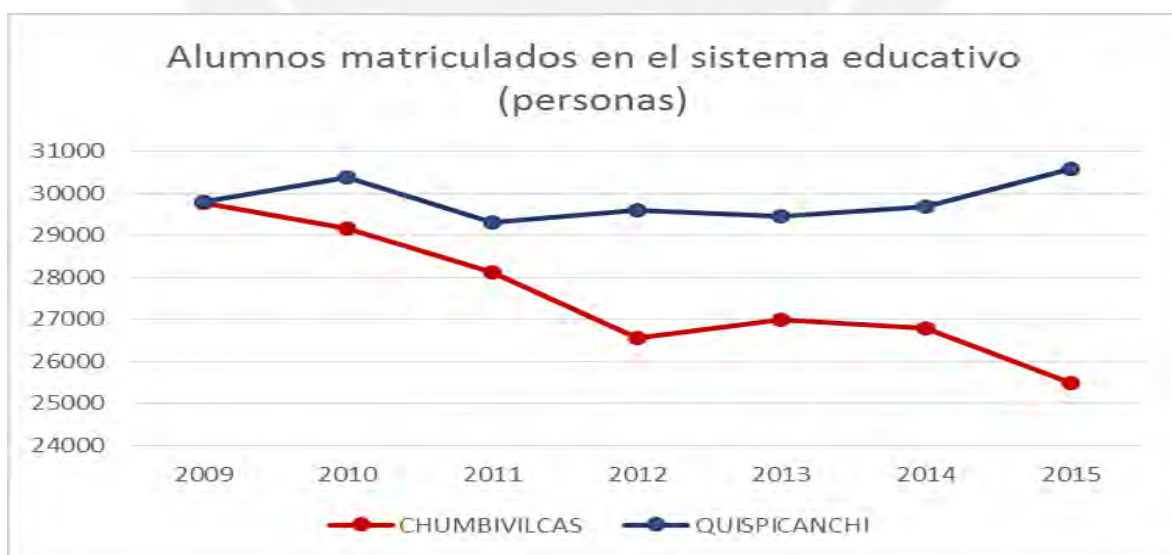
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.

Elaboración propia.

4.2.1.2. Características sociales

En cuanto a educación, no existen diferencias significativas en cuanto a nivel educativo alcanzado, lo cual puede ser un factor de diferencia en cuanto a la distribución del gasto en las provincias. El porcentaje de la población con nivel educativo primario y secundario es muy similar. Asimismo, la tasa de analfabetismo para el 2007 es no indica diferencias significativas entre ambas provincias.

En cuanto a la lengua aprendida en la niñez, el quechua es principal en ambas provincias, sin embargo en Quispicanchis, un mayor porcentaje aprende castellano durante la niñez, pudiendo ser factor a considerar en cuanto a la migración o urbanización de la población. Por otra parte, en cuanto a la religión, no existen diferencias significativas en cuanto a las creencias en ambas provincias.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.

Elaboración propia.

4.2.1.3. Características económicas

Un primer aspecto a considerar es la población en edad de trabajar en ambas provincias. Poblaciones muy jóvenes deben tener políticas y gasto público orientadas a la formación de la fuerza laboral. Provincias con poblaciones muy mayores deben tener mayor énfasis en temas previsionales. En ambos casos, la población en edad de trabajar es similar, lo cual no debería marcar diferencia en el gasto público en los rubros mencionados.

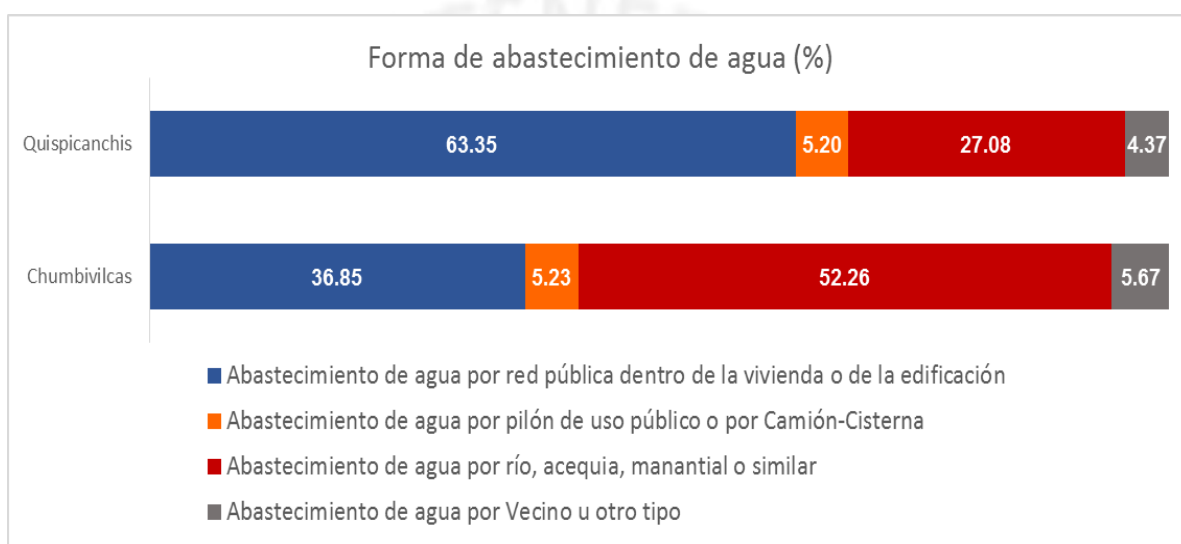
En cuanto a la Población económicamente activa (PEA), no existen diferencias significativas entre ambas provincias, así como tampoco la existe respecto al tamaño de las empresas donde laboran, pues la masa laboral se concentra en micro empresas (de una a cinco) personas. Sin embargo, una diferencia significativa en el ámbito económico, es el rubro de trabajo de la PEA en ambas provincias. Chumbivilcas es principalmente agrícola, frente a Quispicanchis que si bien también es principalmente agrícola, hay una menor proporción de la población que se dedica a este rubro respecto a Chumbivilcas.

4.2.1.4. Características de la vivienda

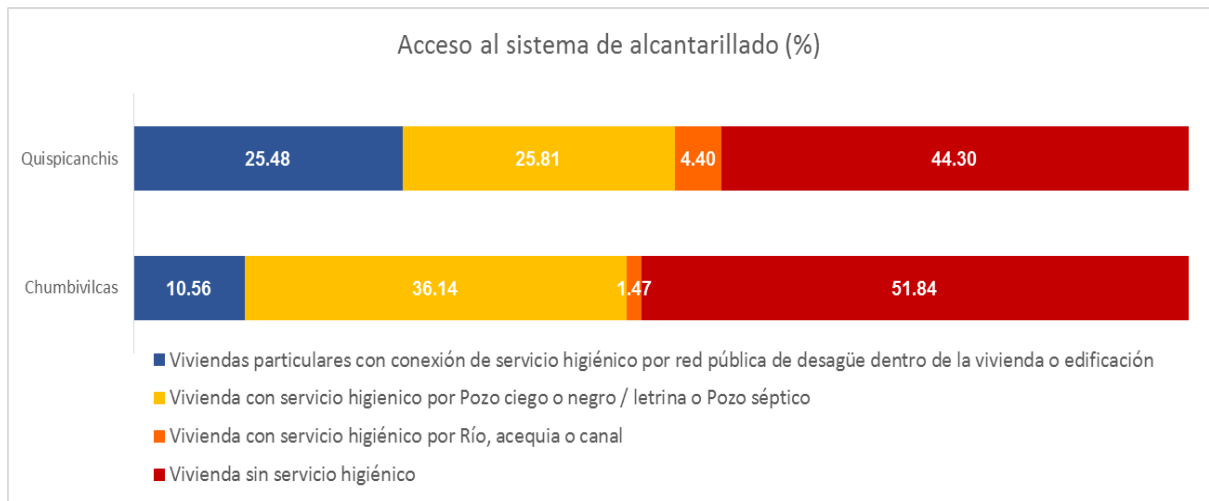
Aquí en este último aspecto a considerar en la comparación, veremos que si bien en cuanto a características generales de la sociedad, ambas provincias son similares, al hacer un acercamiento a las características de los servicios brindados por el Estado, existen diferencias

muy significativas y, como veremos en el tema del gasto público, este rubro no es atendido de la forma en que lo necesita la población, tal y como se describirá más adelante.

