



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

**Gobernabilidad y demanda ciudadana en las
prefecturas del Perú, 2022-2023**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho y
Ciencia Política

AUTOR

Gonzalo GIRÓN ROMÁN

ASESOR

Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

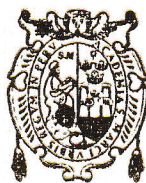
Referencia bibliográfica

Girón, G. (2025). *Gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Gonzalo Girón Román
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	20054354
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-4982-265X
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Dr. José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06756703
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-1082-193X
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Dr. Jaime Víctor Zelada Bartra
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08654115
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Dr. José Alberto Estela Huamán
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06711501
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Dr. Francisco Rogger Carruitero Lecca
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	32774305

Datos de investigación	
Línea de investigación	Socio Jurídica
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Ministerio del Interior País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: San Isidro Urbanización: Corpac Calle: Plaza 30 de Agosto S/N Latitud: -77.01604 Longitud: -12.098
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Obligatorio. Ejemplo: Enero 2022 – Diciembre 2024
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01 Ciencia Política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01 Administración Pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

En la ciudad de Lima, a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil veinticinco, siendo las diecisiete horas, bajo la Presidencia del Dr. Jaime Víctor Zelada Bartra, con la asistencia de los Profesores: Dr. José Félix Palomino Manchego, Dr. Francisco Rogger Carruitero Lecca, Dr. José Alberto Estela Huamán y el postulante al Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **Mg. Gonzalo GIRÓN ROMÁN**, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: **“GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023”**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con calificación de Muy Bueno con la nota de dieciocho (18)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política al **Mg. Gonzalo GIRÓN ROMÁN**.

Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las dieciocho horas y treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación presencial.

Dr. Jaime Víctor ZELADA BARTRA
Presidente
Profesor Principal

Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO
Asesor
Profesor Principal

Dr. Francisco Rogger CARRUITERO LECCA
Jurado
Profesor Principal

Dr. José Alberto ESTELA HUAMÁN
Jurado
Profesor Asociado



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO, en mi condición de asesor acreditado con el Dictamen N° 000045-2025-UPG-VDIP-FDCP/UNMSM de la tesis, cuyo título es: **“GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023”** del Mg. Gonzalo GIRÓN ROMÁN, para optar el grado académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 20% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado*/ título*/ especialidad*

Lima, 1 de octubre de 2025

Firma del Asesor

Nombres y Apellidos del asesor: Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO

DNI: 06756703

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

DEDICATORIA

A María Clementina Román

Raymundo, mi mamá, que ha

partido al infinito, pero sigue

presente en mi corazón y

pensamiento...

AGRADECIMIENTO

**A Dios, a mi hija Génesis Mariadé,
que es motor y motivo permanente en mi vida, a mis
compañeros y docentes, en especial a mis asesores Carlos
Pérez Ríos y José Félix Palomino Manchego, que
contribuyeron y acompañaron con profesionalismo y
excelencia académica el desarrollo del presente.**

**GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS
PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023**

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTO	II
PRESENTACIÓN	III
RESUMEN	IV
ABSTRACT	V
INTRODUCCIÓN	01
CAPÍTULO I	06
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	07
1.1. Formulación del problema	09
1.1.1.Problema general	09
1.1.2.Problemas específicos	09
1.2. Objetivo	09
1.2.1. Objetivo General	09
1.2.2. Objetivos Específicos	09
1.3 Justificación	10
1.4. Hipótesis.....	22
CAPÍTULO II	24
2. MARCO TEÓRICO.....	25
2.1. Antecedentes de la investigación	25
2.2. Bases teóricas	31
2.2.1. Base epistemológica de la investigación (Fuente Romana e Incaica).....	34
2.2.2. Teoría de la Gobernabilidad	37

2.2.3. Teoría de los Prefectos	44
2.2.4. Los Prefectos y la reseña histórica Constitucional	47
2.2.4.1 Sobre el origen Frances – Fuente Original	48
2.2.4.2 Antecedentes de la Prefectura Perú – Intendencias	50
2.2.4.3 Marco Normativo previo a la Constitución 1823	51
2.2.4.4 El Reglamento Provisional	53
2.2.4.5 El Estatuto Provisional 1821	53
2.2.4.6 Prolegómenos a la Constitución 1823	55
2.2.4.7 La Prefectura en la Constitución 1823	56
2.2.4.8 Fuentes de la Prefectura y contexto S. XIX.	60
2.2.4.9 Sobre la Experiencia Española – Fuente Inmediata	60
2.2.4.10 Sobre el Origen Frances – Fuente Originaria	62
2.2.4.11 Prefectura contexto Político Social S. XIX	63
2.2.4.12 Tránsito Constitucional de Prefectura hasta S. XX.	64
2.2.4.13 Constituciones del Perú en relación a Prefectura	65
2.2.4.14 Constitución de 1979 – Incorporación y retiro de Borrador Final, influencia española en la redacción y Prefectura década de los 80’	67
2.2.4.15 La Prefectura y coexistencia con tres niveles de gobierno	72
2.2.5. Regulación Normativa vigente de las Prefecturas dentro de la Dirección General de Gobierno Interior	106
2.3. Marco conceptual	109
CAPÍTULO III	111
III.ASPECTOS METODOLÓGICOS	112
3.1. Tipo y Diseño metodológico	113
3.2. Unidad de análisis o enfoque	114

3.3. Ámbito temporal y espacial	114
3.4. Variables	114
3.5. Operacionalización de las variables	115
3.6. Población y muestra	116
3.7. Unidad de análisis	117
3.8. Instrumentos	117
3.9. Instrumento de recolección de información	117
3.10. Validación de instrumentos por juicio de expertos	117
3.11. Validación de instrumento por coeficiente de Alfa de Cronbach	118
3.12. Prueba de confiabilidad - variable “Gobernabilidad”	118
3.13. Prueba de confiabilidad - variable “Demanda Ciudadana”	119
3.14. Análisis estadístico	119
3.15. Procedimientos	120
3.16. Análisis de datos	120
3.17. Consideraciones éticas (si fuese necesario)	120
CAPÍTULO IV	121
IV.TRATAMIENTO DE MUESTRA Y RESULTADOS	122
4.1. Presentación y descripción de los resultados	122
4.1.1. Si existe relación entre gobernabilidad y las prefecturas del Perú	122
4.1.2. Si existe relación entre normativa y las prefecturas del Perú	124
4.1.3. Si existe relación entre demanda ciudadana y las prefecturas del Perú	125
4.1.4. Si existe relación entre regulación constitucional y las prefecturas del Perú.	127
4.1.5. No se encuentra garantizada la ejecución y cumplimiento de las políticas nacionales con la participación exclusiva de los gobiernos subnacionales,.....	129
4.2. Análisis e interpretación del problema	134

4.3. Prueba de normalidad	136
A. Hipótesis General (HG)	137
B. Hipótesis específicas (HE1)	139
C. Hipótesis específicas (HE2)	140
D. Hipótesis específicas (HE3)	141
CAPÍTULO V	143
V. DISCUSIÓN	144
5.1 Discusión y Contraste de la Hipótesis General.....	148
5.2 Discusión y Contraste de las Hipótesis Específicas.....	149
5.3 Presentación de la postura personal, impacto social y propuesta para la solución del problema	156
CAPÍTULO VI	163
VI. CONSECUENCIAS.....	164
6.1 Costos de Implementación de la Propuesta.....	164
6.2 Beneficios que aporta la propuesta.....	166
VII. CONCLUSIONES	169
VIII. RECOMENDACIONES	172
IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	173
9.1. Bibliográficas	173
9.2. Jurídicas	178
9.3. Electrónicas	179
X. ANEXOS	181
10.1. Matriz de consistencia	
10.2. Articulación de Prefectura, tres niveles de gobierno y demanda ciudadana	
10.3. Acta 53 Sesión Comisión Principal Asamblea Constituyente 24MAY1979	

10.4. Rúbrica de expertos

10.5. Encuesta y Consolidado de respuestas

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1	Coexistencia Histórica Prefectura y Gobiernos Subnacionales...	67
Tabla N° 2	Prefecturas en el Plan Mutisectorial ante Heladas y Friaaje.....	87
Tabla N° 3	Formato para entrega de Kits de abrigo MIMP.....	92
Tabla N° 4	Variable Gobernabilidad.....	118
Tabla N° 5	Variable Demanda Ciudadana.....	119
Tabla N° 6	Participación en Conflictos Sociale	122
Tabla N° 7	Participación en Seguridad Ciudadana	123
Tabla N° 8	Rango Constitucional	124
Tabla N° 9	Propuesta de Unidad Ejecutora dentro de Mininter	124
Tabla N° 10	Canalizar requerimientos ciudadanos al Ejecutivo	125
Tabla N° 11	Entrega de Kits de abrigo	126
Tabla N° 12	Entrega de Garantías Personales	126
Tabla N° 13	Articulación con Gobiernos Subnacionales	127
Tabla N° 14	Articulación con otros Sectores	127
Tabla N° 15	Articulación con PCM	128
Tabla N° 16	Articulación con Despacho Presidencial	129
Tabla N° 17	Gobiernos Subnacionales y Políticas Nacionales	129
Tabla N° 18	Gobiernos Subnacionales y Presencia Nacional	130
Tabla N° 19	Ejecución presupuestal de Gobiernos Subnacionales	131
Tabla N° 20	Perepción de corrupción en Gobiernos Subnacionales	131
Tabla N° 21	Gobernabilidad y Demanda Ciudadana Prog.Soc.	132
Tabla N° 22	Gobernabilidad y Demanda Ciudadana y niveles de Gobierno ..	133

Tabla N° 23 Eficiencia en la labor ...Prefectural	133
Tabla N° 24 Si existe relación directa de Gob y Dda Ciud en Prefecturas	134
Tabla N° 25 Respuestas de Hipótesis	134
Tabla N° 26 Prueba de Normalidad	137
Tabla N° 27 Variables Gobernabilidad y Dda Ciudadna	138
Tabla N° 28 Variable Eficiencia de participación ciudadana	139
Tabla N° 29 Autoridades Prefecturales y tres niveles de Gob.	140
Tabla N° 30 Obstaculización y demanda ciudadana	141
Tabla N° 31 Presupuesto Prefecturas última década.....	164
Tabla N° 32 Personal Funcionarios, Servidores y Autoridades Prefecturales..	165
Tabla N° 33 Autoridades Prefecturales designadas 2024 2025	167

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	Articulación entre Prefectura Ejecutivo y Gobiernos Subnacionales.....	46
Gráfico N° 2	Prefectura y División Territorial	75
Gráfico N° 3	Las Autoridades Prefecturales en el Espacio Territorial	75
Gráfico N° 4	Estructura de Gobiernos regionales en Espacios Territoriales ..	76
Gráfico N° 5	Autoridades Prefecturales en Espacio Territorial Regional	76
Gráfico N° 6	Relación del Poder Ejecutivo en Regiones	77
Gráfico N° 7	Relación de ente Prefectural con Poder Ejecutivo	77
Gráfico N° 8	Eventos de Conflictividad	78
Gráfico N° 9	La Dirección General de Gobierno Interior y su Misión en el Sector Interior	78
Gráfico N° 10	Coexistencia de la Prefectura y los tres niveles de Gobierno (Central, Regional, Locales)	79
Gráfico N° 11	Organigrama de Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y propuesta de ubicación de Organismo Público Ejecutor Prefectura	81
Gráfico N° 12	Participación de Prefecturas entrega de kits de abrigo Plan Multisectorial Heladas y Friaje 2019	88
Gráfico N° 13	Participación de Prefecturas entrega de kits de abrigo Plan Multisectorial Heladas y Friaje 2020	88
Gráfico N° 14	Participación de Prefecturas entrega de kits de abrigo Plan Multisectorial Heladas y Friaje 2021	89

Gráfico N° 15	Participación de Prefecturas entrega de kits de abrigo Plan Multisectorial heladas y Friaaje 2022.....	89
Gráfico N° 16	Sustento fotográfico entrega de kits en nevada	90
Gráfico N° 17	Sustento fotográfico entrega de kits en pandemia.....	90
Gráfico N° 18	Sustento fotográfico entrega de kits a vulnerables	91
Gráfico N° 19	Brecha de atención Kits de Abrigo	94
Gráfico N° 20	Hoja de Ruta San Luis de Shuaro	95
Gráfico N° 21	Hoja de Ruta San Luis de Shuaro	96
Gráfico N° 22	Hoja de Ruta San Luis de Shuaro	97
Gráfico N° 23	Investigaciones Corrupción Gobiernos Regionales.....	104
Gráfico N° 24	Población y Muestra	116
Gráfico N° 25	Coeficiente Alfa de Cronbach	118
Gráfico N° 26	Relación Gobernabilidad y Prefecturas	123
Gráfico N° 27	Relación Prefecturas y Conflictos Sociales.....	123
Gráfico N° 28	Normatividad y Rango Constitucional	124
Gráfico N° 29	Normatividad y Unidad Ejecutora Mininter	125
Gráfico N° 30	Canalizar demanda Ciudadana y Poder Ejecutivo	125
Gráfico N° 31	Demanda Ciudadana y entrega de kits de abrigo	126
Gráfico N° 32	Demanda Ciudadana y Garantías Personales	126
Gráfico N° 33	Regulación Constitucional y Articulación con Gob. Subnacionales	127
Gráfico N° 34	Regulación Constitucional y Articulación con otros Sectores del Ejecutivo	128
Gráfico N° 35	Regulación Constitucional y Articulación con Presidencia del Consejo de Ministros	128

Gráfico N° 36	Regulación Constitucional y Articulación con Despacho Presidencial.....	129
Gráfico N° 37	Eficiencia de Gobiernos Subnacionales y Políticas Nacionales	130
Gráfico N° 38	Gobiernos Subnacionales y presencia nacional	130
Gráfico N° 39	Ineficiencia y Gobiernos Subnacionales.....	131
Gráfico N° 40	Gobiernos Subnacionales y Demanda Ciudadana	132
Gráfico N° 41	Gobernabilidad y Demanda Ciudadana	132
Gráfico N° 42	Labor de Articulación del Prefecto	133
Gráfico N° 43	Eficiencia en la labor Prefectural	133

RESUMEN

El estudio de la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, durante el 2022 - 2023, ha permitido comprender a la gobernabilidad como la capacidad de un Estado para formular y llevar a cabo políticas públicas, rol fundamental para atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía en las prefecturas peruanas con el objetivo de ubicar su tratamiento normativo en un estatus constitucional dentro del sistema de gobernabilidad sólido garantista.

De los resultados obtenidos se tiene que con la implementación normativa constitucional y funcional en los tres niveles del gobierno se obtendrá: Mayor eficiencia en la gestión pública con la descentralización; el fortalecimiento de la democracia; el desarrollo sostenible para la construcción de un país más equitativo y justo; la prevención y resolución de conflictos a fin de evitar polarización y la violencia. Además de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en salud, educación y seguridad.

Palabras clave: Demanda ciudadana, gobernabilidad, normatividad, descentralización, articulación y transparencia.

ABSTRACT

The study of governability and citizen demand in the prefectures of Peru, during 2022 - 2023, has allowed us to understand governability as the capacity of a State to formulate and carry out public policies, a fundamental role to effectively address the demands of citizens in the Peruvian prefectures with the objective of placing their normative treatment in a constitutional status within the solid guarantor governance system.

From the results obtained, it is clear that with the implementation of constitutional and functional regulations at the three levels of government, the following will be obtained: Greater efficiency in public management with decentralization; strengthening democracy; sustainable development for the construction of a more equitable and just country; the prevention and resolution of conflicts in order to avoid polarization and violence. In addition to improving the living conditions of citizens in health, education and security.

Keywords: *Citizen demand, governance, regulations, decentralization, audit and transparency.*

INTRODUCCIÓN

La historia de la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas peruanas es un reflejo de los profundos cambios políticos y sociales que ha experimentado el país. Desde la época republicana, las prefecturas han sido el brazo ejecutor del poder central en las regiones, sin embargo, su rol y la relación con la ciudadanía han evolucionado significativamente. Con la instauración de la democracia y la descentralización, las prefecturas han adquirido mayor autonomía y se han visto obligadas a responder a las demandas cada vez más diversas y complejas de la población. A lo largo de los años, hemos sido testigos de cómo la demanda ciudadana ha pasado de ser una expresión aislada a convertirse en un actor fundamental que debería canalizarse adecuadamente para la construcción de políticas públicas a nivel regional. Adicionalmente, persisten desafíos como la desigualdad, la corrupción y la falta de recursos, que dificultan una respuesta efectiva a las necesidades de la población.

La Prefectura en el Perú tiene su origen constitucional en 1823, destacando su influencia del Cuerpo Prefectoral Frances - organización política ligada a la política interior francesa - desde su creación en las Reformas de Napoléon (1800-1815); Gobiernos Autocráticos del S. XIX; Régimen de Vichy y Liberación (1940-1950); del mismo modo en nuestro país, han ostentado la condición de representantes del Presidente de la República, con el objetivo de complementar un trabajo articulado con el poder ejecutivo para garantizar la Gobernabilidad y Paz Social. Con el devenir del tiempo esta representación ha venido decayendo hasta convertirse actualmente en una Dirección de línea del Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior, cuya regulación es establecida mediante una Resolución Ministerial.

En el marco legal vigente, se aprecia un problema evidente relacionado con la débil y limitada articulación en el cumplimiento y delimitación de funciones entre los Prefectos, el Presidente de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos subnacionales, es decir, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales y Distritales. Esta falta de coordinación repercute en la adecuada formulación y ejecución de políticas públicas dirigidas a la ciudadanía, dificultando que la demanda social sea canalizada de manera efectiva a través de los tres niveles de gobierno.

Asimismo, en cumplimiento de sus funciones, los Prefectos Regionales actúan como enlace entre el gobierno y la sociedad civil, promoviendo la coordinación entre diferentes actores para llevar a cabo las políticas públicas; sin embargo, por no tener autonomía funcional (por la regulación normativa actual) y estar bajo dependencia de una Dirección General dentro de un Viceministerio del sector Interior, pese a que son Órganos Desconcentrados que suman Veintiséis (26) Prefecturas Regionales, ciento noventa y seis (196) Subprefecturas Provinciales y mil ochocientos setenta y seis (1876) Subprefecturas Distritales a nivel nacional. Se produce un disloque entre el derecho vigente y la realidad social, pues la normatividad regulatoria (Resolución Ministerial) no está acorde a la responsabilidad, magnitud y amplitud funcional (que abarca todo el territorio nacional) de estos funcionarios, que ameritaría su reincorporación y tratamiento con rango constitucional, máxime que resulta un ente articulador con la población y los gobiernos subnacionales a fin de garantizar el cumplimiento de las políticas nacionales.

Asimismo, es pertinente señalar que el estatus jurídico-laboral de los Prefectos configura en la actualidad un esquema híbrido. Aunque son considerados autoridades políticas bajo el marco del Decreto Legislativo 276, el Texto Integrado del ROF del Ministerio del Interior establece que ocupan cargos de confianza. Esta doble condición genera tensiones

con la Ley Marco del Empleo Público, que limita al 5% los cargos de dicha naturaleza, además de propiciar vulneraciones a derechos laborales, como el de sindicalización.