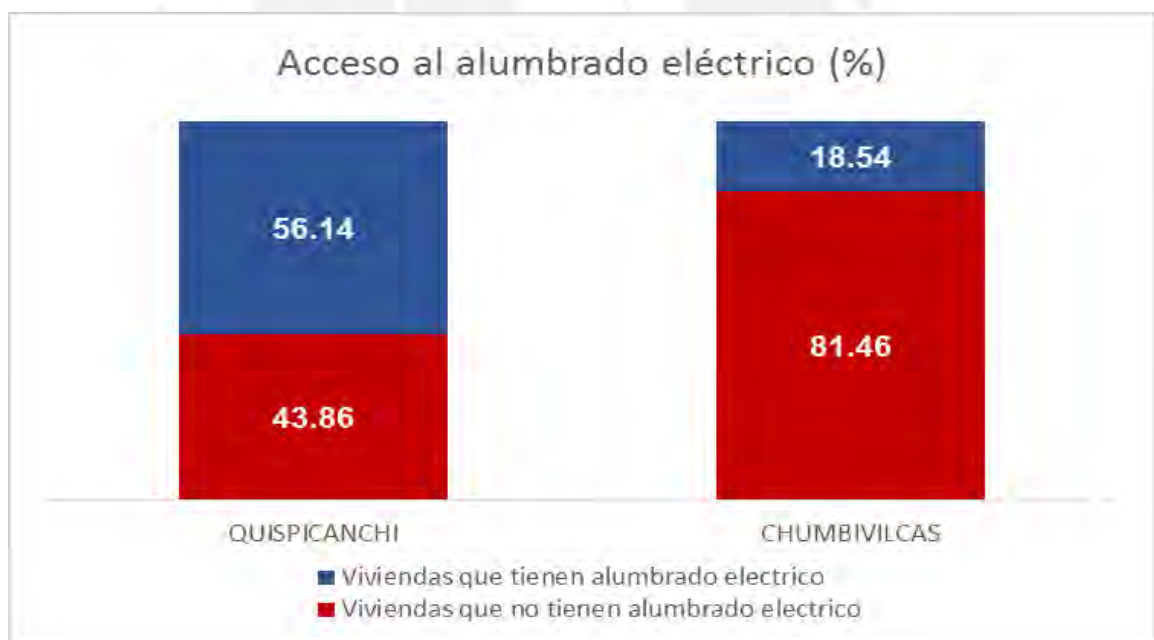
En cuanto al tipo de abastecimiento de agua, Quispicanchis posee un mejor acceso a la red pública de agua potable, asimismo, en cuanto al abastecimiento de alumbrado público, esta es la provincia que posee mejores condiciones respecto a Chumbivilcas.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.
Elaboración propia.



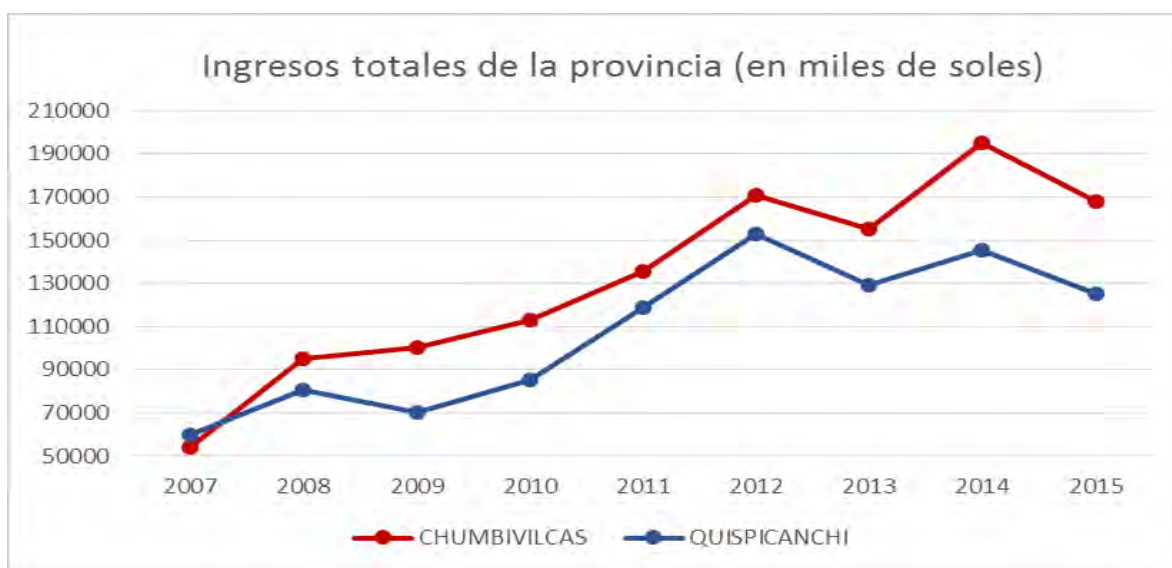
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.
Elaboración propia.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Población y Vivienda.
Elaboración propia.

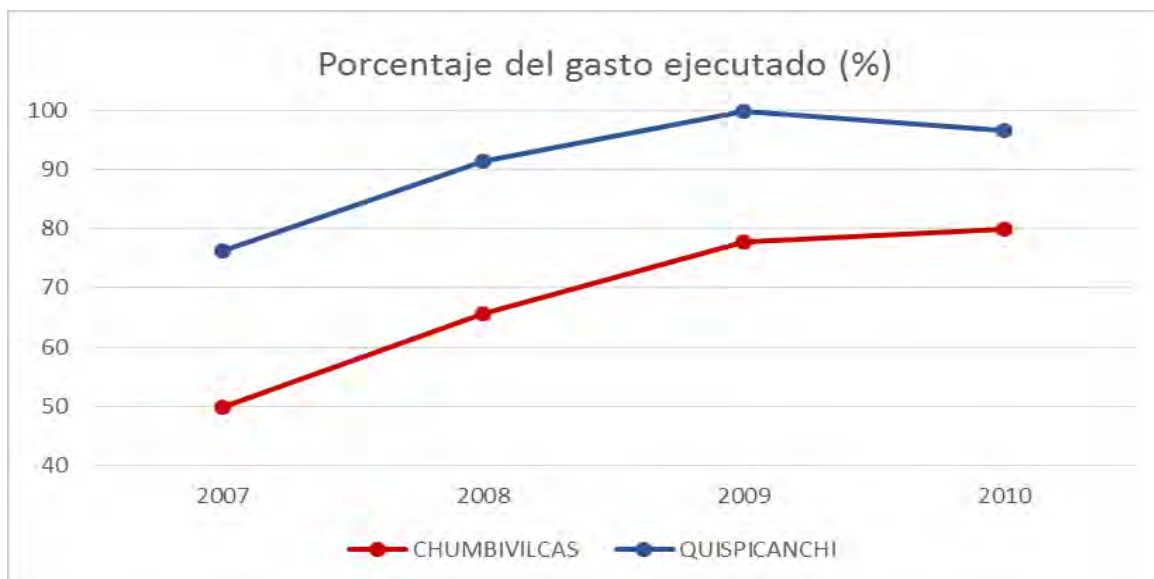
4.2.1.5. Presupuesto público

Ambas provincias cuentan con un nivel presupuestario similar, lo cual quiere decir que cuentan con la misma cantidad de recursos financieros con los cuales realizar sus acciones gubernamentales y de inversión, tal y como se muestra en el cuadro siguiente.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU).

Elaboración propia.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU).
Elaboración propia.

Todos estos factores revisados, permiten realizar una comparación aceptable en cuanto a la diferencia de gasto entre Quispicanchis y Chumbivilcas al ser dos provincias significativamente similares en cuanto a temas sociales y económicos. Todo esto se da en vista a poder identificar la selección de prioridades en los tomadores de decisiones con el objetivo de comprender la lógica en las decisiones públicas en materia de gasto de presupuesto.

4.2.2 Técnicas de recolección de datos

4.2.2.1. Técnicas de recolección

Según Sampieri, R., Fernandez, C. & Baptista, M. del P. (2010) expresan que “las técnicas de recolección de datos implican elaborar un plan detallado de procedimientos que nos conduzcan a reunir datos con un propósito específico”. En la presente investigación, las técnicas utilizadas son

1. La observación
2. El análisis documental
3. Las entrevistas a profundidad.

4.2.2.2. Instrumentos

Los instrumentos utilizados para la recolección de información dependerán de las técnicas a utilizarse, las cuales siguiendo la metodología de Sampieri, R. (2006), se detallan a continuación.

Técnicas	Instrumentos
➤ Observación	➤ Guía de observación. Se realizó un trabajo de campo en las zonas investigadas. Se viajó en febrero de 2016 a las provincias de Chumbivilcas y Quispicanchis, donde se dialogó con el personal de la municipalidad

	provincial y se observaron aspectos de la realidad social.
➤ Entrevista	➤ Guía de entrevista. Se llevó a cabo una entrevista a profundidad a los alcaldes de ambas provincias de los períodos estudiados, así como a especialistas en temas sociales y económicos.
➤ Análisis documental	➤ Documentación válida oficial sobre presupuesto participativo, así como de ejecución de gasto e inversión pública.

La presente investigación considera los instrumentos necesarios para la recolección de datos en un análisis cualitativo. Las preguntas y temáticas a trabajarse estarán alineados con los objetivos del estudio y buscarán explorar la variable del *gasto social* en ambas provincias estudiadas.

4.3 Aspectos éticos

El trabajo aquí presente se desarrolló bajo parámetros morales y legales, cumpliendo las normas y los requisitos necesarios para el acceso a la información oficial de los documentos analizados. Asimismo, en el proceso de recolección de información no se infringió ninguna norma, derecho o libertad de las personas que participaron en las entrevistas realizadas, pues se realizó de acuerdo al consentimiento informado previo a la

entrevista. Se ha respetado el derecho de autor en el trabajo bibliográfico citando cuando ha sido necesario, así como el mantener un respeto a la propiedad intelectual de todos los involucrados en la elaboración del presente documento. Las entrevistas se realizaron bajo el formato del consentimiento informado para la publicación de las respuestas vertidas en el presente informe.