El marco normativo evidencia contradicciones respecto a la situación de los Prefectos, quienes son nombrados mediante Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, en calidad de sus representantes, pero dependen jerárquicamente de un Director General designado a través de una Resolución Ministerial suscrita por el Ministro del Interior. Esta dualidad resulta incoherente y expone las limitaciones de gobernabilidad que enfrenta el país.

Ello se agrava porque las funciones de apoyo a las políticas públicas del Ejecutivo recogidas en el ROF del Ministerio del Interior se sustentan en un instrumento de gestión sectorial, sin carácter normativo vinculante de articulación interinstitucional. En consecuencia, el rol de los Prefectos no logra un desempeño eficiente en beneficio de la población, quedando debilitada la verificación territorial de las acciones estatales orientadas a atender las necesidades ciudadanas y promover inclusión social.

De manera adicional, la normativa vigente asigna a Prefectos y Subprefectos atribuciones como otorgar garantías para la protección del orden público y la integridad física, prevenir conflictos sociales, integrar los comités de seguridad ciudadana y participar en la gestión del riesgo de desastres.

La normativa actual restringe excesivamente las funciones de las Prefecturas y Subprefecturas, impidiendo una gestión eficiente y cercana a la ciudadanía. Esta situación limita la gobernabilidad local, afecta la calidad de los servicios públicos y dificulta la reducción de las desigualdades. Por lo que, urge una revisión profunda del marco normativo que regule a estas instituciones a fin de adaptarlas a las necesidades del siglo XXI y fortalecer el Estado peruano a través de la reincorporación constitucional de la Prefectura que postula la presente Tesis.

El soporte teórico de la presente Tesis se sustancia en el debate de la Teoría de Gobierno Prefectural en respuesta a las Teorías de Descentralización y Recentralización del Estado, todo ello en el contexto transversal de la teoría de la Gobernabilidad.

La presente Tesis contempla los siguientes capítulos:

Capítulo I: Contiene el planteamiento del problema, la formulación del problema general y específicos, del objetivo general y específicos, la justificación, la hipótesis general y específicos.

Capítulo II: Contiene el marco teórico, los antecedentes nacionales e internacionales, bases teóricas de cada una de las variables y conceptos relevantes.

Capítulo III: Contiene los aspectos metodológicos de la investigación, tipo, diseño, enfoque, ámbito de aplicación, operacionalización de variables, población y muestra, validación de instrumentos con Alfa de Cronbach y el análisis estadístico.

Capítulo IV: Contiene el Tratamiento de muestra y resultados de la investigación y la tabulación de los resultados obtenidos en la aplicación de mi muestra. Asimismo, se ha desarrollado la prueba de normalidad de las hipótesis,

Capítulo V: Contiene uno de los trabajos sesudos de la tesis que es la realización de la discusión y contraste de la Hipótesis General y Específicas. Presentación de la postura personal, impacto social y propuesta para la solución del problema.

Capítulo VI: Trata sobre las Consecuencias de la propuesta de la Tesis, contemplando los ítems Costos de Implementación y Beneficios de la Propuesta.

Finalmente se consideró incorporar las Conclusiones, Recomendaciones, Referencia Bibliográfica y Anexos.

La presente tesis es auténtica y respetuosa de los derechos de autor; cabe precisar que conforme a los lineamientos internos, este material ha servido como insumo para la

publicación de un artículo en la revista *Lucerna Iuris et Investigatio* de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por lo que se descarta el autoplagio.

En cuanto al análisis realizado, las reflexiones iniciales derivaron en diversas hipótesis. No obstante, para atender de manera adecuada la legítima exigencia ciudadana, el Estado debe impulsar un proceso de modernización de la gestión pública, orientándola hacia un servicio efectivo a la población. Este propósito requiere del compromiso tanto de funcionarios como de servidores civiles en todos los niveles de gobierno.

A la vez, una atención eficaz a la ciudadanía supone reconocer la importancia del vínculo histórico entre el Estado y la sociedad, relación que ha sido ejercida por las Prefecturas. A través de su red de subprefectos provinciales y distritales, así como de tenientes gobernadores en cada centro poblado, estas instancias recogen de manera directa las demandas sociales que luego deben ser canalizadas hacia las instancias competentes.

El Autor.

CAPÍTULO I

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Perú enfrenta un persistente desafío en la consolidación de su gobernabilidad democrática, un concepto que alude a la capacidad del Estado para ejercer el poder de manera efectiva y legítima. En este escenario, la demanda ciudadana, entendida como las expectativas y exigencias de la población respecto a la gestión pública, juega un papel crucial. Sin embargo, la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas peruanas, específicamente entre los años 2022 y 2023, ha evidenciado un desajuste significativo que merece un análisis profundo.

Las prefecturas, como representantes del Poder Ejecutivo en sus respectivas jurisdicciones, históricamente desde su origen romano, desarrollo napoleónico, precedente Incaico, de Intendencias Españolas y su incorporación constitucional en nuestra república, son los puntos de contacto más directos entre el gobierno central y la ciudadanía. Se espera que actúen como articuladores de las necesidades locales y garantes de la gobernabilidad. No obstante, durante el periodo señalado, el país experimentó una profunda crisis política y social, marcada por cambios presidenciales, alta conflictividad social y una creciente desconfianza en las instituciones. Este contexto exacerba la brecha entre la oferta de gobernabilidad (lo que las prefecturas pueden o logran ofrecer en términos de gestión y atención) y la demanda ciudadana (las múltiples y a menudo urgentes necesidades y aspiraciones de la población).

Este desajuste se manifiesta en diversas aristas. Por un lado, la capacidad de respuesta de las prefecturas se ve limitada por la incongruencia normativa en su

regulación, la precariedad de recursos, la falta de autonomía, la inestabilidad de sus titulares (frecuentes cambios de prefectos y subprefectos), y la creciente exigencia de coordinación con otros niveles de gobierno y actores locales, en relación con el ejecutivo. Por otro lado, la demanda ciudadana es cada vez más compleja y diversificada, abarcando desde servicios básicos hasta la atención a problemas de seguridad, desarrollo económico y protección del medio ambiente. A menudo, estas demandas se traducen en movilizaciones y protestas, señal de una insatisfacción latente y una percepción de ineffectividad en la gestión del gobierno central y gobernabilidad.

Partiremos del debate teórico entre la Teoría de Gobierno Prefectural con las Teorías de Descentralización y Recentralización, a efectos de tratar la insuficiente articulación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas peruanas durante 2022-2023; la misma que, no sólo erosiona la legitimidad del Estado a nivel local, sino que también dificulta la implementación de políticas públicas, ralentiza el desarrollo territorial y contribuye a la polarización social. ¿Cómo han logrado (o no) las prefecturas gestionar y canalizar eficazmente las demandas ciudadanas en un periodo de alta inestabilidad, cuáles son las implicaciones de esta dinámica para la gobernabilidad del país, es viable la reincorporación constitucional de la Prefectura para zanjar la incongruencia normativa que la regula? Responder a estas interrogantes es crucial para comprender la fragilidad de la democracia peruana y proponer caminos hacia una gobernabilidad más inclusiva y efectiva.

1.1. Formulación del problema

1.1.1. Problema General

¿Qué relación existe entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023?

1.1.2. Problemas Específicos

¿Qué relación existe entre la gobernabilidad y la participación ciudadana en las prefecturas del Perú?

¿Qué relación existe entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú?

¿Qué obstáculos enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya a la gobernabilidad?

1.2 Objetivo

1.2.1 Objetivo General

Determinar la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023.

1.2.2 Objetivos Específicos

Analizar la relación entre la gobernabilidad y la participación ciudadana en las prefecturas del Perú.

Analizar la relación entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

Identificar los obstáculos que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya con la gobernabilidad.

1.3 Justificación de la investigación

1.3.1. Justificación teórica:

La presente tesis tiene relevancia teórica, porque valga la redundancia, contribuirá en la construcción de la teoría Prefectural como forma de gobierno, advirtiendo la escasa literatura y estudios al respecto, contribuyendo de este modo, con contenido y sustento teórico del estudio de la Prefectura y Subprefecturas en el Perú, que la destacará como Entidad de origen constitucional en nuestro país desde 1823, cuya trascendencia en el tiempo evidencia la necesidad de reincorporarla Constitucionalmente, y se demostrará su rol coadyuvador en la articulación entre el Poder Ejecutivo y la población de manera efectiva contribuyendo con que, las políticas públicas recojan la necesidad de los ciudadanos de manera directa para la implementación de políticas públicas en favor de la gobernabilidad y bienestar social.

La justificación y construcción teórica de la presente investigación se asienta en la escrupulosa revisión histórica del ente Prefectura, considerando a las Pretorianas Romanas, la Francesa Napoleónica, los Curacas Incaicos e Intendencias Españolas, como predecesoras en nuestro país; todo ello, como teoría de forma de gobierno que sustento y defiende, considerando, debe reincorporarse constitucionalmente, destacando

para ello la aparente oposición y colisión con la teoría de la Descentralización Secuencial, recogida en la práctica peruana, que entra en discusión, pero sin embargo, se demostrará que ambas han coexistido Constitucional y normativamente por mucho tiempo, lo que es un insumo y sustento adicional a la demostración de la presente investigación, máxime que hay una nueva tendencia actualmente que consiste en la teoría de la recentralización que está en boga, pero sin embargo la tesis del suscrito considera y sostiene una reincorporación constitucional de la Prefectura como forma de gobierno en coexistencia con la descentralización, como aporte y solución a la complejidad de interacción entre estas corrientes de gobierno, que permitirán aportar a la crisis y fragilidad institucional de gobierno en su relación con el pueblo y legitimidad que le otorga. Todo ello, en el contexto de lo establecido en la “Directiva sobre lineamientos metodológicos para la elaboración de Tesis para la obtención del Grado de Doctor” de la Unidad de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

En primer lugar, el estudio se fundamenta en la teoría de la gobernabilidad democrática. Este concepto, central en la ciencia política contemporánea, trasciende la mera capacidad de un gobierno para tomar decisiones y ejercer el poder. La gobernabilidad democrática implica un equilibrio dinámico entre la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad (eficacia) y su legitimidad para hacerlo (aceptación social y apego a las normas democráticas). En un Estado democrático, la gobernabilidad no se sostiene únicamente por la fuerza o el control, sino por el consentimiento de los gobernados. Cuando este equilibrio se rompe, se produce un "déficit de gobernabilidad", caracterizado por la incapacidad del sistema político para procesar y satisfacer las demandas sociales, lo que a menudo conduce a la inestabilidad

y la deslegitimación. En el caso peruano, el periodo 2022-2023 estuvo marcado por una profunda crisis política que afectó directamente la eficacia y la legitimidad del gobierno central y, por extensión, de sus representantes a nivel subnacional como las prefecturas. Estos hechos de crisis institucional del Ejecutivo incluso se han agudizado actualmente lo que evidencia la desconexión del gobierno con la población. Al respecto, la teoría de la gobernabilidad nos permite enmarcar cómo la ineffectividad de la articulación del Poder ejecutivo con las prefecturas para atender las demandas ciudadanas puede socavar la estabilidad democrática; en relación a ello, la Tesis que defiende que es la relación de la gobernabilidad con la demanda ciudadana, teniendo como articulador clave a la Prefectura y solución su reincorporación Constitucional, permitirá sustentar de manera socio jurídica, el fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo con los tres niveles de gobierno, recogiendo de manera directa la necesidad de la ciudadanía, para la elaboración y diseño de políticas públicas en su favor, lo que coadyuvará con el mantenimiento de la legitimidad de gobierno, y coexistencia de la construcción de una Teoría Prefectural con la Teoría de la Descentralización como formas de gobierno.

En segundo lugar, la investigación se apoya en las teorías de la demanda ciudadana y la participación política. La demanda ciudadana no es un fenómeno homogéneo; puede manifestarse de diversas formas, desde la participación formal en procesos electorales o consultas, hasta la presión a través de movimientos sociales, protestas y conflictos. La ciencia política ha explorado cómo la articulación y canalización de estas demandas son vitales para la salud democrática. Una sociedad con altas expectativas y demandas insatisfechas, especialmente en contextos de desigualdad y desconfianza, tiende a generar presión sobre las instituciones estatales. Nuestro estudio socio jurídico en la presente Tesis, demuestra que la realidad actual de la Prefectura, su vínculo con los tres

niveles de gobierno y su condición de articulador con la ciudadanía, requiere la regulación Constitucional que históricamente tuvo, y de este modo canalizar y responder la demanda ciudadana, evitando que esta se transforme en frustración, descontento y desafección hacia el sistema político, generando ilegitimidad de las instituciones de gobierno. Las prefecturas, al ser la cara visible del Poder Ejecutivo a nivel nacional, en realidad, territorialmente son el primer eslabón para la recepción y, en la práctica, la gestión de estas demandas, sin embargo el statu quo de nuestro país y gobierno, constitucionalmente desarrolla dentro del Título IV De la Estructura del Estado, en su Capítulo IV Poder Ejecutivo y Capítulo V Del Consejo de Ministros , **omitiendo** a la Prefectura y su designación para la representación del Ejecutivo en el interior del país, desde la Constitución de 1979; hecho que no se condice con la realidad y el rol, que tradicionalmente ha desempeñado, en el orden interno, orden público, seguridad ciudadana y de representación del Presidente de la República; condición que es interpelada por por una ciudadanía más activa y exigente, pero a su vez reconocida consuetudinariamente en cada rincón del país, que valora y respeta a los Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales y Distritales, como Tenientes Gobernadores de centros poblados, comunidades campesinas y nativas, etcétera, como representantes del Ejecutivo.

En tercer lugar, el estudio se justifica en la teoría de la legitimidad democrática y la confianza institucional. La legitimidad no es inherente al poder, sino que se construye y mantiene a través de la confianza que los ciudadanos depositan en sus instituciones y en la forma en que estas ejercen el poder. Cuando la capacidad de respuesta del Estado es percibida como deficiente o corrupta, la confianza se erosiona y la legitimidad del sistema democrático se ve comprometida. En el Perú de 2022-2023, como en la

actualidad, la alta percepción de corrupción y la inestabilidad política a nivel nacional se reflejaron en una profunda crisis de confianza en las instituciones públicas, incluyendo las prefecturas. Analizar cómo las prefecturas respondieron a las demandas ciudadanas en este contexto nos permite entender cómo se construye o deconstruye la legitimidad en el nivel local, y cómo la falta de atención a estas demandas puede exacerbar la desconfianza y, en última instancia, la deslegitimación del Estado.

Finalmente, la investigación se sustenta en la construcción de la Teoría de las Prefecturas y su rol específico en el sistema político peruano, por ser órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo con funciones históricamente vinculadas al orden interno y las garantías, su presencia en cada región las convierte en actores clave para la articulación entre el gobierno central, los gobiernos subnacionales y las particularidades de cada territorio. Su eficacia en la gestión de las demandas ciudadanas es un indicador de la capacidad del Estado para llegar a la periferia y de la efectividad de la gobernabilidad a nivel subnacional. La investigación busca entender si, en el periodo de estudio, las prefecturas lograron trascender su rol tradicional para convertirse en verdaderos facilitadores de la gobernabilidad democrática y la satisfacción de la demanda ciudadana, o si, por el contrario, su limitada capacidad y los desafíos estructurales contribuyeron a una mayor fragmentación y conflicto.

En síntesis, la justificación teórica de este estudio radica en la imperante necesidad de comprender cómo la interacción entre la gobernabilidad (eficacia y legitimidad estatal) y la demanda ciudadana (expectativas y exigencias de la población) se manifestó en las prefecturas peruanas durante un periodo crítico (2022-2023). Al integrar las perspectivas de la gobernabilidad democrática, la demanda ciudadana, la legitimidad

institucional y el rol específico de las **prefecturas**, se busca arrojar luz sobre los desafíos y oportunidades para fortalecer la relación Estado-sociedad en el Perú y contribuir a la consolidación de una democracia más robusta y representativa, justificando su reincorporación Constitucional.

1.3.2. Justificación práctica:

La presente tesis tiene implicancia práctica pues se realiza en el marco de la modernización de la gestión pública en Perú, justificando su aplicación práctica demostrando la importancia de equilibrar el desempeño institucional con los objetivos generales del Estado, favoreciendo así la gobernabilidad, eficacia y relación con la sociedad.

La relevancia de investigar la relación entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú durante el periodo 2022-2023 se sustenta en una serie de razones prácticas y urgentes que impactan directamente en la estabilidad, el desarrollo y la legitimidad del Estado peruano. Este estudio no solo busca aportar al conocimiento académico, sino que tiene un claro propósito de aplicabilidad y mejora de la gestión pública. La presente Tesis desarrollada de manera escrupulosa, con la revisión histórica institucional de la Prefectura y puesta en debate teórico con la Descentralización y Recentralización, sustentan de manera amplia, contundente y suficiente no solamente teórica sino práctica, una iniciativa legislativa de reincorporación constitucional, **en contraste** con la modificación de cincuenta y tres artículos que han sido modificados a raíz de la Ley N°31988 del 20 de marzo de 2024, que restaura la bicameralidad del país, impulsadas por las bancadas que integran el actual Congreso de la República, que propiciaría calidad a las Leyes – pero inoportuno, y en contradicción a un referéndum

año 2018 y con un gasto en infraestructura que ascendería a ciento ochenta millones de soles para su implementación. (Congreso.2025).

En relación con la propuesta de bicameralidad, se establece que el costo máximo de funcionamiento de ambas cámaras legislativas no debe superar el 0,6% del Presupuesto General de la República. Si se toma como base el presupuesto remitido por el MEF al Congreso para el año 2024, equivalente a S/ 240,806,216,645 (doscientos cuarenta mil ochocientos seis millones, doscientos dieciséis mil seiscientos cuarenta y cinco soles), el 0,6% representaría S/ 1,444,837,000 (mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones, ochocientos treinta y siete mil soles). Este sería el monto anual que implicaría para el país la implementación de la bicameralidad.

En contraste, la Dirección General de Gobierno Interior, encargada de las Prefecturas Regionales, dispone en promedio de un presupuesto anual cercano a los S/ 80,000,000 (ochenta millones de soles), cifra que se mantendría en caso de su restitución constitucional. En consecuencia, se tienen sobre la mesa dos alternativas distintas que, aunque con costos muy diferentes, buscan responder a un mismo objetivo: fortalecer la participación ciudadana, atender sus demandas y consolidar la gobernabilidad.

Otro ejemplo claro y práctico por optar por la reincorporación Constitucional de la Prefectura como opción articuladora entre la demanda ciudadana y gobernabilidad, nos proporcionan los “Consejos de Ministros Descentralizados”, que constituyeron los últimos años, el mecanismo de acercamiento del Ejecutivo con la Población y recoger la demanda ciudadana. Al respecto, PCM informó que entre el año 2021 y junio 2022 se desarrollaron 12 sesiones descentralizadas de Consejo de Ministros, ascendiendo

cada una de ellas a S/ 439,691,88 (Cuatrocientos treinta y nueve mil, seiscientos noventa y un mil soles con ochenta y ocho céntimos), aclarando el tema el Teniente General PNP Edgardo Garrido precisó que adicionalmente se debía considerar la seguridad y movilización de funcionarios y efectivos policiales, gastándose en totalidad por encuentro un promedio de S/ 1,200,000,00 (Un millón doscientos mil soles), ascendiendo en ese periodo catorce millones de soles en total. (Infobae 2022). Por lo que la propuesta de la Tesis resulta más viable y económica en la práctica.

En primer lugar, la investigación aborda un problema real y persistente ante el descontento social y conflictividad. El periodo 2022-2023 en Perú se caracterizó por una aguda inestabilidad política, cambios presidenciales y una ola de protestas sociales a nivel nacional. Las prefecturas, como la cara visible del Poder Ejecutivo en las regiones, desde inicios de la República, fueron y son el primer punto de contacto (y a menudo de fricción) entre el Estado y una ciudadanía con demandas crecientes y a menudo insatisfechas. Entender cómo esta relación se desarrolló en la práctica es crucial para diagnosticar las causas de la polarización y la falta de confianza entre el Estado y la sociedad civil.

En segundo lugar, el estudio provee información vital para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Al analizar las deficiencias en la gestión de las demandas ciudadanas por parte del Estado, la importancia de las prefecturas cobra valor y evidencian la incongruencia de su regulación normativa, se pueden identificar cuellos de botella, falencias institucionales y oportunidades de mejora. Los hallazgos de esta investigación sirven de base para:

- Fortalecer la capacidad de respuesta de las prefecturas: Regulación Constitucional, identificar la necesidad de mayores recursos, capacitación del personal, mejora de protocolos de atención y mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Diseñar estrategias de articulación más efectivas: Propiciar una mejor comunicación y colaboración entre las prefecturas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil para una gestión más integral de las demandas.
- Mejorar los mecanismos de atención y participación ciudadana: Proponer modelos más inclusivos y efectivos para que las demandas de la población sean escuchadas y procesadas de manera oportuna y transparente.

En tercer lugar, la investigación contribuye a la legitimidad y reconstrucción de la confianza en las instituciones públicas. Cuando las demandas ciudadanas son desatendidas, la población percibe al Estado como ineficaz, distante o incluso hostil, lo que erosiona la confianza y la legitimidad democrática. Al visibilizar cómo las prefecturas gestionaron (o no) estas demandas, el estudio ofrece una perspectiva crítica desde dentro, que permite al Estado como tal, identificar sus obstáculos y limitaciones normativas, para con su relación con la población, lo que identifica a su vez, las brechas de confianza y sugerir acciones para cerrarlas. Una mejor relación entre las prefecturas y la ciudadanía puede ser un paso fundamental para reconstruir el tejido social y la fe en el sistema democrático.

En cuarto lugar, el análisis de las prefecturas es crucial dada su posición estratégica en el territorio. Si bien son dependencias del gobierno central, su cercanía a las

comunidades las convierte en actores clave para la prevención y gestión de conflictos sociales. Una prefectura que logra establecer canales efectivos de diálogo y respuesta a las demandas ciudadanas puede desactivar focos de tensión antes de que escalen a conflictos mayores. Por el contrario, una gestión deficiente puede agravar la situación y contribuir a la inestabilidad. La investigación, por tanto, ofrece un aporte práctico a la prevención y resolución pacífica de conflictos.

Finalmente, el estudio posee una relevancia temporal específica al centrarse en el periodo 2022-2023. Este lapso representa un punto de inflexión en la historia reciente del Perú, caracterizado por una agudización de la crisis multidimensional. Comprender la dinámica en este momento particular ofrece una valiosa lección sobre la resiliencia institucional y la capacidad del Estado para adaptarse y responder en tiempos de adversidad. Los aprendizajes de este periodo pueden ser extrapolados para enfrentar futuras crisis y mejorar la gobernabilidad a largo plazo. Observar, y comprender la perspectiva de la labor del Prefecto, Subprefecto y Tenientes Gobernadores en su condición de representantes del Ejecutivo no solamente se reduce a las protestas de los mismos en favor del Gobierno Constitucional en el año 2022, enfrentándose al Poder Legislativo, hecho que quedó en la retina de los ciudadanos y televidentes, en el enfrentamiento de poderes que se suscitó, sino, va más allá a partir de la percepción de los mismos, frente a los desafíos institucionales y de función, en favor de la participación y demanda ciudadana y su papel de articulador, lo que se evidencia con los resultados de la encuesta desarrollada, que es un insumo crucial y permite abordar la problemática real de Estado y propugnar un cambio de modo de gobierno que nos permita acercarnos más a la gente con la reincorporación constitucional de la Prefectura.

En resumen, la justificación práctica de este estudio reside en su potencial para generar conocimiento aplicable que ayude a los legisladores, autoridades, a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones a entender mejor la compleja interacción entre el gobierno y la sociedad a nivel subnacional. Al identificar las deficiencias y proponer soluciones concretas, se busca contribuir a la mejora de la gobernabilidad democrática, la reducción de la conflictividad social y el fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas del Perú, todo ello con la reincorporación Constitucional de la Prefectura.

1.3.3. Justificación jurídica:

La presente investigación, tiene relevancia jurídica, porque permitirá desarrollar un análisis a partir de la normatividad que regula el accionar de las Prefecturas en relación con la Gobernabilidad en el marco de la legislación en materia de modernización de la gestión pública, a fin de determinar con respecto a la situación de las Prefecturas y determinar el fortalecimiento Constitucional y legal a fin de lograr su articulación efectiva con el ejecutivo y contribuir con la gobernabilidad en favor de mejorar los servicios públicos y canalizar la demanda ciudadana para lograr el bienestar de la población como política pública del Perú.

La Tesis que presento, destaca la participación de la institución jurídica Prefectura en el contexto social actual, y evidencia su rol articulador en relación a la persona y sociedad con el Estado y garantizar el ejercicio constitucionalmente protegido de sus derechos civiles y políticos (primera generación), económicos, sociales y culturales (segunda generación), como sus derechos colectivos o de solidaridad de los pueblos (tercera generación), en todo el territorio nacional vinculándose con los tres niveles de gobierno.

El marco regulatorio vigente presenta una contradicción significativa, pues la actual normativa que rige el accionar de las Prefecturas, la Resolución Ministerial N.º1520-2019-IN, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, las ubica bajo la dependencia de un órgano de línea del Viceministerio de Orden Interno, considerándolas órganos desconcentrados del sector. Sin embargo, al mismo tiempo, reconoce que los Prefectos son representantes del Poder Ejecutivo designados mediante Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, en condición de cargos de confianza y con remoción no impugnabile.

Esto significa que su verdadera naturaleza debería tener un respaldo constitucional, de manera análoga al nombramiento de embajadores en el extranjero, competencia también atribuida al Presidente en el artículo 118, inciso 2, de la Constitución. Cabe recordar que esta condición se mantuvo en las diez primeras constituciones peruanas, desde la de 1823 hasta la de 1920. Su exclusión en el texto final de la Constitución de 1979 fue producto de una situación irregular: luego de haber sido aprobada por la Comisión Principal, presidida por Luis Alberto Sánchez, fue retirada durante su ausencia por iniciativa de Ramiro Priale y a pedido de Chirinos Soto. El acta de la 53.^a sesión de la Asamblea Constituyente, del 24 de mayo de 1979, consigna este hecho al detallar el debate sobre las atribuciones presidenciales en el Capítulo III del Poder Ejecutivo.

De igual manera, la tesis encuentra su justificación en el análisis del giro doctrinal de nuestro constitucionalismo durante la elaboración de la Carta de 1979. En ese proceso, los asambleístas adoptaron una orientación marcada por el modelo constitucional español, dejando atrás la influencia predominante de la tradición francesa, que había caracterizado al país por décadas.

Este viraje se ve reforzado por un hecho simbólico: la visita del Rey de España, registrada en la 15.^a sesión solemne de la Asamblea Constituyente, celebrada el 23 de noviembre de 1978 y presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre. La presencia del monarca confirma la relevancia de la influencia española en la redacción del texto constitucional.

En resumen, la justificación jurídica de la presente investigación reside en la relevancia de la comprensión de la institución jurídica Prefectura, cuya reincorporación Constitucional que se pretende se justifica, no solamente por el impacto social o modelo de gobierno que se pretende recuperar como política de Estado en favor de la gobernabilidad y coadyuvando con la demanda ciudadana, sino porque posee los argumentos teóricos y prácticos que soportan un debate académico jurídico.

1.4. Hipótesis

1.4.1. Hipótesis General

Existe una relación directa entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, durante el 2022-2023.

1.4.2. Hipótesis Específicas

H.E.1: Existe una relación directa entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú; en tanto, la gobernabilidad, la normatividad y la participación ciudadana deben ser congruentes con los principios de la Constitución Política del Perú.

H.E.2: Existe una relación positiva entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

H.E.3: Existen obstáculos superables que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya de esta manera a la gobernabilidad.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Durante los años 2022 y 2023, el Perú atravesó una aguda crisis política caracterizada por tensiones constantes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la alta rotación en la presidencia de la República, frecuentes manifestaciones sociales y una pérdida progresiva de confianza en las instituciones. Este escenario conflictivo tuvo un impacto considerable, evidenciando la estrecha relación entre gobernabilidad y demandas ciudadanas, especialmente en las regiones. En este contexto, las Prefecturas adquirieron un rol relevante en la dinámica política y en el debate normativo vinculado a su función.

A continuación, se describen los antecedentes de la investigación, las bases teóricas y el marco conceptual.

2.1. Antecedentes

2.1. 1. Antecedentes Nacionales

La producción académica sobre las Prefecturas en el Perú, España y América Latina es escasa. Sin embargo, se han identificado algunas tesis y artículos que constituyen antecedentes relevantes y, al mismo tiempo, un desafío y un aporte para esta investigación.

Grompone (2016) elaboró la tesis “*Ni anarquía ni pasividad: Las prefecturas y la articulación social en la formación del Estado republicano, Junín 1830-1839*”, presentada en la PUCP. El objetivo de dicho estudio fue demostrar que las prefecturas se consolidaron como el eje central de articulación social en los primeros años de la

República. Entre sus hallazgos, se destaca que, tanto caudillos como campesinos, veían en ellas un espacio estratégico para obtener apoyo mutuo en momentos de necesidad. De este modo, sin prefecturas presentes en el territorio nacional, habría resultado difícil sostener el poder político y, sobre todo, expandirlo hacia los ámbitos locales.

Asimismo, se observó que los campesinos encontraban en estas instituciones un canal para expresar sus demandas, silenciadas en los lugares donde no existían prefectos. De esta manera, las prefecturas llegaron a ser percibidas como un mecanismo estatal eficaz para la sociedad. La investigación concluyó que prefectos y subprefectos asumían múltiples responsabilidades que los convertían en instituciones claves. Como lo señaló Falcón (1996), eran un articulador esencial entre quienes ejercían el poder y las mayorías históricamente excluidas.

En consecuencia, la construcción del Estado debía apoyarse en los gobiernos subnacionales, indispensables para captar recursos, mantener el orden y fomentar la movilización social. Desde las comunidades, las prefecturas eran vistas como la representación directa del Estado y como el principal canal para transmitir las demandas ciudadanas, particularmente en tiempos de crisis.

Meza (2017), elaboró una tesis denominada: “Naturaleza jurídica y límites del proceso de reforma del artículo 206 de la Constitución Política del Perú de 1993”, Tesis de Maestría presentada en la facultad de Derecho, de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez de Juliaca; y como objetivo “El artículo 206 ° de la Constitución Política del Perú, si bien establece el procedimiento para reformar la Constitución, presenta lagunas e imprecisiones que dificultan su aplicación”. Por ello, es necesario recurrir a

interpretaciones que se ajusten a los principios de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, con el fin de garantizar que cualquier reforma refleje de manera fiel la voluntad del pueblo peruano; de la tesis se desprende la siguiente conclusión:

La potestad de reforma constitucional debe estar sujeta a los límites que impone la propia Constitución. El control de constitucionalidad no se restringe únicamente a aspectos de forma, sino que también incluye restricciones materiales, con el fin de salvaguardar los valores y principios que sustentan el Estado Constitucional de Derecho. Dicha potestad de reforma deriva del poder constituyente, pero en su versión constituida, representada por el Congreso de la República. Así, la facultad de modificación que reconoce la Constitución de 1993 convierte al Parlamento, en cierta medida, en lo que algunos autores denominan un “*poder constituyente constitucionalizado*” (Meza, 2017).

Falla (2018) desarrolló la tesis titulada “*Gobierno Nacional y comunidades rurales bajo estado de emergencia: Percepciones de Tenientes Gobernadores del Alto Huallaga*”, presentada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Su propósito fue examinar la relación existente entre el Gobierno Nacional y las comunidades rurales en contextos de emergencia, tomando como eje de análisis la participación de los tenientes gobernadores.

El estudio permitió comprobar que dichos representantes locales son elegidos en asamblea comunal y luego ratificados por la Oficina Nacional de Gobierno Interior. En cuanto a su vínculo con el Gobierno Nacional, se constató que a menudo se les encarga

apoyar en la implementación de programas sociales. Sin embargo, estas políticas cuentan con equipos propios remunerados, capacitados y bajo control directo del Estado, lo cual limita la labor de los tenientes gobernadores a funciones básicas de difusión y validación de información sobre beneficiarios.

Respecto a su rol como representantes y líderes locales, se concluyó que su participación se restringe, en muchos casos, a actividades protocolares (como desfiles o juramentos de bandera) y a la emisión de constancias que permiten a los ciudadanos acceder a programas sociales.

2.1. 2. Antecedentes Internacionales

En el ámbito internacional, **Dulanto** (2017) presentó en la Universidad de Navarra la tesis *“Descentralización y Subsidiariedad: El Caso Peruano”*, con la finalidad de diferenciar ambos conceptos. El autor advierte que considerarlos equivalentes implica un riesgo: interpretar la descentralización solo desde su aspecto negativo, es decir, como la ausencia de intervención del nivel superior sobre el inferior, tal como ocurre en muchas posturas del derecho público.

En contraste, la subsidiariedad posee un componente positivo que debería ser integrado a la descentralización: la obligación del nivel superior de apoyar al inferior para que cumpla adecuadamente con sus competencias y funciones, sin sustituirlo, salvo en casos excepcionales.

La investigación concluye que, si bien el Estado peruano tiene legitimidad democrática, carece de autoridad suficiente para emprender transformaciones profundas en su

estructura y en la sociedad, debido al mal funcionamiento del Estado de derecho. A ello se suma el fuerte centralismo histórico, económico y social que ha caracterizado al país desde el virreinato hasta la república, con Lima como núcleo de las principales decisiones políticas y sociales.

En las últimas décadas, sin embargo, las regiones han experimentado avances en lo económico y social. Lo pendiente es consolidar un desarrollo político que les permita mayor protagonismo, siendo este precisamente el espacio en el que debe profundizar el proceso de descentralización.

En España, **Peralta** (2016) publicó su estudio titulado “*De Prefectos a Mandatarios de la Nación: La violencia en la política peruana (1829-1836)*”, en la **Revista de Indias** del Consejo Superior de Investigación Científica. En dicho trabajo se sostiene que:

- i) Al inicio de la República, tres prefectos alcanzaron la presidencia: Riva Agüero, Gamarra y Orbegoso, además de Gutiérrez de la Fuente, quien asumió de manera provisional por corto tiempo. Entre ellos, únicamente Gamarra elaboró un proyecto político conservador con la finalidad de “salvar la patria”;
- ii) Dicho proyecto fracasó durante su primer gobierno. Entre 1829 y 1833 se registraron catorce conspiraciones políticas, algunas promovidas por el propio régimen gamarrista para reprimir a los liberales, lo que evidenció un gobierno de corte autoritario;
- iii) El fracaso también respondió a que Gamarra mantenía, de forma subjetiva, un temor constante hacia opositores internos y externos en su círculo de poder;
- iv) Su muerte en la batalla de Ingavi, el 18 de noviembre de 1841, truncó el propósito

de instaurar un sistema político de carácter mayestático que probablemente habría dado origen a un partido conservador dirigido por prefectos y militares.

En México, **Vilchis** (2012) desarrolló la investigación titulada *“El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el ‘contingente de sangre’, 1867-1876”*, difundida en la revista Contribuciones desde Coatepec. Sus conclusiones destacan que:

A lo largo del siglo XIX, y particularmente durante la República Restaurada, se produjeron transformaciones profundas en los ámbitos político, social y económico. Una figura clave en este contexto fue la del prefecto, quien ejercía poder dentro del marco del sistema federal. Este funcionario se convertía en nexo de comunicación y control entre el gobernador y los subprefectos. En el Estado de México, actuó como mediador y gestor de la administración regional, asumiendo la conducción del gobierno distrital. La denominación de “jefe político” apareció con la Constitución de Cádiz en 1812, tras la supresión del virreinato en la Nueva España, desempeñando en ese momento el rol de gobernador provincial. Sin embargo, no debe confundirse esta figura con la del prefecto establecida en 1824, ya que ambos cargos se diferenciaban en funciones, atribuciones, jurisdicción y extensión territorial.

En España, **Burgueño**, J. (1996) presentó la investigación *“Las prefecturas de 1810”* en la obra Geografía política de la España constitucional, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Se concluye que:

La división prefectural implementada en 1810 por José Bonaparte es probablemente la

más conocida de las realizadas en la primera mitad del siglo XIX, debido al análisis efectuado por el geógrafo Amando Melón. Este último señalaba de manera breve que el proyecto era atribuido a Llorente, lo cual resulta verosímil por la relación estrecha que mantenía dicho canónigo con el régimen josefino y con los principios regalistas expresados en su *Reglamento para la Iglesia española*. Sin embargo, el verdadero autor de la división departamental fue el matemático José de Lanz, como lo corroboró Fermín Caballero en su propuesta de 1842.

En Francia, **Chapman** (1959) elaboró la investigación “*Los Prefectos y la Francia Provincial*”, difundida por el Instituto de Estudios Políticos y resumida y traducida por García de Enterría y Velásquez. El estudio concluye que:

El Prefecto estaba sometido a la influencia directa del Gobierno, al cual debía lealtad absoluta en todos sus aspectos. Tenía la obligación de mantener informado al poder central sobre la situación de su Departamento. En ausencia de un programa político nacional, debía suplirlo con iniciativas propias. Y, en escenarios donde la parálisis de las instituciones impedía una solución uniforme, debía elaborar gradualmente una política de circunstancias para su territorio, siempre alineada con la orientación gubernamental, siempre que este último contara con capacidad efectiva de acción.