4.4 Fiabilidad externa del instrumento

Para validar el presente estudio, se procedió a utilizar la prueba de Juicio de expertos en la cual tanto profesionales en metodología, como en el tema estudiado en esta investigación, validan que los procedimientos utilizados sean los adecuados para obtener la información buscada.

Las guías de entrevista y de observación se han trabajado a través de las matrices de consistencia, de operacionalización de variables e instrumentos, las cuales han sido validadas por profesionales, los cuales se detallan a continuación en el siguiente cuadro:

Experto	Centro de labores	Especialidad	Puntaje
Dr. Carlos León	Pontificia Universidad Católica del Perú	Ingeniería industrial	100%
Mg. Bárbara Ponce	Universidad San Martín de Porres	Administración de Empresas	100%
Dr. María Perca Tinoco	Universidad San Martín de Porres	Educación	100%
Mg. Liliana La Rosa	Pontificia Universidad Católica del Perú	Ciencia Política y Gobierno	100%

CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 Resultados de la investigación

La presente sección muestra el análisis de los resultados obtenidos luego de realizar la observación tanto de la zona como la revisión de documentación oficial. Seguidamente se realizará el análisis de las entrevistas realizadas a los alcaldes de ambas provincias. Hecho esto se realizará un análisis combinado de ambos instrumentos en conjunto con lo encontrado en el marco teórico.

5.1.1 Análisis de la guía de observación

La guía de observación se llevó a cabo en el mes de febrero de 2016, siendo resultado de una visita presencial a las provincias observadas y de una revisión de material disponible en las páginas web oficiales del Estado. A partir de dichos resultados, y a través de la guía de observación que se anexa en la tesis (Anexo I), se realiza el presente análisis que se muestra a continuación.

Observación en Chumbivilcas

Respecto al gasto público, si bien ambas provincias cuentan con niveles similares de presupuesto no es así respecto sus tasas de gasto. La provincia de Chumbivilcas tiene un bajo

porcentaje de su presupuesto anual ejecutado, lo que refuerza que la capacidad de gestión de las autoridades es un factor importante en cuanto a que podría ser posible ejecutar un mayor porcentaje de dicho presupuesto y de una forma que permita optimizar el desarrollo en la provincia, pues no es alto el nivel inversión en aspectos sociales.

De acuerdo a la información recopilada, la tasa de profesionales trabajando en la municipalidad es alta, sin embargo, de acuerdo a la entrevista realizada al alcalde de Chumbivilcas, Domingo Benito Calderón, hay una gran tasa de rotación de personal. Esto dificulta una continuidad y fluidez en la ejecución e implementación de proyectos en favor de los ciudadanos. Cabe agregar que la calidad de atención al ciudadano fue adecuada en la fecha de visita a la provincia, pues en todo momento mostraron un trato amigable y dispuesto a resolver los problemas o situaciones que se presentaran ante ellos. De esto es que fuese más sencillo acceder a la información respecto al presupuesto participativo y encontrar información adecuada para la presente investigación.

Respecto a la accesibilidad a la provincia, Chumbivilcas se encuentra a ocho horas en auto desde la capital, a la cual se accede a través de una carretera en muy mal estado, sin iluminación y sin puestos de auxilio o rescate. Tanto en el viaje de ida como de retorno, el bus de la empresa en el cual viajaba tuvo averías y hubo que pasar ambas noches a la interperie esperando auxilio desde la provincia o la capital. En general, esto dificulta mucho el intercambio de recursos entre la provincia y la capital, lo que condiciona el desarrollo económico de Chumbivilcas. Por otra parte, el acceso de los ciudadanos a internet es limitado, pues la cantidad de cabinas públicas de internet si bien han aumentado, éstas son muy pocas para atender a toda la población. Alrededor de 20 cabinas se encontraron en toda

la provincia. Sin embargo esto podría responder a una escasa demanda de acceso a información a través de internet, que a su vez respondería a una falta de interés o conocimiento de sus derechos sociales para conocer otras poblaciones y lo que esto implica.

Respecto al comercio, si bien es una economía de subsistencia, hay abundante comercio ambulatorio pero sin condiciones adecuadas para proteger sus productos – principalmente agrícolas o de uso diario- de la lluvia o el frío. Incluso en los hospedajes, no se brindan frazadas pese a las intensas bajas temperaturas, debido a que se puede llenar de pulgas y otros insectos.

Observación en Quispicanchis

A diferencia de Chumbivilcas, la provincia de Quispicanchis muestra una mayor tasa de ejecución de su presupuesto. De esto, en esta provincia se invierte en mayor proporción en temas sociales, lo que impulsa en mayor proporción el desarrollo de sus ciudadanos.

Por otra parte, la tasa de profesionales trabajando en la municipalidad de Quispicanchis es bastante alta, y de acuerdo a la entrevista realizada al alcalde de Quispicanchis, Domingo Huittocollo Curasi, no hay mayor rotación de personal municipal, lo cual facilita la continuidad y fluidez en la ejecución e implementación de proyectos en favor de los ciudadanos. Respecto a la atención al ciudadano, la experiencia obtenida por el investigador no fue la mejor pues el personal desconocía la existencia de documentos como los archivados sobre el presupuesto participativo y no se mostraba muy dispuesto a apoyar el requerimiento.

Asimismo, cabe resaltar que si bien tomó tres días la búsqueda en los archivos de la municipalidad, no se pudo localizar esos documentos.

Quispicanchis, a diferencia de la otra provincia estudiada, se encuentra a hora y media en auto de la capital, y el estado de las vías de acceso es mucho mejor. Hay un mayor intercambio vehicular entre Quispicanchis la capital, lo que fomenta el comercio y el desarrollo económico. Respecto al acceso a internet, esta provincia posee una mayor cantidad de cabinas públicas, también presumiblemente atendiendo una mayor demanda de la población.

Respecto al comercio, éste es aún mayor y con puestos de venta mejor equipados, teniendo incluso mejores servicios de hospedaje. De acuerdo a algunos pobladores, se está perdiendo mucho en cuanto a la venta de comida típica de la zona y se está importando comida de la ciudad, como el pollo a la brasa y el chifa. Esto debido a que cada vez más personas están trayendo negocios que funcionan y atraen a usuarios de la capital de la región.

En ambas provincias, la radio daba programación y música relacionada más con una cultura urbana que rural. No se llegó a apreciar música propia de la provincia o intérpretes de la provincia.

5.1.2 Análisis de la guía de entrevista

Para lograr una recolección de datos adecuada, se realizaron entrevistas a profundidad a los alcaldes de ambas provincias del período de estudio. La guía de entrevista se encuentra

en el Anexo II del presente documento y la transcripción de las respuestas se encuentra en el Anexo V de esta tesis.

En la primera sección de la entrevista, se pregunta sobre la realidad social de la provincia, con el objetivo específico de identificar las percepciones que tienen los alcaldes sobre su realidad local. Para el alcalde de Quispicanchis, Domingo Huittocollo Curasi, el desarrollo está ligado directamente a condiciones de educación, salud e ingresos económicos; mientras que para el alcalde Domingo Benito Calderón de Chumbivilcas esto va orientado a las capacidades individuales como facilitadoras de bienestar. En ambos casos, la mira está en el individuo, el ciudadano.

Ambos alcaldes coinciden en que en los últimos 20 años ha mejorado la calidad de vida de su población. Existen mejoras en cuanto a accesibilidad tanto geográfica por medio de vías de acceso; como también mejoras en accesibilidad tecnológicas, pues poco a poco su población va a comenzar a tener instrumentos de computación y telefonía que les permiten estar más conectados con el mundo.

Un factor clave se evidencia al preguntar a los alcaldes sobre los aspectos de mejora de sus provincias. En el caso de Chumbivilcas se evidencia que el alcalde considera que se ha comenzado un proceso de modernización desde lo rural. Sin embargo, en Quispicanchis la percepción del alcalde era más sobre un bienestar social, en donde en los últimos años existen mejoras en los servicios básicos que adquieren sus ciudadanos.

Existe un consenso en ambos alcaldes en cuanto a que el mayor problema que afronta su localidad es la accesibilidad. Existe a su vez un consenso en que esta accesibilidad debe darse no solo a nivel local sino en todos los niveles del gobierno. En ambas provincias, el acceso e intercambio de bienes y servicios favorece el desarrollo de los individuos, sin embargo por un tema geográfico, Chumbivilcas tiene más desafíos para superar esa barrera. Cabe señalar también que ninguno de los alcaldes mostró mayor interés en resaltar la importancia de la accesibilidad tecnológica para el desarrollo local.

En lo referido a la capacidad institucional y técnica de los colaboradores de ambas municipalidades, los alcaldes muestran diferencias significativas. En el caso de Quispicanchis, la provincia contaba con una comunicación constante con el gobierno regional, el cual brindaba asesoramiento sobre temas que pudiesen resultar claves en la gestión local. Asimismo, la rotación del personal no era tan alta como en Chumbivilcas, donde precisamente este detalle hacía que se retrasase el trabajo pues había que incurrir en capacitar al personal para poder reanudar las labores propias de la gestión.

Respecto a la percepción de la población sobre sus necesidades básicas, desde el Estado la mejor forma de identificar estas demandas es por medio del diálogo con la población. Los alcaldes de ambas provincias relevaron la importancia de los medios de comunicación como forma de recoger demandas, pues precisamente estos medios de comunicación locales no tienen mayor influencia en la población. Asimismo, el internet juega un papel mínimo en la orientación al ciudadano, así como en comunicarle la visión de lugares ajenos a su provincia natal.

Un último aspecto relevante en las entrevistas realizadas es que efectivamente las comunidades campesinas juegan un papel importante como asociación encargada de representar a la ciudadanía, sin embargo de acuerdo a la opinión de ambos alcaldes, estas comunidades con sus representantes no tienen una fuerza capaz de realizar una presión efectiva en el gobierno.

5.1 Análisis integrado de ambos instrumentos

De acuerdo a las investigaciones consultadas en los antecedentes tanto nacionales como internacionales, los autores aportan en primer lugar que la accesibilidad de la región marca una pauta muy importante en su desarrollo, y que para conseguir esto, es imprescindible que el Estado garantice esta accesibilidad como parte del desarrollo de la provincia.

En una entrevista con el economista especialista Mg. José Guillén, el Estado está dando prioridad a esta accesibilidad a las zonas más alejadas del país, pues diversos estudios muestran cómo la mejora en las vías de comunicación mejora en sobremanera el intercambio de recursos, tecnologías y desarrollo de la propia ciudadanía, es decir, se brindan las facilidades que los ciudadanos necesitan para poder crecer económica y socialmente. No se trata pues solamente de invertir en reducir la pobreza sino de dar herramientas sociales para que la misma población pueda salir adelante, es decir, un trabajo en conjunto.

Asimismo, cabe resaltar las relaciones y dinámicas de poder que se llevan a cabo a nivel subnacional. Las provincias muchas veces tienen que esperar a que personal de la región vaya a atenderlos y asesorarlos, y cuando es el personal de la provincia quien va a la capital para

recibir la atención de un congresista, muchas veces debe esperar por días para poder obtener una cita y dialogar sobre temas relevantes de la gestión. Esto debido a la relevancia que tiene la provincia a los ojos del gobierno central o regional, es decir una relación vertical.

De acuerdo al Economista Ismael Muñoz, no solamente se trata de una relación vertical, sino que también existe un espacio temporal, en una idea de *dejar hacer*, que hace que los tomadores de decisiones valoren el *status quo* de la provincia, siendo esto acentuado por la carencia de percepción de derechos que posee una población que no demanda bienes y servicios mejores al estado. De allí que en el cruce de ambas líneas de acción, se evidencie un avance lento en el proceso de desarrollo en ambas provincias.

Por otra parte, otros estudios revisados muestran cómo la capacidad de gestión de los tomadores de decisiones toma un papel fundamental en el desarrollo provincial, pues de ellos depende cómo y en qué se gasta, priorizando las necesidades de su población, pues son ellos mismos quienes conocen la realidad local y cómo pueden mejorarla. De acuerdo a la revisión de diversos estudios donde la capacidad de gestión articula la voluntad política de las más altas esferas de gobierno con las necesidades locales de la población, se trata pues de enfocar los esfuerzos nacionales en pro de la mejora y desarrollo ciudadano.

Cabe mencionar que de las experiencias tanto nacionales como internacionales, la institucionalidad marca la pauta y marco de acción sobre los cuales los tomadores de decisiones van a implementar sus proyectos. Un espacio donde prima la corrupción se verá grandemente afectado en sus indicadores sociales, pues los esfuerzos son mermados y los recursos destinados a sectores donde no producen el impacto que se requiere para la mejora de los indicadores

sociales de la región. Se aprecia de los estudios analizados que el gasto público afecta directamente la producción interna de la localidad, de modo que si la inversión no es orientada a sentar las bases de una sociedad fuerte y estable, esta inversión por sí misma no podrá llevar adelante el desarrollo regional.

Es importante mencionar que los efectos e impacto del gasto público, sobre todo del gasto social, son muy difíciles de medir y requieren mucha paciencia y voluntad para poder evidenciar los efectos de éstos, pero que sin embargo este gasto es de vital importancia en la reducción de la pobreza y mejora en los indicadores sociales como salud, educación y calidad de vida.

De las bases teóricas analizadas en la presente investigación, se tiene como experiencia que las políticas públicas cumplen un ciclo, que va desde su formulación, pasando por su implementación y evaluación para volver a comenzar. En este estudio, se resalta que un factor clave en el desarrollo es la formulación, es el identificar qué necesidades básicas insatisfechas tiene la población y cómo pueden ser abordadas por el gobierno.

Asimismo, para identificar dichos problemas es necesario recurrir a la formación de una agenda pública. Para que un problema llegue a la agenda, es necesario todo un proceso de interrelación de actores, incluyendo a los mismos ciudadanos; sin embargo, al existir un desconocimiento de sus derechos, las demandas que éstos realizan al gobierno no suelen ir a favor de una inversión que los ayude a tener las facilidades para mejorar su calidad de vida. Esto se ve afectado también por la noción de desarrollo que tienen los tomadores de decisiones y cómo focalizan esto orientando prioridades. No se trata simplemente de actuar bajo intuición,

sino de poder tener una comunicación constante y efectiva con todos los ámbitos de la región y optimizar el trabajo de recolección de demandas sociales y la focalización de recursos en aquellos sectores que producirían un mayor impacto.

Sobre la primera hipótesis específica, - la percepción de la realidad local de las autoridades, así como sus intereses particulares son un factor clave en la asignación del gasto social- se evidencia que las perspectivas diferenciadas de las autoridades sí diferencian la forma en que se asigna el gasto social, pues tener una idea de desarrollo asociada a mejoras en el agro frente a una percepción de desarrollo orientada a fortalecer las capacidades de la ciudadanía van a impactar en distinta medida en ambas sociedades. Ambas son importantes, pero depende de a qué se le dé mayor prioridad de acuerdo a la decisión de la autoridad.

La segunda hipótesis - las diferencias en las nociones de necesidades básicas por parte de la población influyen significativamente en la asignación del gasto social- , también se demuestra pues se concluye que efectivamente una sociedad con escasos conocimiento sobre sus derechos sociales va a influir directamente en la asignación del gasto público en cuanto a las demandas que transmiten a sus gobiernos locales, pues como se evidencia en el presupuesto participativo, la mayor demanda va hacia rubros de ornamentación y entretenimiento, en lugar de una inversión efectiva en educación, salud y desarrollo. Si bien ambas provincias son de realidad rural y con necesidades marcadas, en el transcurso del tiempo las mejoras en rubros de salud, educación y accesibilidad han impactado haciendo que aparezcan nuevas necesidades y más complejas que complementen el desarrollo en aquella provincia donde previamente se atacó los problemas sociales básicos. No es posible en este estudio determinar con claridad la

diferencia en las necesidades sociales en ambas provincias, pues el nivel metodológico del estudio es descriptivo correlacional; pero si suponer que estas van adecuándose a los lineamientos de cada localidad.

En referencia a la tercera hipótesis planteada: - Las capacidades institucionales, así como las capacidades técnicas del personal administrativo afectan la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo local - se concluye que efectivamente, en el proceso de construcción de la agenda, las capacidades técnicas y percepción de la realidad local juegan un papel muy importante, pues se parte de la premisa que la optimización de recursos y el buen planteamiento de soluciones a los problemas públicos se dan con mayor facilidad entre personal altamente calificado que pueda mantener una continuidad en la gestión municipal.

La cuarta hipótesis específica - la accesibilidad geográfica y tecnológica dificulta el desarrollo de forma diferenciada en ambas provincias, lo que interviene en la asignación de prioridades de gasto- es quizás la más importante en este estudio, pues se logra confirmar que hay un vínculo importante en el acceso a la información mundial por parte de la población, lo que afecta directamente su percepción de derechos ciudadanos. Asimismo, la dificultad de acceso interviene directamente en el comercio, haciendo más complicado el intercambio de recursos que puede llevar a un desarrollo de parte de los mismos ciudadanos.

Entonces, en referencia a la hipótesis general - la diferencia en la asignación del gasto social en Chumbivilcas y Quispicanchis responde a una diferencia en la capacidad técnica del personal burocrático, así como en las diferencias en la percepción de necesidades básicas por parte de la misma población, en los mecanismos de recojo de demandas sociales y la

accesibilidad de la provincia a bienes y servicios públicos- se concluye que efectivamente la asignación del gasto social responde directamente a esos factores que son clave en el desarrollo de la región.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

1. Los factores asociados a la asignación del gasto social están estrechamente vinculados a la capacidad técnica de los tomadores de decisiones y al cómo la sociedad transmite sus necesidades a ellos, partiendo del propio concepto de desarrollo que poseen en base a su percepción de la realidad en la que viven y del (escaso) conocimiento que tienen de otras realidades y sociedades.
2. Asimismo, la accesibilidad muestra ser un factor clave en la asignación del gasto en tanto permite a los ciudadanos un intercambio no solo de tecnología y recursos sino también de acceso a nuevas formas de ver el mundo, nuevas realidades y formas de desarrollo ciudadano, tal como se evidencia en las diferencias entre las provincias. Esto conlleva a distintas demandas que se hacen al Estado, modificando intereses y acciones estatales.
3. Hay una clara diferencia en cuanto al tiempo que toma llegar vía terrestre desde la capital a las provincias de estudio. Esto se traduce en un diferenciado nivel de comercio e intercambio de bienes que a su vez se traduce en . Asimismo, la provincia de Chumbivilcas tiene un mayor riesgo territorial precisamente por un clima más complejo y falta de acceso a tecnologías que permitan amortiguarlo. Por otra parte, se evidencia también que el acceso a tecnologías de información es

diferenciado y esto lleva a una diferencia en el nivel de reconocimiento de derechos sociales.