2.2. Bases teóricas

La presente investigación constituye una contribución teórica al formular una Teoría de Gobierno Prefectural en contraste con la Teoría Secuencial de Descentralización elaborada en el Perú. Dicho análisis se enmarca en la vocación descentralista expresada por la Constitución de 1979, pasando por el intento fallido de instaurar Gobiernos

Regionales durante el primer mandato de Alan García, la reactivación del proceso en 2002 mediante la Ley N.º 27783 –Ley de Bases de la Descentralización– y la Ley N.º 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales–. A ello se sumó la política descentralista del segundo gobierno de García, que transfirió recursos y funciones sin fortalecer previamente las capacidades técnicas de autoridades regionales y locales. Posteriormente, se continuó con la implementación del Programa de Presupuesto por Resultados (Ley N.º 28411). Este recorrido de cuatro décadas refleja más bien una serie de decisiones de carácter político que una estrategia sostenida de articulación con las demandas ciudadanas orientadas a consolidar la gobernabilidad.

Al respecto, la Teoría Secuencial de Descentralización promovida por (Falleti, 2006) resume esta experiencia Peruana, pues sostiene un modelo secuencial explicado por un proceso de descentralización dinámico, manifestado en secuencias de cambios administrativos, financieros y políticos a gran escala, o en microcambios más específicos que se producen de manera simultánea o secuencial, y pueden incluso revertirse en ciertos momentos, lo que evidencia la naturaleza evolutiva de la descentralización.

En este contexto, Perú ha experimentado una profunda inestabilidad política en los últimos años, caracterizada por una alta rotación de presidentes, conflictos entre los poderes del Estado y un creciente descontento social. Esta crisis ha socavado la confianza en las instituciones y ha generado una polarización política sin precedentes. Los factores que han contribuido a esta situación incluyen la corrupción, la falta de acuerdos entre los partidos políticos, la desigualdad social y la incapacidad de los gobiernos para abordar los problemas estructurales del país; por lo que, las

consecuencias de esta crisis se han dejado sentir en diversos ámbitos, como la economía, la seguridad ciudadana y el desarrollo social; evidenciándose que los Gobiernos no han podido articular de manera adecuada la demanda ciudadana de la población a fin de implementar políticas públicas eficientes para coadyuvar con la gobernabilidad.

En consecuencia, la presente tesis en la discusión teórica, considerando además la correlación de las variables demanda ciudadana y gobernabilidad, como eje articulador a la Prefectura, no pretende responder a la Teoría de Descentralización, descalificándola y asociando a la Prefectura con un ánimo de retroceso o Centralista, sino por el contrario, demostrar su armoniosa coexistencia histórica en pro de la gobernabilidad. Teniendo en cuenta de manera adicional que, la propuesta de gobierno Prefectural con su reincorporación Constitucional garantiza un equilibrio entre el Ejecutivo y el proceso de descentralización, para no caer por el contrario en la tendencia vigente de la **Teoría de la Recentralización** (Armesto y Olmeda 2017), que propugna que el Gobierno Central recupere funciones trasladadas a los gobiernos subnacionales y se posicione recentralizando actividades administrativas, presupuestales y de ejecución de recursos.

Considerando el escenario que vive el país, nos demuestra que el proceso de descentralización peruano por sí solo, es fallido; pues ha, beneficiado a ciertos grupos de poder local o regional, en detrimento de la mayoría de la población (muestra de ello la cantidad de Gobernadores Regionales y Alcaldes procesados y detenidos por delitos como cohecho, peculado, organización criminal, entre otros), postergando las reivindicaciones de la ciudadanía, poblaciones alejadas y el espíritu de la descentralización.

La Prefectura y su regulación Constitucional surge como solución normativa, de gobernabilidad frente a la demanda ciudadana, ante la fallida descentralización. En consecuencia, la instauración de la Prefectura Constitucional gubernamental se presenta como una solución normativa diseñada para abordar las carencias y desafíos surgidos en el proceso de descentralización. Ante la creciente demanda ciudadana por una mayor participación y gestión de los asuntos locales, y en respuesta a las limitaciones y disfunciones observadas en los modelos de descentralización previos, la creación de la Prefectura busca fortalecer la gobernabilidad a nivel local, regional y nacional. Esta figura institucional, anclada en el marco constitucional y legal, tiene como objetivo principal mejorar la prestación de servicios públicos, fomentar el desarrollo regional y promover una mayor cercanía entre el gobierno y la ciudadanía, implementando políticas públicas eficientes.

2.2.1. Base epistemológica de la investigación (Fuente Romana e Incaica)

Las prefecturas pretorianas surgieron de la evolución del cargo de "Prefecto del Pretorio", inicialmente personificado por un comandante militar de la Guardia Pretoriana, la guardia personal del emperador romano. Durante el transcurso del tiempo, la función de Prefecto del Pretorio se caracterizó por los amplios poderes militares y judiciales, que ejercía en representación del Emperador, convirtiéndose en figura clave en la administración imperial. En efecto, la división administrativa: Durante la Tetrarquía de Diocleciano (finales del siglo III d.C.) y especialmente bajo Constantino (siglo IV d.C.), el Imperio Romano fue reorganizado en grandes divisiones territoriales llamadas "prefecturas pretorianas", la mayoría de ellas de carácter civil, aunque conservaron el nombre de su origen militar, estas prefecturas se convirtieron en las

unidades administrativas civiles más grandes del imperio, subdivididas en diócesis y provincias, con un Prefecto del Pretorio a cargo de la administración civil de cada una; en efecto, citando a Vitucci en la “*Richerche sulla prefectura urbi in está imperiale*” (Vitucci, 1943, p.76-77) los comienzos de la prefectura pretoriana no se conocen con exactitud, sin embargo, para la fecha de inicio se confía en las noticias que aportó en su momento Dion Casio (político e historiador Romano 155 – 235 d.C), que la fija entorno al siglo 2 a.C.

Los Curacas, en el Imperio de los Incas actuaban como intermediarios entre el soberano y las poblaciones locales, ejecutando las políticas del Imperio en sus territorios, siendo responsables de organizar la mita – trabajo comunitario para obras del Imperio – como de la recaudación de tributos, entre otras actividades delegadas por el Inca, constituyendo un antecedente de la figura del Prefecto. Al respecto, Baudin refiere en su obra el Imperio Socialista de los Incas que, el Imperio Inca mantenía un aparato burocrático vertical orientado a asegurar se ejecute correctamente la política Inca – Un sistema de caminos, templos, bases militares y tambos, facilitaban la presencia del Estado en la totalidad del territorio, asimismo el cumplimiento de sus disposiciones, aplicando severamente los castigos y penas a las inconductas. Baudin afirma “*Une administration tyrannique dois s’appuyer sur la forcé. Au Pérou, la justice était expéditive et la peine était rigoureuse*” (Baudin 1942, p.110).

Las "prefecturas" en el contexto de la administración pública moderna (como las del Perú) tienen orígenes filosóficos indirectos en el sentido de surgir de una escuela de pensamiento filosófico específica como una estructura ideal de gobierno. Sin embargo, su fuente originaria directa que desarrollaremos más adelante es la Francesa y la

inmediata que es la Española (sustentada en el periodo de ocupación Napoleónica entre 1808 y 1813). Su evolución es directamente positiva de forma pragmática y administrativa, influenciada por modelos históricos y la necesidad de descentralizar la autoridad del Estado.

Asimismo, las prefecturas, como la mayoría de las estructuras administrativas estatales, encuentran sus raíces filosóficas más amplias en la filosofía política occidental que aborda la organización del Estado y la relación entre el poder central y el poder local. Desde la antigua Grecia, pensadores como Aristóteles, al analizar las diversas formas de gobierno y la gestión de la polis, ya planteaban la necesidad de una administración eficiente y una distribución del poder para garantizar el orden y el bienestar común más tarde, pensadores ilustrados como Montesquieu, con su énfasis en la separación de poderes, o Rousseau, con la noción de la voluntad general y la representación, sentaron las bases para sistemas de gobierno que, aunque centralizados, requerían mecanismos para la aplicación de la ley y la administración en todo el territorio. La existencia de figuras como el prefecto, que encarnan la autoridad del poder central en una jurisdicción específica, puede verse como una aplicación práctica de la necesidad de garantizar la unidad del Estado y la uniformidad en la aplicación de la ley y las políticas públicas, una idea subyacente en la filosofía del Estado moderno que busca asegurar la gobernabilidad y el control territorial efectivos para el bien común.

Cabe destacar que, en pleno siglo XXI la figura del Prefecto en Francia sigue vigente habiéndose adaptado y evolucionado en su función, en relación con el proceso de descentralización emprendido desde el año 1982. Sin embargo, es una muestra de la coexistencia, articulación y coordinación con las autoridades locales en representación

del Ejecutivo, constituyendo una muestra más de la validez de la presente Tesis, pues hablamos del ejemplo de nuestra fuente Constitucional originaria directa que es la Francesa, que ha sabido engarzar su tradición histórica centralista (decisiones tomadas en París y ejecutadas en todo el territorio por los Prefectos), con el desarrollo descentralizador que inició, casi paralelamente con nuestro **viraje Constitucional** de 1979, en el que, nuestros asambleístas dejando la tradición histórica de tendencia Francesa, viramos hacia la corriente española, en ese entonces. Al respecto, cabe señalar que la vigente Constitución Francesa es denominada de la V República (1958), estableciéndose la regulación Prefectural con Ley Orgánica alineada a las disposiciones Constitucionales que establecen la estructura del Poder Ejecutivo, y delineada sus funciones con Decretos y Reglamentos.

2.2.2. Teoría de la Gobernabilidad

La Teoría de la Gobernabilidad es un concepto de explicación multidisciplinario que ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, buscando comprender las dinámicas complejas del ejercicio del poder y la gestión de los asuntos públicos en un mundo cada vez más globalizado e interconectado.

La gobernabilidad democrática, tal como la concibe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, está estrechamente vinculada a la provisión de servicios públicos de calidad y a la mejora del bienestar de la población. Esto implica no solo garantizar el acceso a derechos fundamentales, sino también fortalecer las instituciones públicas, promover la participación ciudadana y combatir la corrupción.

La modernización de la gestión pública es un proceso continuo de transformación que busca mejorar la calidad de los servicios estatales. Implica implementar cambios concretos en las instituciones públicas para hacerlas más eficientes y eficaces, siempre con el objetivo de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece como atribución de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la tarea de diseñar, aprobar y poner en marcha las políticas nacionales orientadas a la modernización de la Administración Pública, así como aquellas relacionadas con la estructura y organización estatal. A ello se suma la responsabilidad de coordinar y liderar el proceso de modernización del aparato estatal (MINJUS, 2023).

Dicho mandato se fundamenta en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N.º 27658), la cual declaró al Estado peruano en proceso de modernización en todos sus niveles institucionales, organismos, dependencias y procedimientos. Este marco legal respondía a la necesidad ciudadana de acceder a servicios públicos de calidad, priorizando la seguridad, la vigencia de los derechos humanos y una mayor presencia estatal. Todo ello guarda correspondencia con el papel de las Prefecturas y con la noción de gobernabilidad impulsada por el PNUD.

Para hablar de gobernabilidad, servicios públicos, bienestar del ciudadano, de igual modo, es ineludible recurrir a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por D.S. N°004-2013-PCM. Al respecto, cabe señalar, que esta política, impulsada por el Estado, busca que los logros económicos y sociales se

traduzcan en una mejora tangible en la calidad de vida de los ciudadanos, quienes demandan cada vez más servicios públicos eficientes y oportunos.

La gobernabilidad es un concepto multifacético que ha evolucionado a lo largo del tiempo. Según Joan Prats, sus raíces se encuentran en distintos momentos históricos, lo que refleja la complejidad y diversidad de las situaciones que ha buscado explicar. Joan Prats ha realizado una valiosa contribución al estudio de la gobernabilidad al identificar cuatro raíces históricas de este concepto. Su análisis nos permite comprender mejor la evolución y el significado de la gobernabilidad en el contexto actual (Prats, 2003). De esta manera, la primera se ubica en las obras de Crozier, Huntington y Watanuki, según éstos autores, el concepto de gobernabilidad emerge en respuesta a los desafíos que enfrentaban los Estados en la década de los 70. Estos autores definen la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones para gestionar los asuntos públicos de manera eficaz y legítima, frente a un entorno cada vez más complejo y demandante.

Un segundo origen del concepto de gobernabilidad se encuentra en los procesos de transición hacia regímenes democráticos. En ese marco, se entendió como la situación de un Estado capaz de evitar retrocesos autoritarios, al tiempo que avanzaba en la apertura y aprovechamiento de oportunidades sociales, económicas y políticas.

Una tercera línea interpretativa provino de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que equipararon el término con el de governance. Desde esta óptica, la gobernabilidad comprende:

1. el conjunto de reglas y procedimientos mediante los cuales los gobiernos son elegidos, legitimados, evaluados y sustituidos;
2. la capacidad estatal para administrar los recursos con eficiencia, diseñar y aplicar políticas y regulaciones; y
3. el compromiso de la ciudadanía y del propio Estado con el respeto a las instituciones que organizan la vida socioeconómica.

La cuarta aproximación corresponde a los análisis vinculados al proceso de integración europea, que introdujeron nuevas formas de comprender la gobernabilidad. En este contexto se destacó:

- a) una conceptualización distinta de la legitimidad institucional, basada en la eficiencia de los gobiernos, concebida más en función de los resultados obtenidos para la población que de su origen representativo; y
- b) una visión de las políticas públicas en clave multinivel y en red, en la que el diseño y la implementación se distribuyen entre distintos niveles de gobierno y actores con capacidades y preferencias diversas.

En síntesis, la noción de gobernabilidad se ha utilizado para describir distintos escenarios: desde la capacidad de respuesta de las instituciones ante demandas sociales, hasta la caracterización de un país, la designación de reglas necesarias para una gestión eficaz de recursos, y la identificación de los retos que imponen los nuevos espacios regionales de gobernanza internacional.

Partiendo de la premisa de que la gobernabilidad está conformada por las condiciones materiales y sustantivas del ejercicio del poder y la legitimidad estatal, estas se derivan de la forma en que el Estado y el gobierno se relacionan con la sociedad civil y el mercado. Se trata, además, de un proceso que se edifica de manera progresiva, en el cual intervienen como actores centrales: el gobierno, las instituciones, los sistemas de partidos, la ciudadanía organizada y los individuos que participan activamente.

En tal sentido, a efectos prácticos del presente estudio contemplaremos adicionalmente la definición de gobernabilidad democrática, “(...) entenderemos por gobernabilidad democrática un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2007, pág. 16). Definición que es importante para el estudio de la presente investigación en relación con el rol de la Prefectura y los servicios a la ciudadanía.

Bajo esta lógica, la gobernabilidad democrática se concibe como un marco que orienta las políticas públicas hacia una mayor coherencia entre la legitimidad de origen democrático del poder y el respeto efectivo de la Constitución. La aparición de conflictos sociales puede constituir un obstáculo para el ejercicio de dicha gobernabilidad, pues esta exige la participación real y efectiva de la ciudadanía en el diseño de políticas y en la fiscalización del poder público (Olvera, 1999).

Muchos de estos conflictos se explican por la gestión inadecuada de las tensiones sociales por parte del Estado. No obstante, como advierte Prats, la gobernabilidad es compatible con el conflicto, siempre que este se resuelva dentro de los marcos

normativos y procedimientos previamente acordados y respetados por los actores estratégicos (Prats Catalá, 2001, p. 121).

2.2.2.1. De la gobernabilidad y el Estado Peruano.

El Estado constitucional se sustenta en el principio de distribución del poder, lo cual implica una separación de funciones como pilar esencial del Derecho Constitucional.

En esta línea, André Hauriou, al referirse a la doctrina de la división de poderes, la describe como “el equilibrio interno del poder central entre el Gobierno y el Parlamento”. Este balance, que distingue entre quienes gobiernan y quienes ejercen control sobre ellos, fue resaltado inicialmente por Locke en el siglo XVII y, más tarde, por Montesquieu en el siglo XVIII (Hauriou, 1980, p. 84).

Los principios que organizan al Estado peruano se encuentran en la Constitución Política de 1993, la cual define a la República como democrática, social, independiente y soberana. Asimismo, establece que el Estado es unitario, indivisible, representativo y descentralizado, estructurado bajo el principio de la separación de poderes. Dentro de este marco, el Poder Ejecutivo está conformado por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y otras entidades públicas de dicho poder. Cabe señalar que la Prefectura, contemplada en la Constitución de 1823 como encargada del Gobierno Interior, actualmente se encuentra bajo la Dirección General de Gobierno Interior, dependiente del Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior.

Por su parte, la LOPE asigna a la PCM la competencia de formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública, así como aquellas vinculadas con la estructura y organización del Estado, además de coordinar y conducir la modernización estatal.

La coyuntura política contemporánea y la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19 han puesto en evidencia las profundas brechas sociales y desigualdades del país. En este sentido, es relevante mencionar las conclusiones del *“Estudio del proceso de descentralización en el Perú”* elaborado por la Contraloría General de la República, donde se afirma que “las entidades públicas actúan de forma desarticulada como compartimentos estancos”. Ello ocurre porque, por un lado, los ministerios mantienen políticas sectoriales poco articuladas con las estrategias territoriales y regionales; y, por otro, las regiones carecen de mecanismos efectivos para planificar conjuntamente con los municipios, identificar brechas de desarrollo y establecer asignaciones concertadas de recursos acompañadas de programas multianuales de inversión.

En consecuencia, las instituciones estatales tienden a actuar de manera aislada, sin coordinar entre sí, lo que impide que trabajen con el objetivo final de generar mayor bienestar ciudadano por cada recurso invertido (CGR, 2014, p. 223). Este diagnóstico respalda la pertinencia de la presente investigación respecto al papel de la Prefectura frente a la normativa vigente y el bienestar de la población.

2.2.3. Teoría de los Prefectos.

De acuerdo con el Banco Mundial, las dificultades en el proceso de descentralización del Perú están vinculadas a la escasa atención que se dio a los factores político-económicos, los cuales en muchas ocasiones resultan más determinantes que los aspectos fiscales. La ausencia de un análisis profundo sobre los incentivos electorales, institucionales y burocráticos originó errores significativos, entre ellos el fallido referéndum del 2005 que buscaba conformar las macrorregiones. Asimismo, la instauración de gobiernos regionales sobre la base de los departamentos fortaleció la resistencia a fusionarse en verdaderas regiones o macrorregiones.

Respecto a los niveles de gobierno, la representación del Estado y las jurisdicciones territoriales, es preciso comprender que el gobierno constituye al Estado en acción, ya que reúne a los órganos de dirección estatal en los ámbitos nacional y territorial (en el caso peruano, regional y local). Dichas entidades conforman la unidad de decisión y gestión desde donde se diseñan, expresan y ejecutan políticas sectoriales y territoriales que orientan el accionar estatal.

La administración del Estado requiere considerar cómo garantizar la presencia efectiva del accionar público en todo el territorio y atender a comunidades que no pueden ser cubiertas directamente desde el centro. En esa línea, Lira (2003) señala que “dentro del subsistema territorial, el progreso de cada región o localidad depende en gran medida de las dinámicas de desarrollo y crecimiento de las demás, pues son subsistemas ampliamente interconectados”.