4. Las relaciones de poder existentes entre los distintos niveles de gobierno conforman distintos escenarios en los cuales los gobiernos locales pueden trabajar. Por un lado se tiene a una provincia que si bien cuenta con apoyo de su Gobierno Regional, siente que no se le priorizan sus necesidades por ser del grupo de las “provincias altas del Cusco”; por otra parte se tiene a la provincia de Quispicanchis que tiene una relación más cercana con el Gobierno Regional y que por ello la dinámica de gestión está mejor vinculada a lineamientos regionales.
5. En ambas provincias, los intereses particulares del personal administrativo juegan un papel clave en la asignación del gasto público. Al tener mayor nivel de preparación e instrucción, los funcionarios ejecutan con mayor efectividad el presupuesto asignado para el desarrollo de la provincia tal y como se muestra en la evidencia. Es importante que el personal se encuentre involucrado con la labor pública y que no tenga mayor rotación, pues esto hace que se pierda fluidez en la ejecución de las labores estatales y se avance lentamente respecto a provincias vecinas. Asimismo, es importante que el personal y los tomadores de decisiones a nivel local sientan el apoyo del gobierno regional.
6. Las comunidades de ambas provincias tienen una visión limitada respecto a sus derechos como ciudadanos. Esto evidenciado en los documentos de presupuesto

participativo, así como en las declaraciones de los mismos alcaldes, muestran que los intereses giran en torno a construcción de espacios lúdicos y ornamentales por sobre inversión en educación, salud o infraestructura.

7. Luego de la observación realizada, así como las entrevistas hechas a los tomadores de decisiones de ambas provincias, se identifica que las necesidades que poseen ambas provincias van de la mano, aunque en diferente medida, y son precisamente acceso a la provincia por mejores vías, mejores condiciones de salubridad por medio de agua potable, desagüe, luz eléctrica, mejoras en inversión agroindustrial e implementación de puntos de acceso a tecnologías de información.

6.2 Recomendaciones:

Existe un escaso conocimiento de la realidad social en espacios rurales altoandinos. Este escaso conocimiento debe corregirse desde el gobierno nacional y regional para poder determinar el apoyo más adecuado a los gobiernos locales de las zonas más alejadas y que más necesitan la intervención estatal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Para mejorar la tasa del gasto social es requerido un plan de acción que vaya acorde a la realidad de cada localidad, ya que es un aspecto clave a tomar en cuenta por parte de los tomadores de decisiones porque permite la expansión de derechos y mejoras en la calidad de

vida. La inversión en esto no es un gasto innecesario, sino que es muy importante por todas las razones ya expuestas en el presente documento.

Las relaciones de poder entre los Gobiernos Locales con el Gobierno Regional y Nacional son muy variadas. Es necesario poder realizar un estudio más profundo sobre estas y su impacto en las decisiones políticas en pro de los ciudadanos. Asimismo, es importante señalar la función del Gobierno Regional en cuanto a asesorías y apoyo a los gobiernos locales para seguir los lineamientos nacionales. Para optimizar la labor pública en cuanto a la inversión social, se sugiere un mejor sistema de selección de personal que permita evitar una alta rotación, ya que esto genera retraso e ineficiencia administrativa.

Es relevante señalar que a través de un mejor sistema de información accesible a la población, ésta va a tener una mejor percepción de su realidad y de lo que puede y tiene que demandar al estado para su desarrollo como comunidad. De allí que se recomienda que el Estado facilite este acceso a la población a las TICs, en conjunto con el elevar sus niveles de educación básica regular para tener conocimiento suficiente para poder hacer uso de estas tecnologías.

Se recomienda que el gobierno local ponga énfasis en la accesibilidad territorial por medio de una evaluación del estado de las vías de acceso, así como de su mantenimiento, pues esto conlleva a un mejor nivel de comercio, mayor interacción entre provincias y desarrollo local. Esto acompañado de planes de prevención ante desastres naturales y de la rápida acción ante los constantes cambios climáticos que pueda sufrir la provincia.

Es necesario que el gobierno local de mayor relevancia al gasto social luego de que interiorice que las necesidades de la población giran en torno a cuestiones sociales como el acceso al agua potable, a la luz eléctrica, a un buen nivel de educación, y servicios de salud. De esto el Estado, como garante de estos derechos básicos, debe responder prioritariamente a satisfacer estas necesidades ciudadanas elaborando planes de desarrollo acorde a lineamientos nacionales que deben ser llevados a cabo en el corto, mediano y largo plazo.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernal, C. (2010). Metodología de la Investigación.

Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society, the Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (1994). El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo. Santiago de Chile.

Curzio, L. (2000). Toma de decisiones. Las decisiones políticas, De la planeación a la acción.

Easton, D. (1965). A systems analysis of political life.

Fukuyama, F. (2013). What is Governance? Obtenido de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035/full>

Habermas, J. (1999). La inclusión del otro. Estudios de teoría política. Barcelona: Paidós.

Jurado Nacional de Elecciones. (2008). Guía de Participación Ciudadana en el Perú.

Kerlinger, F., & Lee, H. (2002). Investigación del Comportamiento. Métodos de Investigación en Ciencias Sociales. México D.F.: McGraw-Hill.

Lahera, E. (1993). Cómo mejorar la Gestión Pública. Santiago de Chile: FLACSO FORO 90.

Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas.

Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas.

Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Mueller, D. (1989). Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice. Cambridge University Press.

Mueller, D. (2003). Public Choice III. Cambridge University Press.

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Buenos Aires: Ponencia presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).

Remy, M. (2005). Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Ideología y Política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Salazar, C. (1995). Las Políticas Públicas. Bogotá.

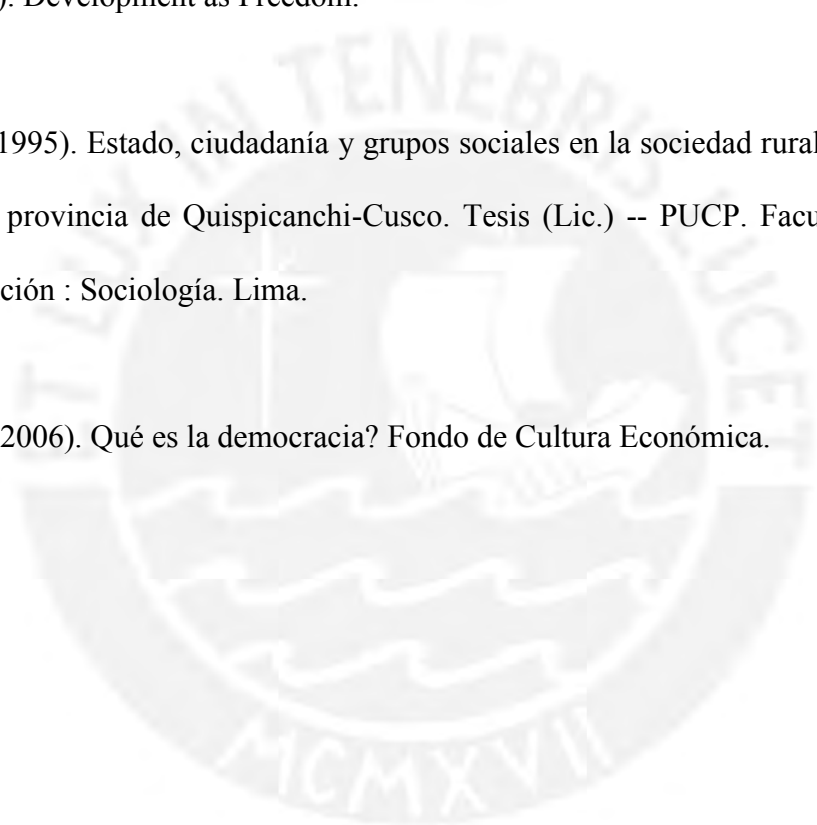
Sampieri, R. (2006). Metodología de la Investigación.

Sampieri, R., Fernandez, C., & Baptista, M. d. (2010). Metodología de la Investigación. México D.F.: McGraw-Hill.

Sen, A. (1999). Development as Freedom.

Sulmont, D. (1995). Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina : estudio de caso en la provincia de Quispicanchi-Cusco. Tesis (Lic.) -- PUCP. Facultad de Ciencias Sociales. Mención : Sociología. Lima.

Touraine, A. (2006). Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica.



ANEXO I:

GUÍA DE OBSERVACIÓN DE LOS INDICADORES EN LAS PROVINCIAS DE QUISPICANCHIS Y CHUMBIVILCAS

PROVINCIA:

Puntos a Observar Ítems	Apreciación del observador				
	No procede	Muy bajo	Bajo	Alto	Muy alto
1. Tasa de gasto					
2. Gasto social					
3. Gasto en infraestructura					
4. Accesibilidad a la provincia					
5. Tasa de trabajadores profesionales					
6. Tasa de rotación de personal					
7. Tiempo promedio de aprobación de proyectos					
8. Cantidad de asesorías brindadas por el gobierno regional					
9. Calidad de vías de acceso a la provincia					
10. Población con acceso a internet					
11. Calidad de atención al ciudadano					
12. Accesibilidad a la documentación					
13. Presencia de grupos de presión o lobbys					
14. Cantidad de centros de salud					
15. Cantidad de centros educativos					
16. Nivel de comercio					
17. Población con acceso a servicios básicos					
18. Cantidad de proyectos propuestos					

ANEXO II:

GUÍA DE ENTREVISTA

El objetivo de la entrevista es recolectar información pertinente sobre los diversos factores que influyen en la toma de decisiones de las autoridades políticas respecto a temas de gasto público y el desarrollo local. Esta información se ha catalogado en cuatro rubros principales, los cuales son referentes a, la capacidad técnica del equipo de apoyo, su realidad social provincial, a la recolección de demandas sociales y a la accesibilidad al desarrollo.

Nombre del entrevistado:

1. Realidad social

- a) ¿Qué significa para usted el desarrollo?
- b) En su opinión, ¿cómo ha evolucionado la realidad de su región en los últimos 20 años? ¿Ha mejorado o empeorado? A nivel provincial, y respecto a otras provincias, ¿su provincia ha mejorado o empeorado?
- c) ¿En qué aspectos ha mejorado / empeorado? ¿A qué se debió? ¿Tuvo que ver con gobiernos anteriores?
- d) Al momento de iniciar su gestión, ¿cuáles diría usted que fueron los principales problemas que afrontaba su provincia?

2. Capacidad técnica del equipo de apoyo

- a) Ante los problemas que existían en la provincia, ¿cómo pensó combatirlos? ¿el Estado ofrecía asesoría o algún tipo de ayuda técnica para resolver estos problemas?
- b) ¿Tenía especialistas en su equipo técnico para atender estos problemas? ¿Ellos compartían con usted su visión de desarrollo?
- c) Si ocurría una visión diferente de cómo resolver problemas, ¿cómo llegaban a acuerdos?
- d) ¿Existía una rotación frecuente de su equipo de trabajo?
- e) ¿Cree usted que la evaluación del personal por parte del área de RRHH es necesaria para lograr la capacidad técnica de los servidores públicos?
- f) ¿Contaba con personal quechua hablante? Si un ciudadano necesitaba atención en quechua, ¿había personal preparado para atenderlo?

3. Recolección de información

- a) Durante la gestión, como en todo lugar, aparecían problemas nuevos y la sociedad demandaba nuevas cosas. ¿Cómo hacía usted para identificar estas necesidades sociales?
- b) ¿Cuál era la importancia de los medios de comunicación, como periódicos y radio, para identificar problemas y demandas de la sociedad?
- c) ¿Tenía comunicación constante con la población? ¿Cómo se llevaba a cabo esta comunicación?
- d) ¿Cree usted que el Presupuesto Participativo cumple satisfactoriamente con promover y mejorar la calidad de gasto para el desarrollo?
- e) ¿Cuáles son los grupos más influyentes en su provincia?
- f) Respecto a las familias de mayores recursos en su provincia. ¿En algún momento ellos buscaron presionar a su gestión de alguna forma para la realización de alguna obra o acción?
- g) Sobre los grupos empresariales externos, ¿cómo era la relación del gobierno con esos grupos? ¿Existía cooperación o promovían trabas y dificultades?
- h) ¿Cuál es la percepción que posee el gobierno regional sobre su provincia? ¿Hay conocimiento en el gobierno regional sobre las necesidades de su provincia?
- i) ¿Siente apoyo por parte del gobierno regional para promover los proyectos que se plantean en el ámbito local?

4. Acceso al desarrollo

- a) ¿Considera usted que la distancia y el tiempo en llegar a la ciudad más cercana es un factor importante en el desarrollo alcanzado por la provincia?
- b) ¿Son las distancias a los centros poblados más alejados un problema que debería ser prioritario de resolver?
- c) ¿Cree usted que el Estado le da la importancia debida a la accesibilidad a los centros poblados más alejados? ¿Cómo podría hacerse más efectivo el acercamiento al desarrollo de las zonas más pobres?
- d) ¿La población tiene acceso a internet y tecnologías de la información? ¿Cuál es el principal uso que considera que le dan a estas herramientas.

ANEXO III:

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Por medio del presente cuadro se podrán interrelacionar los distintos ítems de las guías de observación y de entrevista, de acuerdo a las dimensiones estudiadas. La numeración bajo el cuadro de “Guía de entrevista” y “Guía de observación” indica la o las preguntas asociadas a determinada dimensión de la variable.

Variable	Definición conceptual	Dimensiones	Definición operacional	Indicadores	Ítems	
					Guía de entrevista	Guía de observación
Gasto Social	Según la clasificación propuesta por las Naciones Unidas, “son los gastos de educación, sanidad, seguridad social, vivienda y otros de similares características”.	Percepción de necesidades sociales básicas por parte de las autoridades	Noción de desarrollo y necesidades percibidas por la población y grupos de poder.	Intereses de los líderes comunales	1a, 1b, 1c, 1d	12, 13, 14
				Intereses de los distintos grupos de presión	3e, 3f, 3g	11, 12, 13, 14
		Mecanismos mediante los cuales se recogen las demandas de la población y se conocen las necesidades ciudadanas.	Efectividad de la implementación del presupuesto participativo	3a, 3b, 3c, 3d	16	

				Tasa de empleados públicos profesionales	2b	1, 2, 3, 10
		Capacidad técnica de servidores públicos	Nivel académico alcanzado por los servidores públicos, así como su conocimiento en el desarrollo de su trabajo.	Tasa de rotación de personal	2d	5, 6
				Tiempo promedio de aprobación de proyectos públicos		7, 9
		Accesibilidad al desarrollo	Capacidad de una provincia para acceder a bienes y servicios públicos.	Cantidad de horas promedio para llegar a la ciudad más próxima	-	4
				Calidad de las vías de acceso a la provincia	4a, 4b, 4c	3, 8, 15

ANEXO IV:

MATRIZ DE CONSISTENCIA

La siguiente matriz permite observar en forma horizontal los lineamientos existentes entre la problemática con los objetivos, las hipótesis y la dimensión que responden. La primera fila consta de los objetivos e hipótesis generales, que responden a la variable de estudio. Las filas siguientes responden a objetivos e hipótesis específicas, respondiendo a las dimensiones de la variable de estudio.

Problemática	Objetivos	Hipótesis	Variable y Dimensiones
¿Qué factores que permiten explicar las diferencias en la asignación del gasto social en las provincias de Chumbivilcas y Quispicanchis?	Determinar los factores que permiten explicar las diferencias en la asignación del gasto social en las provincias de Chumbivilcas y Quispicanchis en relación a la resolución de problemas públicos que condicionan su desarrollo.	La diferencia en la asignación del gasto social en Chumbivilcas y Quispicanchis está asociada directamente con la percepción que poseen las autoridades sobre su realidad local, con las necesidades básicas insatisfechas percibidas por la	Gasto Social Según la clasificación propuesta por las Naciones Unidas, “son los gastos de educación, sanidad, seguridad social, vivienda y otros de similares características”.

		<p>población, las capacidades institucionales para implementar políticas y con la accesibilidad geográfica y tecnológica para la gestión pública local.</p>	
<p>¿Las distintas concepciones de necesidades básicas y de la realidad local que tienen las autoridades sobre su jurisdicción influyen en las diferencias en el gasto social?</p>	<p>Identificar las percepciones de necesidades sociales y derechos fundamentales que poseen las autoridades de ambas comunidades.</p>	<p>La percepción de la realidad local de las autoridades, así como sus intereses particulares son un factor clave en la asignación del gasto social.</p>	<p>Percepción de necesidades sociales básicas</p> <p>Noción de desarrollo y necesidades percibidas por la población y grupos de poder</p>
<p>¿Las diferentes percepciones de desarrollo y derechos sociales que tienen</p>	<p>Identificar las necesidades sociales básicas que poseen ambas</p>	<p>Las diferencias en las nociones de necesidades básicas por parte de la</p>	<p>Necesidades Sociales</p> <p>Bienes y servicios requeridos por la población para</p>

<p>las sociedades de Chumbivilcas y Quispicanchis influyen en las diferentes asignaciones del gasto social?</p>	<p>provincias en base a indicadores internacionales de desarrollo.</p>	<p>población influyen significativamente en la asignación del gasto social.</p>	<p>satisfacer sus necesidades básicas.</p>
<p>¿Son los intereses particulares del personal administrativo local y regional un factor clave en las diferencias de asignación del gasto social?</p>	<p>Evidenciar si los intereses particulares del personal administrativo local y regional sobre ambas provincias tienen un impacto en la asignación de gasto social.</p>	<p>Las capacidades institucionales, así como las capacidades técnicas del personal administrativo afectan la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo local.</p>	<p>Capacidad técnica de servidores públicos Nivel académico alcanzado por los servidores públicos, así como su conocimiento en el desarrollo de su trabajo.</p>