Según la Constitución Política del Perú, los distintos niveles de gobierno representan al Estado en las circunscripciones territoriales reconocidas en ella: los gobiernos locales para provincias y distritos, los gobiernos regionales para regiones y departamentos, y el gobierno nacional para la totalidad del país (Art. 189°, CPP).

Adicionalmente, nuestra Constitución establece en su artículo 118° que el Presidente de la República representa al Estado interna como externamente; es a partir de ello y las normas subyacentes que involucran y regulan el funcionamiento de las Prefecturas, nos permitirán desarrollar y construir una Teoría de los Prefectos, considerando su importancia misma en la articulación con los tres niveles de gobierno y su papel de canalizar la demanda ciudadana desde las localidades más alejadas para con el Ejecutivo, evidenciando el obstáculo normativo de efectivizar su labor.

El ejercicio gubernamental debe sustentarse principalmente en el interés público. En un modelo descentralizado, esta premisa implica que los tres niveles de gobierno orienten sus funciones hacia objetivos comunes vinculados al desarrollo nacional, mediante una adecuada delimitación de competencias y un balance en el uso del poder en beneficio de la ciudadanía.

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) ha previsto diversos tipos de competencias de aplicación de cada nivel de gobierno (Art. 13° LBD), pudiendo ser exclusivas cuando el ejercicio corresponda de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno de acuerdo a la Constitución y la ley.

Los Prefectos Regionales actúan como articuladores entre los tres niveles de gobierno, colaboran con el Ejecutivo en la ejecución de políticas públicas y mantienen vínculos con la sociedad civil, organizaciones vecinales y programas sociales. No obstante, su rol articulador requiere de un respaldo constitucional que le otorgue legitimidad y eficacia, pues en la actualidad subsiste un vacío legal. Su actuación está regulada en el Sector Interior mediante una Resolución Ministerial; sin embargo, el propio Reglamento de Organización y Funciones del MININTER (artículo 118°, inciso i) les asigna la responsabilidad de “apoyar a todos los sectores del Poder Ejecutivo, a través de las autoridades políticas, en el seguimiento del desarrollo y la implementación de las políticas nacionales dentro de su jurisdicción”.

2.2.4. Los Prefectos y Reseña Histórica Constitucional

Para este estudio resulta necesario remitirse a una fuente inmediata: la experiencia española durante la etapa napoleónica (1808-1813). En ese tiempo, gran parte de la península estuvo bajo control militar francés y se instauró un Estado satélite encabezado por José Bonaparte, proclamado como José I por su hermano Napoleón. Sobre este periodo, Cotler señala que la invasión francesa y la destitución de Fernando VII significaron el debilitamiento de la monarquía y el inicio del declive de su imperio en América. En la mayoría de las ciudades del continente, salvo Lima, se formaron juntas que coexistían con las autoridades coloniales, generando un escenario de dualidad de poderes: mientras unas se mantenían leales a Fernando VII, otras reconocían a José I. En Lima, la aristocracia criolla mantuvo su apoyo al esquema español, viéndose a sí misma como parte del andamiaje colonial.

En septiembre de 1809, José María de Lanz asumió la jefatura de la primera sección del Ministerio del Interior bajo el régimen de José I. Desde ese cargo, diseñó la nueva división territorial en un contexto en que las tropas francesas ocupaban casi toda España. En un inicio, el gobierno de José I mantuvo la organización provincial heredada de las Intendencias, pero Lanz propuso conservar el número de departamentos (38) e introducir un modelo inspirado en Francia. Así, ideó la prefectura de Madrid a semejanza del departamento de París, empleó una nomenclatura basada en accidentes geográficos y reemplazó el término provincia por departamento (Burgueño, 2020, p. 2).

En diciembre de 1809, el Consejo de Ministros de José I revisó el proyecto de Lanz e introdujo algunas modificaciones: sustituyó la denominación de *departamentos* por *prefecturas* y las identificó con los nombres de sus capitales. Posteriormente, en abril de 1810, en Sevilla, el Ministro de Estado Mariano Luis de Urquijo suscribió el Decreto que oficializó la creación de 38 prefecturas en España. El preámbulo de dicho documento expresaba la intención de uniformizar la administración civil del Reino, sobre la base del informe del Ministro del Interior y con la aprobación del Consejo de Estado (Burgueño, 2020, p. 3). Esta experiencia constituye el antecedente más cercano para la incorporación de las prefecturas en la Constitución peruana de 1823.

2.2.4.1. Sobre el origen francés – como fuente originaria

Siguiendo la línea del análisis, resulta pertinente acudir a la raíz jurídica de la institución de la Prefectura. Es preciso subrayar que el cuerpo prefectoral, instaurado en Francia en 1800 bajo el régimen napoleónico, tuvo como antecedente directo a los

Intendentes de la monarquía. Estos eran funcionarios civiles encargados de la administración provincial, designados por el Rey y responsables únicamente ante él. La figura del Intendente se consolidó en el reinado de Luis XIII como pieza clave de la política centralizadora impulsada por Richelieu, fungiendo como agentes encargados de aplicar las disposiciones reales, ejecutar las leyes y ejercer funciones represivas.

Uno de los factores que alimentó la Revolución Francesa fue precisamente la represión ejercida por los Intendentes sobre la población. Tras la caída de la monarquía y la ejecución del Rey en 1791, la Asamblea Constituyente optó por recurrir a comisarios enviados desde París con el fin de sofocar los levantamientos internos. En 1799, con la llegada de Napoleón Bonaparte al poder como Primer Cónsul, se proyectó una idea clara de restaurar la grandeza francesa. Según García de Enterría, Napoleón desconfió de las autoridades locales elegidas por voto, pues la experiencia había demostrado su ineficacia tanto para gestionar los asuntos públicos como para colaborar en tiempos de crisis. Por ello, ordenó diseñar un sistema de administración territorial capaz de frenar la tendencia a la fragmentación, concibiendo la figura de un representante del Primer Cónsul en cada Departamento, bajo el título de Prefecto (García de Enterría y Velásquez, 1959).

El 17 de febrero de 1800, Napoleón promulgó la Ley que dio origen al Cuerpo Prefectoral, conformado por Prefectos, Subprefectos y Secretarios Generales. Su creación generó intensos debates, pues el Tribunal advertía que conceder amplias atribuciones a los Prefectos podía conducir a abusos semejantes a los cometidos por los Intendentes en la etapa monárquica.

No obstante, la norma dispuso que los Prefectos representaran al gobierno frente a la ciudadanía, ejerciendo máxima autoridad en sus departamentos, aunque siempre bajo subordinación absoluta al poder central. Se les dotó de dos órganos de apoyo: el Consejo General, encargado de distribuir los impuestos aunque con el tiempo perdió relevancia por el desinterés hacia los cuerpos electivos, y el Consejo de Prefectura, un tribunal administrativo destinado a resolver disputas entre particulares y la administración, que gozó de mayor permanencia.

Con el tiempo, esta institución se extendió por toda Francia y ganó legitimidad entre la población, asegurando estabilidad incluso en ausencia de Napoleón durante sus campañas en Europa. En contextos de crisis, los Prefectos se erigieron como centros de autoridad y dirección, ofreciendo soluciones efectivas. Asimismo, el cuerpo prefectoral se convirtió en una escuela de formación para futuros dirigentes estatales. Entre 1816 y 1879, muchas de las disposiciones de Napoleón se afianzaron como tradición administrativa: el cuerpo debía guiar a las provincias, mantener la seguridad, promover los intereses de Francia y garantizar el fiel cumplimiento de las órdenes del gobierno central.

2.2.4.2. Antecedentes de las Prefecturas en el Perú: Las Intendencias

Los Prefectos ocupaban el cargo más alto dentro de las Prefecturas y, junto con los comandantes de departamento, representaban la máxima autoridad en el ámbito departamental. Sus funciones abarcaban una amplia gama de responsabilidades, pero esta acumulación de atribuciones no se originó en la etapa republicana, sino que tenía raíces en las reformas borbónicas. Entre 1782 y 1784, la monarquía española estableció

siete Intendencias divididas en partidos, reemplazando el sistema de corregimientos, que había demostrado ser ineficaz y conflictivo en sus últimas décadas. Los constantes abusos y hechos de corrupción contra la población indígena —que desembocaron en la mayor rebelión del virreinato— llevaron a los Borbones a impulsar una reestructuración integral del aparato administrativo. Se buscaba consolidar un gobierno más cohesionado en lo económico y político, tanto en la península como en América. En ese contexto, se instauró la figura del intendente como autoridad intermedia entre el poder central (virrey y Corona) y las instancias locales (corregidores y, posteriormente, subdelegados). Este cambio marcó la transición de un modelo puramente funcional a una organización territorial (Lynch, 1962).

2.2.4.3. Marco normativo previo a la Constitución de 1823

Antes de abordar el marco normativo que antecede a la Constitución de 1823, resulta oportuno precisar dos conceptos clave. El **Estado Unitario** se define como aquel regido por un gobierno central con autoridad plena en todo el territorio nacional, con una única legislación y subordinación de provincias y municipios (Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 2020, p. 384). Por otro lado, el Estado Federal se caracteriza por estar compuesto por varios Estados con gobiernos propios, legislación exclusiva en diversas materias y amplia autonomía administrativa, aunque unidos por una representación internacional común a cargo de un ejecutivo federal: “El Estado compuesto por varios Estados, que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias, y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada a

un ejecutivo federal o nacional” (Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2020, pág. 384).

El enfrentamiento ideológico y político entre conservadores y liberales, así como entre defensores del federalismo y del centralismo, fue decisivo en el proceso de independencia del Perú, pues definió el modelo de Estado que adoptaría el país. Cotler explica que estas corrientes no se limitaban a propuestas de organización política, sino que expresaban visiones contrapuestas de la sociedad. Además, se transmitieron desde dos centros educativos influyentes: el Convictorio de San Carlos y el Colegio de Guadalupe, lo que acentuó la distancia entre sus seguidores (Cotler, 2006, p. 94).

Respecto al federalismo, Basadre sostiene que la filosofía individualista de fines del siglo XVIII, que defendía la soberanía del individuo y la cercanía entre gobernantes y gobernados, encontraba su expresión natural en un sistema federal (Basadre, Perú: Problema y Posibilidad, 1984, p. 204). Sin embargo, en el caso peruano, la propuesta federalista liderada por Faustino Sánchez Carrión no obtuvo respaldo mayoritario, principalmente porque en 1823 la guerra con España aún no estaba resuelta. Esto contrastaba con las experiencias de países como Argentina, Venezuela y México, donde el federalismo tuvo mayor impulso.

La historia del Perú, enmarcada en el periodo de la Independencia, muestra que la postura federalista —promovida principalmente por Faustino Sánchez Carrión— no alcanzó un respaldo significativo, fundamentalmente porque en 1823 aún no se había definido completamente el conflicto bélico con España. Una situación distinta ocurrió en países como Argentina, Venezuela y México.

2.2.4. 4. El Reglamento Provisional de 1821

En este contexto de guerra e inestabilidad, José de San Martín consideró necesario dotar de legalidad al accionar del Ejército Libertador en territorio peruano. Por ello, promulgó el Reglamento Provisional de 1821, mediante el cual se delimitaba la organización administrativa y territorial que regiría hasta que los pueblos libres definieran su forma de gobierno. Este instrumento normativo sugiere un modelo unitario de Estado, aunque contemplaba mecanismos de descentralización a través de los Presidentes de Departamentos, quienes se constituyeron en antecedentes inmediatos de las Prefecturas.

2.2.4.5. El Estatuto Provisional de 1821

Dadas las condiciones de la guerra, en las que amplias zonas del territorio seguían bajo dominio realista, San Martín buscaba sobre todo evitar la anarquía y asegurar la presencia del ejército libertador, más que sentar las bases definitivas del nuevo Estado. Con ese propósito, expidió el Estatuto Provisional de 1821, cuyo preámbulo justificaba su promulgación para garantizar un mejor régimen en los departamentos liberados.

El Estatuto establecía el **Protectorado**, señalando en su primer artículo que la máxima autoridad de los departamentos libres residía temporalmente en el Protector. Sus facultades emanaban de la necesidad, la razón y el interés público. Esta disposición legal concentraba el poder en una sola figura, como paso inicial en la construcción del Estado peruano.

La quinta sección del Estatuto reafirma la existencia de la figura jurídico-política de los Presidentes de los departamentos antecedente directo de las Prefecturas, concebidos como los representantes del Estado en cada jurisdicción territorial. En el artículo 2 se precisaba que sus atribuciones consistían en dirigir la administración económica del departamento, incrementar la milicia en caso de necesidad, fomentar la prosperidad de la hacienda pública, supervisar con rigor la labor de los funcionarios vinculados a esta materia y proponer al Gobierno las reformas que exigieran las condiciones locales. Asimismo, se les encargaba velar por la imparcialidad en la administración de justicia y garantizar que los funcionarios subordinados cumplieran sus deberes, corrigiendo a los infractores y reportando tales hechos al Gobierno (García Belaunde, 1993, p. 10).

El Protectorado surgió como una alianza entre sectores de la élite peruana y un contingente de militares extranjeros. José de San Martín tenía como proyecto la instauración de una monarquía en el Perú, contando con Bernardo Monteagudo como su principal colaborador, aunque este último obstaculizaba la conformación de un Congreso Constituyente. Durante la ausencia de San Martín, quien viajó a Guayaquil para entrevistarse con Bolívar, estalló en Lima una protesta que exigía la destitución de Monteagudo, resultando en su exilio en Panamá.

Tras su retorno, San Martín convocó al Congreso Constituyente del Perú, donde José Faustino Sánchez Carrión fue elegido diputado y posteriormente secretario el 20 de septiembre de 1822. Al día siguiente, el Congreso aceptó la renuncia de San Martín, poniendo fin al Protectorado. Según Cotler, “El proyecto monárquico de San Martín

y de un sector considerable de la aristocracia criolla fue la manifestación más clara del carácter contrarrevolucionario de la Independencia (...)” (Cotler, 2006, p. 85).

2.2.4.6. Prolegómenos a la Constitución de 1823

El 22 de septiembre de 1822, el Congreso Constituyente designó una Junta de Gobierno provisional vigente hasta la promulgación de la Constitución, compuesta por José de La Mar como presidente, y por Felipe Antonio de Alvarado y Manuel Salazar y Baquijano como integrantes. Poco después, el 2 de octubre, Sánchez Carrión presentó un proyecto proponiendo la organización de un sistema federal. Neptalí Benvenuto (1930) recoge un extracto de su discurso, en el que se afirmaba que una de las principales finalidades del Congreso era definir la forma de gobierno, y que la opinión general se inclinaba hacia una república popular representativa con bases federales, que debían ser detalladas en la Constitución según las provincias del país (Vásquez Monge, 2010, p. 175). La propuesta, sin embargo, fue desestimada.

A efectos de la presente investigación, es fundamental el aporte de Sánchez Carrión, quién desarrolla su propuesta de estado federativo en una carta de agosto de 1822, bajo el seudónimo de “Solitario de Sayán”, la carta hace sugerencias sobre su propuesta constitucional de forma de gobierno y estructura estatal, tomando como ejemplo el norteamericano, precisando ante sus críticos que la integridad y unidad de la República es clara, que no se trata de fundar tantas repúblicas de tantas provincias existentes, sino que cada provincia tenga su soberanía, que deberá a través del Congreso regularse con una soberanía central y crear una república sin dispendio de la integridad territorial, manteniendo a los departamentos en su dignidad soberana.

2.2.4.7. La Prefectura en la Constitución de 1823

Tras el rechazo al proyecto federalista de Sánchez Carrión, el Congreso Constituyente procedió a cimentar los fundamentos de un Estado unitario. Al respecto, Basadre destaca que dicho Congreso “se ocupó también de la organización administrativa del país, creó prefectos donde antes había intendentes, y erigió, sobre la base de las divisiones coloniales correspondientes, los departamentos, las provincias y los distritos” (Basadre, 2014, p. 20). En cuanto al régimen interno de la nueva República, se definió constitucionalmente la estructura territorial. La Constitución de 1823 reforzó la idea de un Estado unitario, estableciendo la centralización del poder mediante la subordinación de Prefectos, Intendentes y Gobernadores al Supremo Gobierno. Ejemplo de ello son los artículos 27, 60 inciso 24 y los comprendidos entre el 122 y el 131, en los que se plasmó dicho principio.

ARTÍCULO 27°.- El Gobierno del Perú es popular representativo. ARTÍCULO 60°.- Son facultades exclusivas del Congreso: (...)

24.- Elegir el Presidente y Vicepresidente de la República de entre los individuos que le proponga el Senado

ARTÍCULO 122°.- El Gobierno político superior de los departamentos reside en un ciudadano denominado Prefecto.

ARTÍCULO 123°.- El Gobierno político de cada provincia en un ciudadano que se denominará Intendente.

ARTÍCULO 124°.- El de los distritos en un ciudadano que igualmente se nombrará en cada uno de ellos con la denominación de Gobernador.

ARTÍCULO 125°.- Las atribuciones del Prefecto, Intendente y Gobernador se reducirán a mantener el orden y seguridad pública en sus respectivos territorios, con subordinación gradual al Gobierno Supremo, y a cuidar de que los funcionarios de su dependencia llenen exactamente sus obligaciones.

ARTÍCULO 126°.- También les corresponde la intendencia económica sobre la Hacienda pública.

ARTÍCULO 127°.- Les está prohibido absolutamente todo conocimiento judicial, pero si la tranquilidad pública exigiere fundadamente la aprehensión de algún individuo podrán ordenarla desde luego, poniendo al preso dentro de 24 horas a disposición del Juez y remitiéndole los antecedentes.

ARTÍCULO 128°.- Esta disposición tendrá lugar, cuando el tiempo y las circunstancias no permitieren de algún modo poner en noticia del Juez la necesidad de la aprehensión.

ARTÍCULO 129°.- Cualquier exceso del Prefecto, Intendente, o Gobernador en el ejercicio de su empleo, relativo a la seguridad individual, o a la del domicilio, produce acción popular.

ARTÍCULO 130°.- La duración de los jefes que indica este capítulo será de cuatro años improrrogables, pudiendo ser removidos antes si así lo exigiere su conducta, según las leyes.

ARTÍCULO 131°.- Para ser Prefecto, Intendente, o Gobernador se requiere:

- 1. Ser ciudadano en ejercicio.*
- 2. Tener treinta años de edad.*

3. Probidad notoria.

El marco jurídico-constitucional que consolidó la forma unitaria del Estado peruano no fue incompatible con la creación de departamentos ni con el establecimiento de Juntas Departamentales, las cuales sentaron las bases de la descentralización administrativa. En esa línea, el artículo 135 de la Constitución dispuso expresamente tales mecanismos.

ARTÍCULO 132°.- En la capital de cada departamento habrá una Junta departamental, compuesta de un vocal por cada provincia, elegido en la misma forma que los Diputados.

ARTÍCULO 133°.- Esta Junta es el Consejo del Prefecto, que la presidirá, y pedirá dictamen en los negocios graves.