<p>¿Es la percepción sobre la accesibilidad a una provincia, tanto en factores geográficos como tecnológicos, un factor clave en la determinación de gasto social?</p>	<p>Demostrar las diferencias en las percepciones por una parte de la accesibilidad geográfica y riesgo territorial, así como las diferencias en el acceso a las tecnologías de información de las provincias y su impacto en el acceso a bienes, derechos y servicios públicos.</p>	<p>La percepción sobre la accesibilidad geográfica y tecnológica dificulta el desarrollo de forma diferenciada en ambas provincias, lo que interviene en la asignación de prioridades de gasto.</p>	<p>Accesibilidad al desarrollo</p> <p>Capacidad de una provincia para acceder a nuevas tecnologías y acceso al comercio provincial</p>
--	---	---	---

ANEXO V:

MATRIZ DE TRIANGULACIÓN

Dimensión	Indicador	Entrevistados		Comparación
		Alcalde de Chumbivilcas Domingo Benito Calderón	Alcalde de Quispicanchis Domingo Huittocollo Curasi	
Realidad social	¿Qué significa para usted el desarrollo?	Es la conclusión de capacidades que permitan a las instituciones y personas ser protagonistas de su bienestar y de su destino.	El desarrollo es el bienestar de la persona humana, con buena salud y longitud de vida, con buena educación y con ingresos económicos adecuados.	El desarrollo se encuentra asociado al bienestar de las personas, seguido de una visión a futuro de las mismas.
	En su opinión, ¿cómo ha evolucionado la realidad de su región en los últimos 20 años? ¿Ha mejorado o empeorado? A nivel provincial, y respecto a otras provincias, ¿su provincia ha mejorado o empeorado?	Respecto a mi provincia de Chumbivilcas en estos últimos 10 años ha dado un salto, y según los estudios e informes de las instituciones, es una de las provincias que más crecimiento ha tenido.	En los últimos 20 años (1997 – 2017), la región Cusco ha logrado importantes avances principalmente con la Ley de Descentralización, la ley Organica de Gobiernos Regionales, Ley Organica de Municipalidades 27972, debido a las competencias otorgadas. Los avances fueron en obres de servicios como agua segura, cobertura de medios de vías de transporte (construcción de trochas carrozables, carreteras y asfaltado de principales carreteras	Ambas alcaldes mencionan que en los últimos 20 años han ocurrido cambios positivos, que existe mejora respecto a sus provincias pares.

			<p>dentro de la región, la instalación de los servicios de telefonía móvil, internet, la cobertura de la educación básica como la educación inicial, primaria, secundaria y la creación de nuevas universidades.</p> <p>En el tema de desarrollo económico territorial hay buenos avances porque se ven incremento de la producción agrícola y pecuaria; principalmente están ingresando al mercado nacional productos especialmente de pequeños productores comuneros como la carne de cuy, el café, las papas nativas, artesanías típicas todo esto gracias a la implementación de proyectos que se vienen implementando para mejorar las capacidades de los productores implementados principalmente desde las Municipalidades, Gobierno regional de Cusco y como el Ministerio de desarrollo de desarrollo e inclusión social a través de FONCODES.</p>	
--	--	--	---	--

	<p>¿En qué aspectos ha mejorado / empeorado? ¿A qué se debió? ¿Tuvo que ver con gobiernos anteriores?</p>	<p>Hasta el 2007, sólo la capital de la provincia y sus capitales de los distritos contaban con energía eléctrica, menos las comunidades campesinas vialmente no contaba ni un m2 de asfaltado, no tenía hospital con el personal necesario, etc.</p> <p>Se han mejorado aspectos de electrificación rural, educación, salud, Saneamiento, vial y comunicaciones, desarrollo social, ambiental, económico, institucional, etc.</p>	<p>Ha mejorado como resultados:</p> <p>Mayor nivel de estudios</p> <p>Mayores ingresos económicos</p> <p>Mejoramiento de la salud</p> <p>Disminución de la desnutrición infantil</p> <p>Todo esto se debe al trabajo bastante prolongado donde participaron instituciones no gubernamentales e instituciones Públicas (gobierno local, regional y el gobierno nacional)</p>	<p>La provincia de Chumbivilcas señala una mejora en aspectos básicos, partiendo de un momento rural hacia una modernización, mientras que Quispicanchis lo enfoca desde un tema de bienestar social a un nivel más complejo.</p>
	<p>Al momento de iniciar su gestión, ¿cuáles diría usted que fueron los principales problemas que afrontaba su provincia?</p>	<p>Débil articulación vial y comunicación con el Cusco y Arequipa como ciudades importantes con vías sin mantenimiento.</p> <p>También entre distritos y comunidades</p> <p>Insuficiente cobertura de energía eléctrica en las 79 comunidades campesinas de la provincia.</p>	<p>Los principales problemas fueron:</p> <p>Limitada cobertura de educación básica (inicial, primaria y secundaria)</p> <p>Inadecuadas condiciones de tránsito de las carreteras, inexistencia de carreteras a poblaciones rurales.</p>	<p>Los problemas principales en ambas provincias circulan alrededor de la accesibilidad y garantía de servicios básicos.</p>

		<p>Insuficiente cobertura en servicios de salud de la población (La provincia no contaba con un hospital con profesionales y EESS sin personal y mal implementadas.</p> <p>Deficiente apoyo de los productores agropecuarios de las comunidades.</p> <p>Deficiente cobertura de los servicios de agua y saneamiento en la provincia.</p> <p>Deficiente capacidad de gestión institucional en el sector de Educación Básica y superior.</p> <p>Altos índices de violencia familiar</p> <p>Gestión Municipal no transparente y sin rendición de cuentas a la población</p>	<p>Escasa presencia de la telefonía móvil e internet.</p> <p>Limitada capacidad de emprendimientos productivos</p> <p>Escasa presencia del Gobierno Local en su Población</p> <p>Limitada infraestructura productiva, educativa.</p> <p>Limitada comunicación interinstitucional.</p>	
<p>Capacidad técnica del equipo de apoyo</p>	<p>Ante los problemas que existían en la provincia, ¿cómo pensó combatirlos? ¿El Estado ofrecía asesoría o algún tipo de ayuda técnica para resolver estos problemas?</p>	<p>Nuestra capacidad de gestión ante el Gobierno nacional, regional y entre municipalidades, Asociación de Municipalidades de la Cuenca de Santo Tomás, y con la Cooperación internacional como programa Conjunto de</p>	<p>Si existen instituciones públicas (las universidades), instituciones no gubernamentales (Guamán Poma de Ayala).</p> <p>Se planteó avanzar en la solución de problemas a</p>	<p>Ambas provincias rescatan la capacidad que tenían por sí mismas de reaccionar ante los problemas que ocurrían en su localidad, sin embargo,</p>

		<p>NNUU, Fondo Contravalor Perú Japón y otros, fueron los espacios para lograr la ejecución de proyectos importantes para la provincia que algunas en línea arriba lo mencionamos.</p> <p>La municipalidad como estado representado por sus autoridades, tuvo siempre esa capacidad de concertar a nivel nacional y regional; así que el mismo presidente Alan García en el 2008 llegó a Chumbivilcas para inaugurar la electrificación de las comunidades, Ministro de justicia para inaugurar la casa de la Justicia, Presidente regional para el Inicio del asfalto Santo Tomás a Colquemarca.</p> <p>Representantes de cooperantes internacionales, etc y el apoyo decidido del congresista por el Cusco Dr. Luis Wilson Ugarte</p> <p>También el 5 de julio 2009 se llevó a cabo una mesa de diálogo con una comisión de alto nivel del gobierno nacional en la Plaza de Armas, junto con la población, donde</p>	<p>través de la planificación para lo que se elaboraron el Plan de desarrollo distrital, Plan de Desarrollo Concertado de la provincia de Quispicanchi al 2021, se conformó la Mancomunidad de Municipalidades del Ausangate, la mancomunidad de Municipalidades de la provincia de Quispicanchi, para realizar el trabajo conjunto entre las Municipalidades, Instituciones Públicas e Instituciones no gubernamentales presentes en la provincia.</p> <p>Así también se participó de la conformación de la mancomunidades provinciales de Anta, Calca, Quispicanchi y Urubamba de la región Cusco denominado Mancomunidad del Wilcamayo, con el propósito de ir trabajando proyectos de envergadura regional.</p>	<p>Quispicanchis señala la participación de agentes al exterior del Estado para la resolución de conflictos.</p>
--	--	--	---	--

		se discutieron los problemas y avances de los problemas centrales de la provincia. Después de un paro provincial		
¿Tenía especialistas en su equipo técnico para atender estos problemas? ¿Ellos compartían con usted su visión de desarrollo?		El año 2007 la municipalidad provincial se incorpora en el SNIP y tuvimos dificultades en la conformación del equipo técnico; primero por la lejanía de la provincia, segundo por el sueldo era bajo aprobado por el concejo municipal, en comparación de Espinar que ya recibía el canon minero, etc.	Si contamos con el aporte de profesionales conocedores de la gestión pública.	De acuerdo a lo revisado previamente, se observa que Chumbivilcas, al tener problemas de accesibilidad, presenta también problemas para captar personal altamente calificado para la atención de sus ciudadanos.
Si ocurría una visión diferente de cómo resolver problemas, ¿cómo llegaban a acuerdos?		Que la visión diferente se oriente a las necesidades de la población bienvenido, en reuniones del movimiento, de regidores, y con la población.	Por acuerdos.	Ambas provincias resuelven sus diferencias por medio de acuerdos.
¿Existía una rotación frecuente de su equipo de trabajo?		Creo que demasiado, por la misma presión de la misma población por contar con un puesto de trabajo; pero desde mi punto de vista eso está mal porque se	De las jefaturas principalmente no	En Chumbivilcas, la tasa de rotación de personal es mucho mayor que en Quispicanchis.