ARTÍCULO 134°.- Se renovará cada dos años por mitad, designando en la primera vez la suerte los vocales que cesaran.

ARTÍCULO 135°.- Son atribuciones de esta Junta:

1.- Inspeccionar la conducta de las Municipalidades e informar al Senado de lo que hubiere hecho con arreglo a sus atribuciones en favor de los pueblos, y lo que hubieren dejado de hacer.

2. Formar el censo estadístico de cada departamento, cada quinquenio, con presencia de los datos que suministren las Municipalidades, y remitir al Senado.

3. Promover todos los ramos conducentes a la prosperidad del departamento, y señaladamente la agricultura, industria y minería.

- 4. Cuidar de la instrucción pública, y de los establecimientos piadosos y de beneficencia.*
- 5. Velar sobre la inversión de los fondos públicos, e intervenir en la repartición de las contribuciones que se hicieran al departamento.*
- 6. Proponer al Senado en terna los ciudadanos para el gobierno político de las provincias y distritos del departamento.*
- 7. Remitir anualmente al Senado lista de todas las personas beneméritas en el departamento para los empleos públicos.*
- 8. Informar anualmente al Senado sobre los medios y recursos oportunos para la mayor prosperidad de las provincias, dando razón de lo que hubiere hecho conforme a sus atribuciones, o lo que hubiere dejado de hacer.*
- 9. Remitir al Senado la lista de tres ciudadanos elegibles para Presidente de la República.*

El análisis de los artículos constitucionales permite apreciar el esmero de los legisladores por articular coherentemente el modelo de Estado unitario en la naciente República. En este diseño, las Prefecturas inspiradas en el modelo francés desempeñaron un papel de nexo entre la figura presidencial, la representación parlamentaria y la ciudadanía. Durante gran parte del siglo XIX, las Prefecturas se convirtieron en instrumentos clave de articulación política, llegando incluso a ser utilizadas como medios para alcanzar o consolidar el poder, tal como ocurrió en la etapa

de Agustín Gamarra. Con el paso del tiempo, sin embargo, esta función se fue distorsionando hasta convertirse en un aparato con fines estrictamente políticos.

Debe resaltarse que, en términos generales, América Latina adoptó el esquema presidencialista de los Estados Unidos, aunque con una concentración mayor de facultades en la figura presidencial en detrimento del Parlamento. El constitucionalismo norteamericano, además de proclamar la separación de poderes, estableció un sistema de contrapesos denominado *check and balances*. En el caso peruano, la aristocracia criolla sostuvo su continuidad a partir de la herencia institucional española, lo que marcó una diferencia significativa respecto al modelo estadounidense.

2.2.4.8. Fuentes de la Prefectura y el contexto del siglo XIX

Una vez presentado el marco normativo inicial y la Constitución de 1823 respecto a la Prefectura como figura jurídica y política, corresponde examinar primero las bases y fundamentos que motivaron su incorporación constitucional en el Perú, es decir, los orígenes jurídicos que la sustentan. Posteriormente, se abordarán las condiciones político-sociales del siglo XIX que facilitaron su instauración y continuidad.

2.2.4.9. Sobre la experiencia española – como fuente inmediata.

Para este estudio resulta indispensable acudir a la fuente inmediata de influencia: la experiencia española durante la etapa napoleónica (1808-1813). En ese periodo, gran parte del territorio peninsular se encontraba bajo dominio de los ejércitos franceses, estableciéndose un régimen satélite encabezado por José Bonaparte, proclamado José I por su hermano, el emperador Napoleón. Aquella coyuntura trajo consigo

consecuencias profundas: la invasión y la deposición de Fernando VII significaron el debilitamiento de la monarquía española y el inicio del ocaso de su imperio en América. En varias ciudades americanas, con excepción de Lima, se organizaron juntas, generando una dualidad de poderes. Mientras estas se mantenían leales a Fernando VII, en España José María de Lanz, mexicano formado en instituciones académicas de Cádiz, asumió en septiembre de 1809 la jefatura de la primera sección del Ministerio del Interior del régimen josefino. Desde dicho cargo elaboró el proyecto de nueva división territorial en un contexto en que el ejército francés ocupaba casi toda España. Aunque al inicio se mantuvo el sistema de Intendencias, Lanz propuso conservar el número de departamentos y rediseñar la organización territorial. Su familiaridad con el modelo francés explica que adaptara la prefectura de Madrid al esquema del departamento de París, empleando denominaciones geográficas naturales y sustituyendo el término “provincia” por “departamento” (Burgueño, 2020).

En diciembre de 1809, el Consejo de Ministros de José I revisó el plan de Lanz y decidió introducir modificaciones: reemplazar la denominación de departamentos por prefecturas y nombrarlas según sus capitales. Posteriormente, en abril de 1810, el Ministro de Estado Mariano Luis de Urquijo firmó en Sevilla el decreto que creó 38 prefecturas en España. El preámbulo del decreto resaltaba la intención de instaurar un sistema uniforme de gobierno civil, tras la evaluación del ministro del Interior y la consulta al Consejo de Estado (Burgueño, 2020). Esta experiencia constituye la primera fuente directa e inmediata que inspiró la incorporación de la Prefectura en la Constitución peruana de 1823.

2.2.4.10. Sobre el origen francés – como fuente originaria.

Siguiendo esta línea de análisis, corresponde identificar la fuente originaria del modelo prefectural: Francia. La institución surgió en 1800 durante el periodo napoleónico, pero sus antecedentes se remontan a los Intendentes monárquicos, quienes, designados por el Rey, ejercían autoridad civil sobre las provincias y respondían únicamente al monarca. Esta figura administrativa se consolidó en el reinado de Luis XIII como parte de la política centralizadora de Richelieu, actuando como agentes encargados de aplicar las leyes, ejecutar las órdenes reales y reprimir la disidencia.

El carácter represivo de los Intendentes se convirtió en uno de los factores que contribuyeron al estallido de la Revolución Francesa. Tras la caída de la monarquía y la ejecución del Rey en 1791, la Asamblea Constituyente designó comisarios enviados desde París para sofocar levantamientos internos. En 1799, con la llegada de Napoleón Bonaparte como Primer Cónsul, surgió la necesidad de reformar la administración local. Según García de Enterría, Napoleón desconfiaba de las autoridades electas y ordenó la creación de un sistema que evitara la fragmentación territorial, estableciendo a los Prefectos como representantes directos del Primer Cónsul en cada departamento.

El 17 de febrero de 1800, Napoleón promulgó la ley que creó el cuerpo prefectural, conformado por Prefectos, Subprefectos y Secretarios Generales. Durante su discusión, el Tribunal advirtió el riesgo de que los amplios poderes conferidos a los Prefectos pudieran reproducir los abusos cometidos por los antiguos Intendentes. La norma dispuso que los Prefectos fueran la máxima autoridad en sus departamentos, como representantes del Gobierno ante la población, pero al mismo tiempo totalmente

subordinados al poder central. Contaban con dos órganos de apoyo: el Consejo General, encargado de distribuir impuestos, aunque con el tiempo perdió relevancia, y el Consejo de Prefectura, concebido como tribunal administrativo para resolver litigios entre particulares y la administración, que logró cierta permanencia (Acta, 2022).

En la práctica, la institución prefectural se consolidó rápidamente en Francia, otorgando estabilidad a la administración y fortaleciendo el vínculo entre el poder central y la ciudadanía. Gracias a esta estructura, Napoleón pudo emprender sus campañas militares en Europa sin que Francia cayera en la anarquía durante su ausencia. En situaciones críticas, los Prefectos actuaron como núcleos de autoridad que organizaron con eficacia las medidas necesarias para preservar el orden. Además, el cuerpo prefectural se convirtió en una escuela de formación para futuros dirigentes del país. Durante el periodo comprendido entre 1816 y 1879, se afianzaron las directrices napoleónicas, consolidando una tradición administrativa en la que los Prefectos debían impulsar el desarrollo civil, orientar a las provincias, preparar a futuros altos funcionarios, garantizar la seguridad y ejecutar las políticas del Gobierno en beneficio del Estado francés.

2.2.4.11. La Prefectura en el contexto político-social del siglo XIX

Desde sus inicios, la Prefectura estuvo íntimamente ligada al ejercicio del poder, lo cual explica que varios de sus titulares alcanzaran la presidencia del Perú. En efecto, Riva Agüero, Gamarra y Orbegoso fueron prefectos antes de convertirse en presidentes de la República, a los que se suma Gutiérrez de la Fuente, quien ocupó interinamente el cargo presidencial.

2.2.4.12. Del tránsito constitucional de la Prefectura hasta el siglo XX

La designación de Prefectos generó fuertes disputas entre liberales y conservadores, controversia que se prolongó durante los siglos XIX y XX. En ciertos momentos, los liberales propusieron mecanismos de control para reducir la discrecionalidad presidencial en los nombramientos. Así, las Constituciones de 1823 y 1828 estipularon que las juntas departamentales debían presentar ternas de candidatos al Senado, que luego eran evaluadas antes de llegar al Presidente. En 1834, esta facultad fue transferida a los colegios electorales de provincia. Dicho procedimiento reflejaba la inclinación democrática de los liberales, quienes, al no lograr que los prefectos fueran elegidos mediante voto popular, al menos buscaban establecer filtros en su designación, en contraposición al modelo centralista francés.

En este debate destacó la postura del clérigo y político liberal Francisco Javier de Luna Pizarro, quien durante la discusión de la reforma constitucional de 1823 argumentó que el poder arbitrario ejercido por los prefectos debía ser sustituido por un régimen legal y constitucional. Por su parte, el presidente Agustín Gamarra, siguiendo el ejemplo napoleónico de preferir funcionarios de confianza frente a autoridades electas, promulgó el 25 de febrero de 1830 un reglamento que fijaba las atribuciones de autoridades departamentales, provinciales y distritales. Dicho reglamento otorgaba a los prefectos la jefatura de milicias y fuerzas policiales, tanto en tiempos de paz como en situaciones de conmoción, lo que le permitió utilizarlos políticamente para sostener su gobierno. Esta medida constituyó uno de los intentos más significativos de instaurar en el Perú un modelo de Estado conservador inspirado en las experiencias napoleónica y romana.

2.2.4.13. Constituciones del Perú con relación a las Prefecturas, Subprefecturas, Gobernaciones y Tenencias de Gobernación y su demarcación departamental

Las Constituciones promulgadas en 1867, 1920 y 1933 incluyeron disposiciones específicas que reconocían o fomentaban la organización departamental, en contraste con el modelo clásico de gestión central y municipal.

Si bien estas propuestas departamentales presentaron diferencias, compartían la intención de otorgar representatividad, mostrando un proceso evolutivo y cierta interacción con los delegados del Ejecutivo. Al inicio, las denominadas Juntas Departamentales actuaban principalmente como órganos de consulta del Prefecto y como promotoras de los “intereses del departamento”, sin definirse claramente sus competencias frente a los municipios ni al poder central. Más adelante, fueron reemplazadas por los “Congresos Regionales”, que funcionaban como instancias parlamentarias en representación de las provincias. Dichos órganos podían emitir resoluciones obligatorias, siempre que no se opusieran a la normativa general o al interés nacional, pero carecían de funciones de carácter administrativo o ejecutivo.

En este marco, el artículo 110° de la Constitución de 1867 señalaba que la apertura de sesiones de la Junta correspondía al Prefecto dentro del plazo fijado por la ley, aunque si no lo hacía, la propia Junta podía hacerlo. Por su parte, el artículo 106° estipulaba la creación en la capital de cada departamento de una Junta integrada por diputados elegidos conforme a la legislación, con la finalidad de promover los intereses departamentales, sin intervenir en asuntos políticos. Asimismo, el artículo 140° establecía la existencia de tres Legislaturas Regionales (Norte, Centro y Sur), cuyos

miembros serían elegidos por las provincias al mismo tiempo que los representantes nacionales. Este mismo artículo disponía que sus resoluciones debían ser comunicadas al Poder Ejecutivo para su aplicación. Sin embargo, en la práctica, estas experiencias significaron una descentralización en el ámbito parlamentario, pero no en el administrativo, ya que sus competencias estaban delimitadas respecto al gobierno nacional y municipal.

La Constitución de 1933 otorgó mayor autonomía a los Consejos Departamentales, facultándolos para ejecutar sus propias decisiones a través de sus presidentes, sin depender del Ejecutivo. En relación con los Prefectos, el artículo 185° establecía su existencia en los departamentos, junto con Subprefectos en provincias, Gobernadores en distritos y Tenientes Gobernadores en zonas que lo requirieran. Además, estipulaba que la designación de Prefectos debía contar con la aprobación del Consejo de Ministros, quedando a la ley la definición de los requisitos y funciones correspondientes.

Con la Constitución de 1933 concluyó la regulación constitucional sobre las Prefecturas en su vínculo con los demás niveles de gobierno. A partir de lo expuesto, se aprecia que los intentos de descentralización, planteados como un objetivo superior del Estado, se consolidaron de manera paulatina en las Constituciones de 1979 y 1993. No obstante, esto no significó necesariamente un éxito práctico: pese a la existencia de tres niveles de gobierno (central, regional y local), aún no se ha logrado articular plenamente un sistema capaz de canalizar las demandas ciudadanas hacia políticas públicas efectivas en beneficio de las mayorías. De allí surge la relevancia de analizar la posible reincorporación de la Prefectura dentro del marco constitucional.

La tabla siguiente grafica lo expuesto:

Tabla N° 1: Coexistencia de la Prefectura y los niveles de gobierno subnacional.

CONSTITUCIÓN	DIVISIÓN GEOPOLÍTICA	AUTORIDADES DE GOBIERNO SUBNACIONALES	GOBIERNO DEPARTAMENTAL/REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
1823	Departamentos, Provincias, Distritos y Parroquias	Prefecto, Intendente y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1826	Departamentos, Provincias, Cantón, Pueblo, Comarca, Vecindario	Prefecto, Subprefecto, Gobernador, Juez de Paz, Alcalde		
1828	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1834	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		Municipalidad
1839	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		
1856	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1860	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador		Municipalidad
1867	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1920	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Congresos Regionales	Municipalidad
1933	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Consejos Departamentales	Municipalidad
1979	Regiones, Provincias, Distritos	Alcalde, *	Gobierno Regional	Municipalidad
1993	Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos	Presidente Regional y Alcalde, **	Gobierno Regional	Municipalidad

* La figura de Prefectos y Subprefectos se mantuvo hasta en la Comisión Principal de redacción de la Constitución de la Asamblea Constituyente de 1979, fue retirada abruptamente por el Asamblesita Chirinos Soto en la Presidencia Interina de Comisión a cargo de Ramiro Priale. Posterior a ello se mantuvo la institución Prefectura con regulación normativa infra constitucional; ** La Constitución de 1993 no contempló en debate la reincorporación Constitucional de la Prefectura, se mantuvo hasta la fecha su regulación normativa dentro del sector Interior.

Fuente: Elaboración propia.

2.2.4.14. La Constitución de 1979, incorporación y retiro de la Prefectura del borrador de la Constitución, influencia española en la redacción de la Constitución – los Prefectos en la década de los 80

La Constitución de 1979, aunque definió claramente la separación de poderes y las atribuciones de cada uno, reforzó la autoridad presidencial, manteniendo elementos propios de sistemas parlamentarios, como la interpelación, la censura y la disolución del Congreso. Así se configuró un sistema híbrido o mixto, denominado por algunos como

“presidencialismo atenuado”, que en la práctica dio lugar a un caudillismo presidencial (Comisión Principal – Asamblea Constituyente, 1979).

Durante la Asamblea Constituyente de 1979, la inclusión de los Prefectos en la Constitución fue tema recurrente en diversas sesiones de la Comisión Principal. En el acta de la sesión N.º 25, del 5 de marzo de 1979, presidida por Luis Alberto Sánchez y Ramiro Prialé, se debatió sobre la “organización desconcentrada de la administración central”. Allí se propuso que el Ejecutivo tuviera la facultad de designar prefectos en departamentos, subprefectos en provincias y gobernadores en distritos, además de tenientes gobernadores en aquellas localidades donde la densidad poblacional lo justificara.

En la 28ª sesión, del 27 de marzo de 1979, se discutieron temas vinculados a la descentralización y a las funciones del Presidente de la República. En esa oportunidad se presentó un borrador que señalaba como una de las atribuciones presidenciales la de “nombrar, remover y conceder licencia a los prefectos, subprefectos y demás funcionarios y empleados públicos”. (Comisión Principal – Asamblea Constituyente, 28º, 1979).

Lo peculiar fue que, tras aprobar inicialmente la incorporación de la Prefectura en el borrador, durante la 53ª sesión del 24 de mayo de 1979 —bajo la presidencia momentánea de Ramiro Prialé— y a pedido de Enrique Chirinos Soto, se decidió retirar dicha mención sin proceder a votación formal.

En esa misma sesión quedó constancia de la modificación al inciso 31, que establecía la facultad presidencial de “nombrar, remover y conceder licencia a los prefectos, subprefectos y demás funcionarios y empleados públicos”. Tras un debate, el presidente de la sesión dispuso retirar toda referencia a prefectos, subprefectos y gobernadores, quedando eliminado el inciso correspondiente. (Comisión Principal – Asamblea Constituyente, 53°, 1979).

Otro aspecto llamativo que refleja la impronta española en la Constitución de 1979 fue la asistencia del Rey de España en la 15ª sesión solemne de “Recepción a los Reyes de España”, realizada el 23 de noviembre de 1978 y presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre.

En cuanto a la influencia constitucional propiamente dicha, Domingo García Belaunde observó que, aunque menor que la ejercida por la tradición francesa y norteamericana a lo largo del siglo XIX, la influencia española en el constitucionalismo peruano ha sido poco estudiada.

Según García Belaunde, el antecedente más remoto se halla en la Constitución de Cádiz de 1812, en la que participaron delegados peruanos, destacando Vicente Morales y Duárez, quien llegó a presidirla. Ya en el siglo XX, esta impronta continuó presente y se reflejó, en parte, en la Constitución de 1979.

Ahora bien, si se recuerda que la Prefectura tuvo un origen ligado al modelo francés, resulta ilustrativo considerar la evolución del cuerpo prefectoral en ese país desde su instauración en 1800. Este se desarrolló como una organización política estrechamente vinculada con la dinámica interna de Francia, atravesando

distintas etapas: desde las reformas napoleónicas y la creación formal del sistema (1800-1815), pasando por los gobiernos autocráticos del siglo XIX (1816-1879), hasta la consolidación durante la Tercera República (1879-1940) y su continuidad bajo el régimen de Vichy y la posguerra (1940-1950). (Comisión Principal – Asamblea Constituyente, 1979).

En Francia, el Prefecto se reconoce como un alto funcionario del Estado, contemplado en el artículo 72° de la Constitución de la Quinta República. Su papel consiste en representar al Estado en las distintas circunscripciones territoriales, garantizando los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a la legalidad.