		interrumpen procesos, enfoques de desarrollo y cumplir resultados		
	¿Cree usted que la evaluación del personal por parte del área de RRHH es necesaria para lograr la capacidad técnica de los servidores públicos?	Es muy necesario, no solo para mejorar la capacidad técnica, sino también de brindar un buen servicio al ciudadano	Más que solo la evaluación del personal, me parece es mejor calificar al personal durante todo del proceso del trabajo (identificación con el Gobierno local)	Ambos alcaldes consideran importante la evaluación por parte del área de RRHH a sus trabajadores.
	¿Contaba con personal quechua hablante? Si un ciudadano necesitaba atención en quechua, ¿había personal preparado para atenderlo?	Sí, y es muy importante y fundamental para la provincia como Chumbivilcas.	Todos somos quechuablantes; es más, se atiende primero las personas que hablan quechua y que vienen de poblaciones lejanas de mi provincia.	Ambas provincias contaban con personal quechuahablante.
Recolección de información	Durante la gestión, como en todo lugar, aparecían problemas nuevos y la sociedad demandaba nuevas cosas. ¿Cómo hacía usted para identificar estas necesidades sociales?	De la propuesta de los regidores, de las propuestas de los presupuestos participativos, de las asambleas comunales, de los barrios, gremiales y de comerciantes, etc.	Con frecuencia no aparecían problemas nuevos; porque se trabajaba con planificación participativa de Autoridades Distritales, representantes de Organizaciones de Nivel Provincial a excepción de los casos de factores ambientales y del clima.	La forma de recolección de información en ambas provincias parte de la información brindada por los regidores que sirven como nexo con la población.

	<p>¿Cuál era la importancia de los medios de comunicación, como periódicos y radio, para identificar problemas y demandas de la sociedad?</p>	<p>Tuvo poca relevancia en la gestión.</p>	<p>No tenían mucha importancia; porque personalmente con frecuencia por no decir permanente llegamos a los barrios de nuestro distrito capital de provincia, comunidades campesinas del distritos; así mismo estamos presentes en todos los distritos de la provincia(se puede comprobar la ejecución presupuestal en toda la provincia a través del presupuesto participativo provincial que estuvo institucionalizado a través de la mancomunidad de Municipalidades de la provincia de Quispicanchi</p>	<p>Ninguno de los alcaldes le da mayor relevancia a los medios de comunicación.</p>
	<p>¿Tenía comunicación constante con la población? ¿Cómo se llevaba a cabo esta comunicación?</p>	<p>Si, constante, en las asambleas, presupuestos participativos, congresos, eventos sociales, asambleas comunales, de barrios, Sesión de regidores en forma pública, audiencias públicas, etc.</p>	<p>Como dije constante comunicación. La comunicación siempre es con la participación en las asambleas de barrios, instituciones, organizaciones sociales, comunidades campesinas, Municipalidades distritales.</p>	<p>Se resalta la importancia de la comunicación con la población como herramienta de desarrollo.</p>

	<p>¿Cree usted que el Presupuesto Participativo cumple satisfactoriamente con promover y mejorar la calidad de gasto para el desarrollo?</p>	<p>En sus inicios de creación del Presupuesto Participativo, ha cumplido el objetivo para que fue creado; pero a medida que pasan las gestiones municipales y regionales últimamente han perdido esa capacidad de generar expectativa de la población de planificar los proyectos debido a que se peca en la rutina, ya no hay la capacidad creativa del personal responsable del PP.</p>	<p>Estoy totalmente convencido y es más, nosotros fuimos los promotores del presupuesto participativo desde que fui Alcalde del distrito de Quiquijana capital de la Antigua Provincia de Yanacoccha; desde antes que se apruebe la LOM 27072(2003)</p>	<p>Existe consenso en la importancia de la herramienta del presupuesto participativo en su función de recabar información de la población local.</p>
	<p>¿Cuáles son los grupos más influyentes en su provincia?</p>	<p>Desde mi opinión la Liga Agraria, comunidades campesinas, Frente de Defensa, organizaciones de mujeres, Rondas Campesinas, y en menor grado algunos movimientos regionales.</p>	<p>Grupos influyentes son docentes, comunidades campesinas</p>	<p>Las comunidades campesinas muestran ser parte importante en las decisiones tomadas por ambos gobiernos locales.</p>
	<p>Respecto a las familias de mayores recursos en su provincia. ¿En algún momento ellos buscaron presionar a su gestión de alguna forma para la realización de alguna obra o acción?</p>	<p>Si en algún momento; pero como era la priorización de proyectos en el presupuesto participativo, no tuvo mayor relevancia.</p>	<p>No; porque se planifican las obras con la participación de representantes en el presupuesto participativo.</p>	<p>En Chumbivilcas se evidencia una participación por parte de grupos de poder, pero que no logró tener mayor éxito al realizar lobby.</p>

	<p>Sobre los grupos empresariales externos, ¿cómo era la relación del gobierno con esos grupos? ¿Existía cooperación o promovían trabas y dificultades?</p>	<p>Principalmente con las empresas Mineras que operan en la provincia, ya que nuestra posición siempre fue que la población, en este caso las comunidades deben decidir la licencia social, algunas veces si tuvo algunas diferentes opiniones respecto a la visión del desarrollo.</p>	<p>Siempre el trabajo es concertado y con acuerdos</p>	<p>La visión de Chumbivilcas es de lograr consenso frente a diversas opiniones y reacciones de distintos grupos de interés. Quispicanchis muestra mantener todas esas discrepancias bajo control.</p>
	<p>¿Cuál es la percepción que posee el gobierno regional sobre su provincia? ¿Hay conocimiento en el gobierno regional sobre las necesidades de su provincia?</p>	<p>Que, es una provincia muy alejada y denominada como “provincias altas del Cusco”</p> <p>Creo que sí, porque últimamente se han llevado a cabo Mesas Técnicas de dialogo con el GR Cusco y existen compromisos de proyectos muy importantes para la provincia.</p>	<p>Si porque se realiza el participativo Regional Donde participamos no solamente como Municipalidad Provincial sino a través de la Mancomunidad de las Municipalidades de la provincia de Quispicanchi y con la Mancomunidad de Municipalidades Provinciales Wiñcamayo (se puede comprobar la inversión que viene ejecutando el gobierno regional Cusco actualmente en la provincia de Quispicanchi (irrigaciones, infraestructura educativa, saneamiento básico urbano y rural, electrificaciones, proyecto de la</p>	<p>La percepción que tienen ambas provincias sobre el gobierno regional es diferente. Chumbivilcas ve al gobierno regional como lejano y distante, mientras que Quispicanchis lo ve como un aliado.</p>

			Mancomunidad del Ausangate entre otros)	
	¿Siente apoyo por parte del gobierno regional para promover los proyectos que se plantean en el ámbito local?	Si, de acuerdo a sus posibilidades presupuestales. Pero depende fundamentalmente que su autoridad local contribuya en formular proyectos y presentarlos al GRC para su financiamiento	Si el trabajo es en conjunto como se vienen ejecutando actualmente.	Ambas provincias sienten que si existe un apoyo, aunque en diferente medida.
Acceso al desarrollo	¿Considera usted que la distancia y el tiempo en llegar a la ciudad más cercana es un factor importante en el desarrollo alcanzado por la provincia?	Sí, es muy importante.	Si	La accesibilidad es percibida como una necesidad importante en el desarrollo local.
	¿Son las distancias a los centros poblados más alejados un problema que debería ser prioritario de resolver?	Necesariamente, porque la comunicación es un factor muy importante que debe resolverse para el desarrollo local integral y sostenible.	Efectivamente	Ambos alcaldes reconocen como problema la inaccesibilidad como parte de un limitante al desarrollo.
	¿Cree usted que el Estado le da la importancia debida a la accesibilidad a los centros poblados más alejados? ¿Cómo podría hacerse más efectivo el acercamiento	Si, en los últimos años el estado en sus tres niveles ha priorizado la accesibilidad a los centros poblados más alejados.	Si	Hay un consenso en cuanto a que la visión de desarrollo por medio de la mejora de accesibilidad se

	al desarrollo de las zonas más pobres?	<p>Construyendo carreteras vecinales (Municipalidades), asfaltado definitivo de vías regionales y nacionales (GR y GN), luego instalando energía eléctrica para poder instalar la telefonía celular, cabinas de internet, etc.</p>		da no solo a nivel local.
	¿La población tiene acceso a internet y tecnologías de la información? ¿Cuál es el principal uso que considera que le dan a estas herramientas?	<p>Primero a nivel familiar o personal, principalmente de comunicación, luego de conocer la información económica, política y noticias en general.</p> <p>A nivel institucional pública o privada (Instalación de sistemas integrados como SIAF, SEACE, Antes SNIP, ahora invierte Perú, Servir y otras)</p>	Principalmente información científica y de mercado	Si se menciona que existe acceso a tecnologías de información en ambas provincias, pero no se resalta su importancia.