En mi opinión, la ausencia de la Prefectura en la Constitución de 1979 respondió también a la influencia española en el constitucionalismo peruano, una tendencia que luego fue recogida de manera práctica en la Carta de 1993 sin mayor discusión. Sin embargo, esta exclusión no debería ser un impedimento para su reincorporación, considerando la necesidad de mantener un vínculo histórico con la ciudadanía, pero adaptado a funciones modernas y viables. Actualmente, aunque se intenta aplicar un rol más actualizado, la normativa vigente dificulta su ejecución. De ahí la importancia de profesionalizar a los representantes e incorporarlos de manera formal a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La exclusión de un “régimen interior dependiente del Ejecutivo” en la Constitución de 1979 debe interpretarse en el marco del contexto social y político de aquel momento. La prioridad era reflejar la demanda descentralista del país, por lo que no se consideró pertinente otorgar rango constitucional a dicha figura. Sin embargo, en la década de

1980, en plena violencia terrorista, numerosos representantes políticos —quienes constituían la única presencia del Estado en zonas alejadas— fueron asesinados en ejercicio de sus funciones.

Aunque la Carta de 1979 eliminó el rango constitucional de los Prefectos, su rol como representantes del Ejecutivo permaneció implícito en el artículo 211°, inciso 2, que señala como atribución del Presidente “representar al Estado, dentro y fuera de la República”. Esta función se mantiene en la actualidad, pues los Prefectos Regionales continúan siendo designados mediante Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República y refrendada por el Ministro del Interior, según lo dispuesto en el artículo 161° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior (Resolución Ministerial N.° 1520-2019-IN).

Durante el gobierno de Fernando Belaunde Terry, la amenaza inicial de Sendero Luminoso no recibió atención prioritaria; sin embargo, la magnitud de la violencia obligó a que en 1981 el Parlamento promulgara la Ley Antiterrorista. Dos años después, en 1983, el propio gobierno transfirió a las Fuerzas Armadas el control del orden interno en las zonas de conflicto. Bajo el mecanismo del “Comando Político Militar”, y con respaldo constitucional, tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial quedaron subordinados al poder militar en estos ámbitos. Las únicas fuentes de información sobre lo que ocurría en esas regiones eran los reportes castrenses y de las autoridades políticas. En ese contexto, la presencia de Prefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores en las zonas más alejadas fue, en muchos casos, la única representación del Estado. Estos funcionarios constituyeron la primera línea en los esfuerzos de pacificación, aunque pagaron un alto precio: muchos fueron asesinados por grupos subversivos en el ejercicio

de sus funciones. De acuerdo con el informe de la Asociación Pro Derechos Humanos, durante esa etapa murieron 4 prefectos, 11 subprefectos, 86 gobernadores y 167 tenientes gobernadores.

2.2.4.15. La Prefectura y su coexistencia con los tres niveles de gobierno – propuesta de reincorporación Constitucional, contexto político de la descentralización fallida, tendencia actual de extinción de la prefectura

La presente investigación busca demostrar el papel articulador de los Prefectos como representantes directos del Ejecutivo —en particular de la Presidencia— en la relación con los tres niveles de gobierno, apoyando la implementación de las políticas públicas nacionales y respetando al mismo tiempo las competencias de las instancias subnacionales dentro de sus territorios.

La Prefectura, con presencia nacional y articulación mediante Subprefectos y Tenientes Gobernadores, podría recuperar rango constitucional para fortalecer la difusión de políticas públicas, canalizar adecuadamente las demandas ciudadanas y consolidar la gobernabilidad.

Es evidente que las Constituciones peruanas reflejan los cambios sociales de cada época. En ese sentido, el diseño institucional ha oscilado entre el centralismo y los intentos de descentralización, aunque en los últimos años estas propuestas han resultado insuficientes y repetitivas. A juicio del autor, la mayor iniciativa del Ejecutivo para acercarse a la ciudadanía han sido los Consejos de Ministros descentralizados, los cuales no lograron los resultados esperados.

Por ello, la investigación propone superar la antigua concepción centralista que acompañó a la Prefectura, dotándola de un estatus constitucional renovado y moderno, que la convierta en un instrumento de apoyo al proceso de descentralización como eje de conexión entre los tres niveles de gobierno y la sociedad.

Se postula la reincorporación de las Prefecturas, tanto en el plano constitucional como legal, como organismos públicos ejecutores desconcentrados, con autonomía administrativa, funcional y económica, adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros. En este marco, la investigación propone una iniciativa legislativa que sustente tal reforma.

Cabe señalar que el marco normativo actual, que regula la Prefectura bajo la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, resulta insuficiente frente al alcance funcional que deberían tener las Prefecturas, Subprefecturas y Tenencias de Gobernación. Esta limitación genera deficiencias en la prestación de servicios al ciudadano, impide una adecuada reducción de brechas sociales y dificulta la identificación de necesidades reales de la población. Además, ha contribuido al incremento de conflictos sociales por la falta de verificación eficiente de los programas sociales. Todo ello evidencia la necesidad de replantear el marco jurídico vigente, a fin de dotar al Estado peruano, en el contexto del bicentenario, de una institución moderna y eficaz que fortalezca la gobernabilidad y asegure una descentralización más efectiva de los recursos hacia gobiernos regionales y locales.

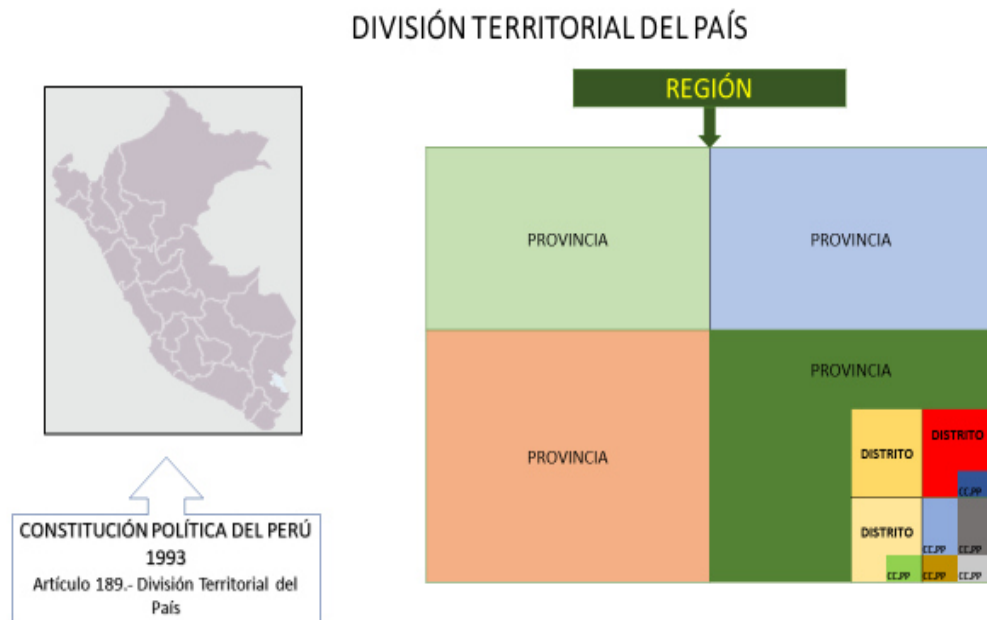
La actual coexistencia de los tres niveles de gobierno reconocidos constitucionalmente: gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local, con la existencia “infra

constitucional” de una dirección general de gobierno interior, en el Ministerio del Interior, a cargo de las Prefecturas, en el marco normativo vigente evidencia una articulación real que pasó a graficar, pero que sin embargo constituye a la vez la camisa de fuerza que impide resultados reales y efectivos que conlleven a canalizar la demanda ciudadana de manera real coadyuvando con la gobernabilidad. En consecuencia, la articulación del Ejecutivo a través de la Prefectura con los tres niveles de gobierno, pretendo explicar de manera gráfica y secuencial a continuación:

COEXISTENCIA ACTUAL DE TRES NIVELES DE GOBIERNO CON DGIN (PREFECTOS, SUBPREFECTOS PROVINCIALES, SUBPREFECTOS DISTRITALES Y TENIENTES GOBERNADORES)

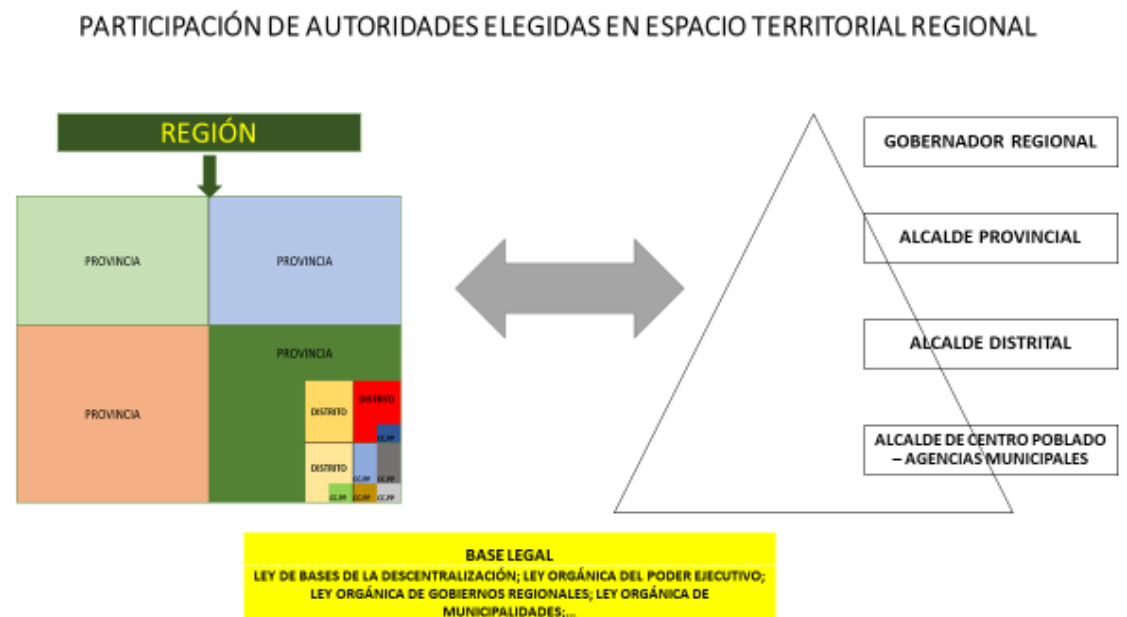
Presencia de DGIN a nivel Nacional y su participación territorial coadyuva en el Cumplimiento de las Políticas Públicas del Ejecutivo (D.S. N° 014-2019-IN), generando la articulación de los sectores del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, la sociedad civil y el sector privado para lograr el ORDEN INTERNO, ORDEN PÚBLICO y SEGURIDAD CIUDADANA – GOBERNABILIDAD Y ATENCIÓN DE LA DEMANDA CIUDADANA

Gráfico N° 2.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 3.



Fuente: Elaboración propia.

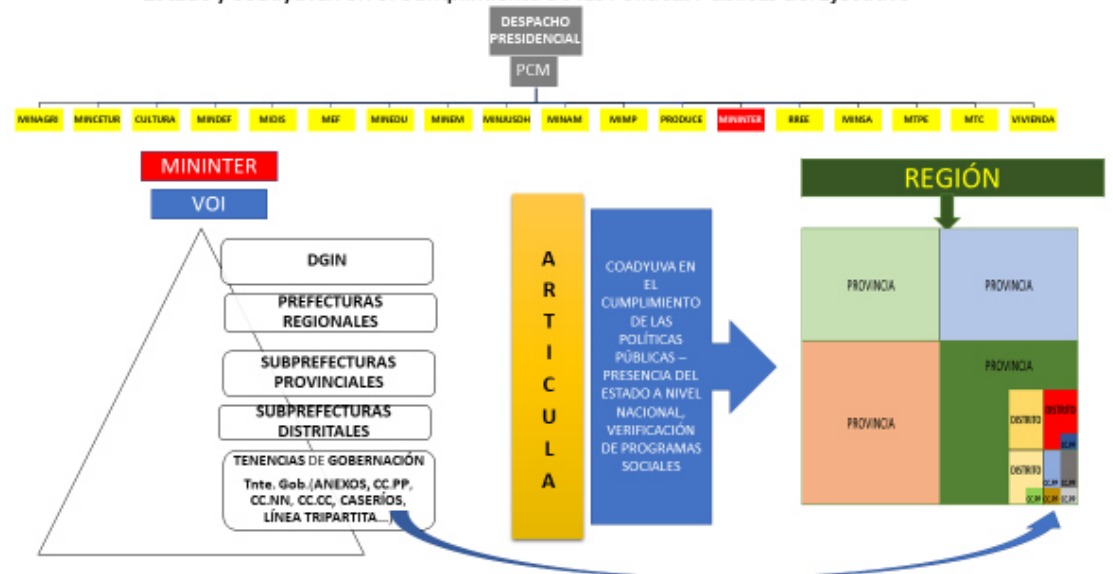
Gráfico N° 6.



Elaboración propia.

Gráfico N° 7.

La DGIN y la red de Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores garantizan la presencia Nacional del Estado y coadyuvan en el Cumplimiento de las Políticas Públicas del Ejecutivo



Elaboración propia.

Gráfico N° 8.

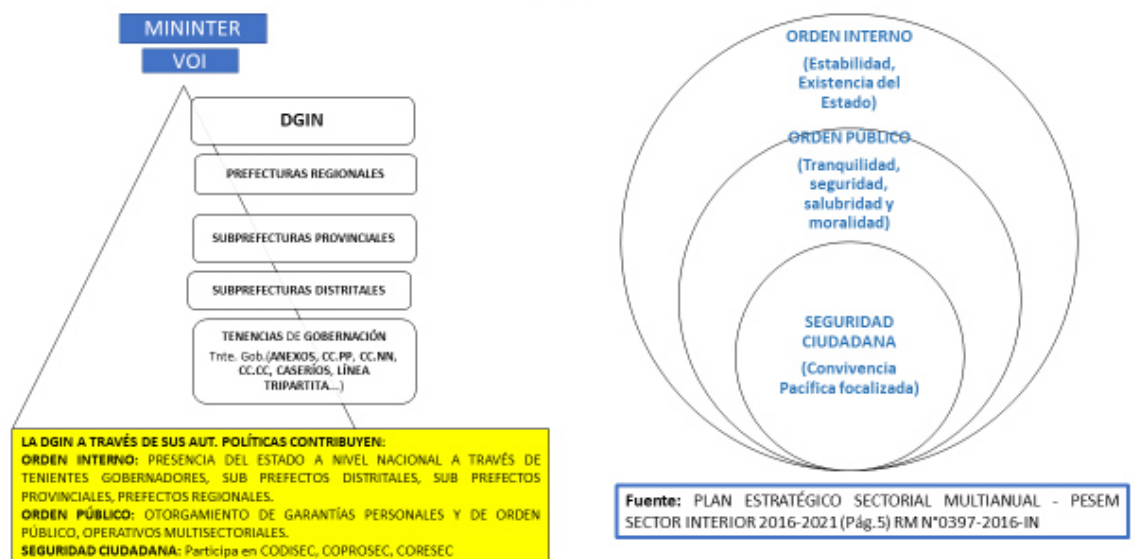
En el espacio territorial de una región se producen EVENTOS DE CONFLICTIVIDAD INTERPERSONAL, SOCIAL, DE RIESGO DE DESASTRES, en los que la AA.PP participa otorgando garantías, previniendo, llevando ayuda directa:



Elaboración propia.

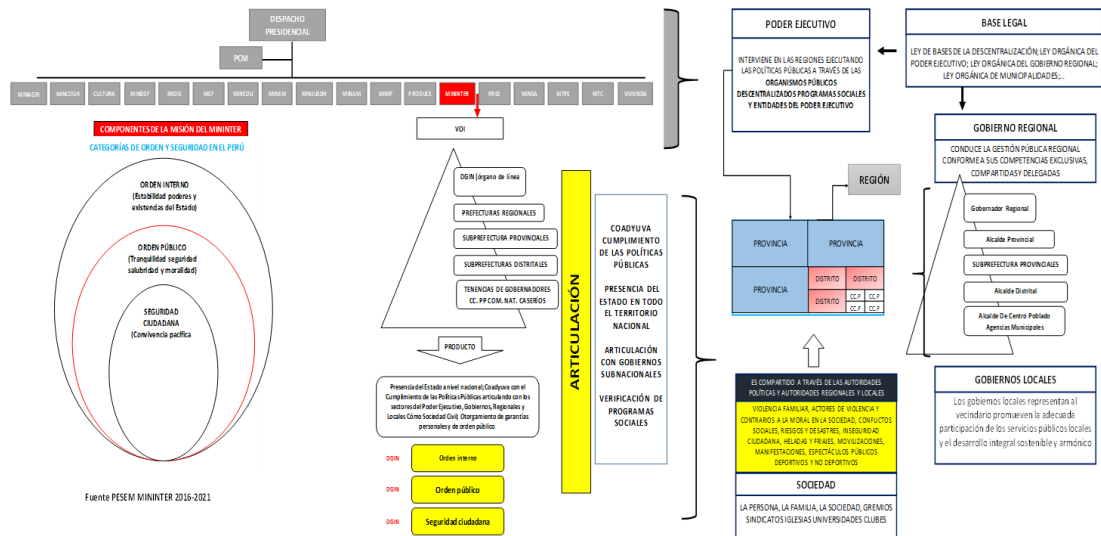
Gráfico N° 9.

La DGIN cumple con la Misión del Sector Interior en sus tres componentes: Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana:



Elaboración propia. Fuente PESEM-IN-2016-2021.

Gráfico N° 10: Coexistencia de la Prefectura y los niveles de gobierno.



Elaboración propia.

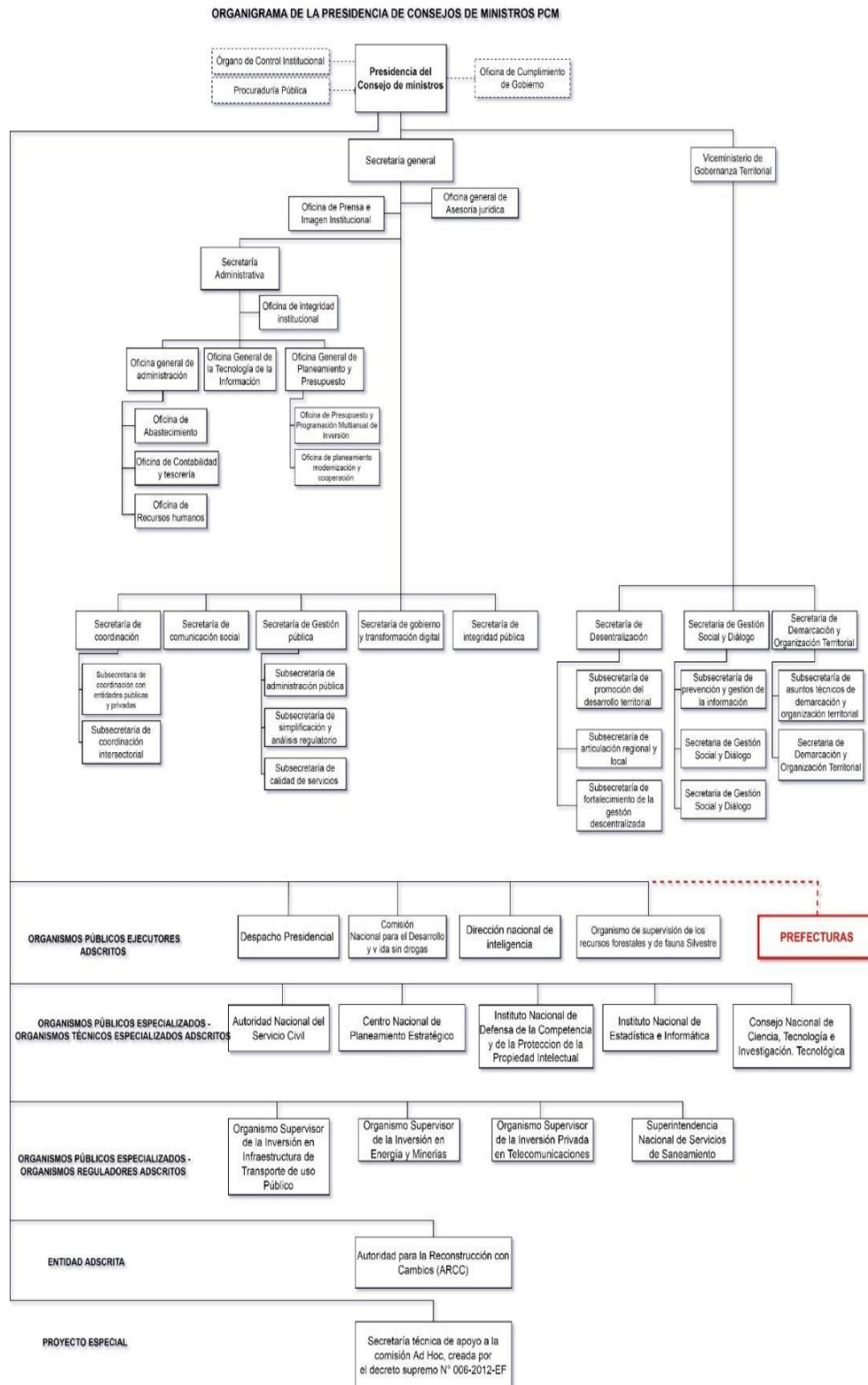
En relación con el reconocimiento constitucional de los tres niveles de gobierno — nacional, regional y local—, la propuesta de reincorporar a la Prefectura dentro del marco constitucional se plantea como una respuesta normativa a los problemas de gobernabilidad. Esta reincorporación se presenta como una alternativa frente a las deficiencias evidenciadas en el proceso de descentralización, buscando atender de manera más efectiva las demandas de la ciudadanía.

Resulta fundamental fortalecer la acción ejecutiva del Estado y garantizar la gobernabilidad mediante el rol de Prefectos, Subprefectos Provinciales y Distritales, quienes actúan como representantes del Poder Ejecutivo. Para ello, se requiere consolidar un sistema de coordinación e intercambio de información transversal, ágil y eficiente, que permita articular el trabajo de los distintos sectores del gobierno nacional

en la ejecución de políticas públicas y programas sociales. De esta forma, se podrán canalizar de manera adecuada y oportuna las demandas de la población, en sintonía con los objetivos de inclusión social y modernización del aparato estatal.

En consecuencia, se propone la reincorporación de las Prefecturas como entidades públicas ejecutoras desconcentradas, dotadas de autonomía administrativa, funcional y económica, y adscritas directamente a la Presidencia del Consejo de Ministros. La presente investigación constituye la base para respaldar una propuesta legislativa que sustente dicha incorporación, planteada en el marco organizacional de la PCM.

Gráfico N° 11



Fuente: PCM, 2023.

Debemos considerar que según el precepto constitucional contenido en el artículo 43 de la Carta Magna, el gobierno de la república del Perú es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Pues bien, dentro de esta configuración del Estado y forma de Gobierno del Perú, cabe precisar cuál es la ubicación de la Prefectura (autoridades políticas): prefectos regionales, sub prefectos provinciales y sub prefectos distritales.

El artículo 43 de la Constitución establece de manera expresa que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Asimismo, declara que el Estado es único e indivisible, y que su forma de gobierno es unitaria, representativa y descentralizada, organizada bajo el principio de separación de poderes. En este marco, el Tribunal Constitucional, mediante las sentencias acumuladas N.º 0020-2005-AI y N.º 0021-2005-AI, resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional N.º 031-2005-GRC/CRC (emitida por el Gobierno Regional del Cusco), así como contra las Ordenanzas Regionales N.º 015-2004-CR-GRH y N.º 027-2005-E-CR-GRH (aprobadas por el Gobierno Regional de Huánuco). Dichas resoluciones abordaron, entre otros aspectos, el denominado *bloque de constitucionalidad* (fojas 34) y el principio de progresividad en la asignación de competencias y la transferencia de recursos a los gobiernos regionales.

Respecto a la fórmula constitucional de “unitario y descentralizado” la encontramos ya desde la Constitución de 1828, abriendo camino a la construcción de una estructura estatal descentralizada, cerrando el paso a tendencias extremas, con razones que no son

exclusivamente doctrinarias, sino más bien obedeciendo a las realidades y circunstancias peruanas. (Paniagua, 2003).

En este sentido, Paniagua sostiene que aún no se ha encontrado una fórmula definitiva para la descentralización; sin embargo, desde 1828 este modelo conserva plena vigencia. Según su análisis, los avances logrados a lo largo de la historia peruana han fracasado debido a la limitada capacidad y preparación de los gobiernos subnacionales, así como a la presencia recurrente de prácticas de corrupción en las administraciones locales y regionales. Todo ello, pese a que la transferencia de recursos y los continuos procesos electorales buscaban afianzar una democracia aún en formación.

Complementando lo expuesto por Valentín Paniagua, es posible afirmar que desde la primera Constitución Política de 1823 ya se evidenciaba una clara intención descentralizadora. Prueba de ello es el artículo primero, que proclamaba: “Todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo, forman la Nación Peruana”.

Ahora, conforme hemos desarrollado en el título precedente la presencia constitucional de la Prefectura data desde la Constitución de 1823, en un contexto histórico se mantuvo hasta su separación anecdótica del borrador final de la Constitución de 1979 y la postulación de la presente investigación a su incorporación Constitucional, no colisiona con el proceso de descentralización, por el contrario lo fortalece con presencia nacional y articulación con los niveles de gobierno subnacionales de manera transversal, optimizando la comunicación y coordinación con los mismos y con la sociedad.

La normativa vigente —que considera a las Prefecturas como órganos desconcentrados del Ministerio del Interior bajo la Dirección General de Gobierno Interior del Viceministerio de Orden Interno, según el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Resolución Ministerial N.º 1520-2019-IN— no se corresponde plenamente con las funciones que allí se describen. Esto evidencia la necesidad de su incorporación en la Constitución y de una regulación legal adecuada.

A juicio del autor, la existencia de la Prefectura —hoy integrada al Ministerio del Interior— resulta justificada, pues contribuye al cumplimiento de las políticas públicas en materia de orden interno y facilita la articulación de políticas multisectoriales mediante la verificación directa de la efectividad de los programas estatales, priorizando las necesidades de la población y promoviendo la inclusión social. Para cumplir tales propósitos, se sostiene que no están claramente definidas las competencias exclusivas y compartidas de los distintos niveles de gobierno, situación que respalda las posturas congresales que buscan suprimir esta institución bicentenaria.

En cuanto a la justificación de la permanencia de Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores, se sostiene que su existencia resulta necesaria, pues sus funciones contribuyen al cumplimiento de los objetivos asignados al sector Interior. Esto se evidencia en el gráfico 9, que recoge como referencia los componentes de la misión institucional: orden interno, orden público y seguridad ciudadana. Dichos lineamientos se encuentran establecidos en el *Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Interior 2016-2021* (PESEM, 2021, p. 5), aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 0397-2016-IN. En este marco, se constata que las autoridades políticas tienen una participación activa en los tres ejes mencionados.

Orden Interno: Presencia del Estado a través de la organización de Tenientes Gobernadores, Sub-prefectos Distritales, Sub-prefectos Provinciales y Prefectos Regionales.

Orden Público: Se tiene como función entre otras el Otorgamiento de Garantías personales y de Orden Público, contribuyendo con la seguridad, salubridad y moralidad pues verifican el cumplimiento de las disposiciones legales, al respecto acompañando a las Municipalidades respecto a la realización de eventos conjuntamente con el Ministerio Público a través de la Fiscalía de Prevención del delito.

Seguridad Ciudadana: Conforme a Ley 27933 y sus modificatorias los Prefectos Regionales, Sub-prefectos Provinciales, Sub-prefectos Distritales son miembros en cada una de sus circunscripciones territoriales de los Comités de Seguridad Ciudadana (CORESEC, COPROSEC Y CODISEC) respectivamente.

En lo que respecta a la intervención en políticas de carácter multisectorial y a la supervisión directa de los programas estatales orientados a priorizar las necesidades de la ciudadanía e impulsar la inclusión social, se pueden señalar los siguientes ejemplos:

- ✓ Desde 2012, el Estado peruano implementa el *Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje*, con el objetivo de coordinar la acción de diez sectores estatales y reducir de manera sostenible la vulnerabilidad de la población frente a fenómenos climáticos adversos. Dichas intervenciones, de carácter permanente, se aprueban de forma multianual mediante decretos supremos

suscritos por la Presidencia de la República, la PCM y los ministros de los sectores involucrados.

- ✓ En este marco, una de las acciones centrales es la entrega de kits de abrigo. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) tiene a su cargo la adquisición; el programa PAIS/Tambos, dependiente del MIDIS, en ciertos casos asume la custodia; mientras que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Gobierno Interior y sus órganos desconcentrados, coordina la distribución. Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores participan directamente en la entrega a la población priorizada, principalmente niños menores de cinco años y adultos mayores de 65 años, en los distritos determinados por el MIMP y la PCM.
- ✓ El Decreto Supremo N.º 047-2022-PCM aprobó el *Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje 2022-2024 (PMHF)*, estableciendo la participación del MININTER, a través de la DGIN y sus autoridades políticas, en todas las fases de distribución en nueve regiones, treinta provincias y sesenta y cinco distritos.
- ✓ El apartado VI.4 del PMHF (p. 53) contempla la modalidad de “intervenciones de entrega directa” por parte de los sectores involucrados. En el caso del MININTER, sus funciones incluyen la recepción, almacenamiento, traslado, distribución y entrega de los kits adquiridos por el MIMP, dirigidos a niños entre cero y cinco años, así como a adultos mayores de 65 años en los distritos priorizados.

Tabla N° 2

Intervención:	Kit de abrigo – MININTER
Producto:	Red de protección social fortalecida ante los efectos de heladas y friaje (P4)
Fin de producto:	- Protección a la salud
Descripción:	Recepción de los kits de abrigo (comprados por el MIMP) en los tambos o locación designada, almacenamiento, traslado, distribución y entrega a la población vulnerable beneficiaria de los distritos priorizados, (niñas y niños de cero meses hasta 5 años y personas adultas mayores de 65 años a más), empleando el formato padrón (brindado por el MIMP).
Resultado al que contribuye:	- Menor incidencia de IRAs - Menor incidencia de neumonía
Impacto al que contribuye:	- Menor mortalidad infantil y de la población adulto mayor. - Menor ausentismo escolar
Responsable:	DGIN-MININTER (verificación y distribución de Kits) y ODN (adquisición e internamiento de Kits en el Tambo o local designado)
Articulación:	MININTER (DGIN), MIDIS (PN PAIS), Gobiernos Locales
Focalización:	Distrital, pero priorizando la entrega inicial en los centros poblados de prioridad muy alta o alta según el DVG.T.

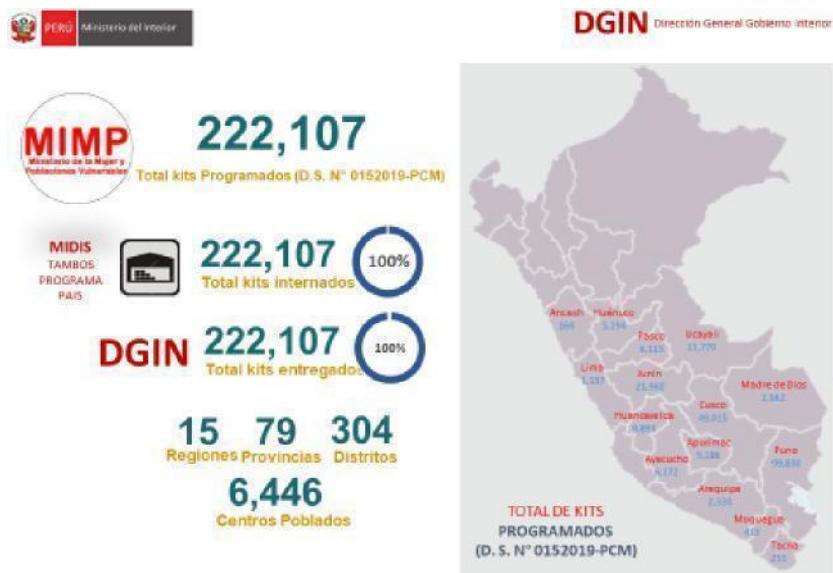
Fuente: Anexo D.S. 047-2022-PCM. PMHF-2022.

Aunque ministerios como el de Desarrollo e Inclusión Social, el MIMP y la misma Presidencia del Consejo de Ministros, mediante sus secretarías, disponen de oficinas regionales y gestores con atribuciones específicas, la amplia cobertura territorial que ofrecen las autoridades políticas (Prefectos, Subprefectos provinciales y distritales, así como Tenientes Gobernadores) ha llevado a la PCM, en su labor de coordinación multisectorial, a apoyarse en dichos representantes del sector Interior. Gracias a ello, se ha garantizado la supervisión y entrega de los kits de abrigo dirigidos a poblaciones en situación vulnerable, especialmente en los centros poblados catalogados como de muy alta o alta prioridad, de acuerdo con lo establecido por el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM.

En complemento, los cuadros estadísticos que se presentan a continuación ilustran la participación del sector Interior en el marco del *Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021 (PMHF)*, aprobado por el D.S. N.º 015-2019-PCM. Dicho plan multianual fijó como meta presupuestal para el MIMP la adquisición de 222,107 kits de

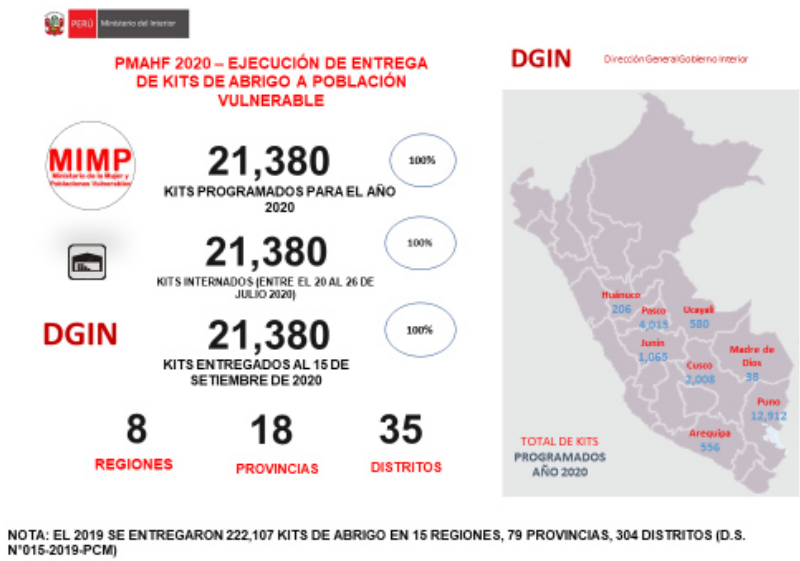
abrigo anuales, iniciándose con esa cifra en 2019. No obstante, las restricciones presupuestarias redujeron la cantidad a 21,380 kits en 2020 y a 15,551 en 2021. Para 2022 se programó la entrega de 65,864 kits, de los cuales, al 30 de noviembre de ese año, ya se había alcanzado un avance del 99 %.

Gráfico N° 12



Fuente DGIN.

Gráfico N° 13



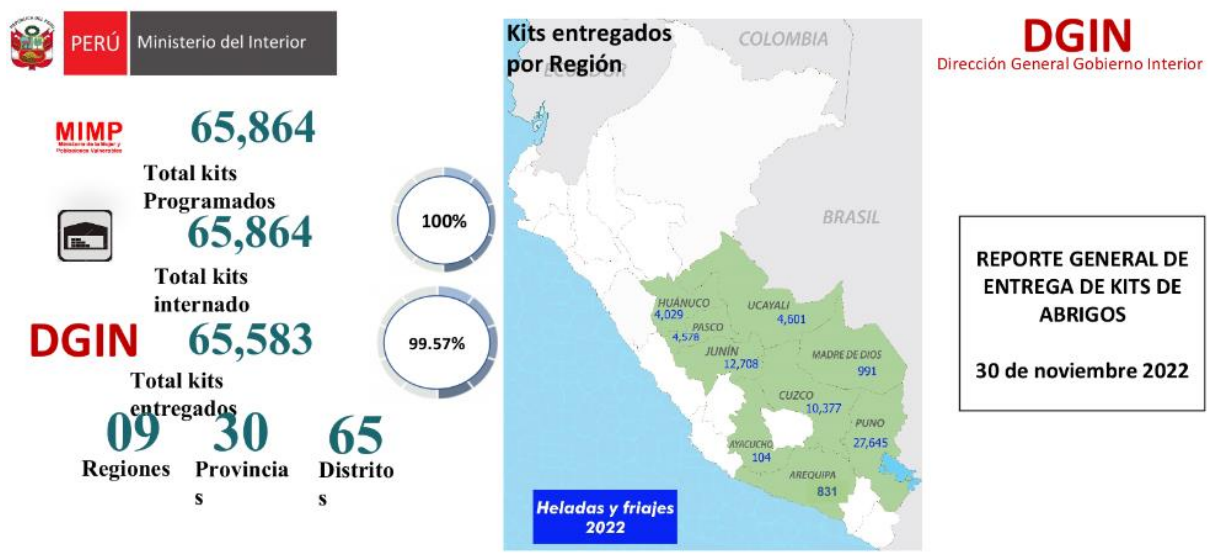
Fuente: Dirección General de Gobierno Interior

Gráfico N° 14



Fuente: Dirección General de Gobierno Interior.

Gráfico N° 15



Fuente: Dirección General de Gobierno Interior. 2022.

Conviene subrayar que la distribución de los kits de abrigo por parte de las Prefecturas y sus autoridades políticas no se interrumpió, incluso durante el periodo de la pandemia del COVID-19. Para demostrarlo, se incluyen registros fotográficos de los años 2019, 2020 y 2021.

Gráfico N° 16



ENTREGA DE KITS DE ABRIGO AÑO 2019: Mosocllacta – Acomayo – Cusco



Fuente: Fuente: Dirección General de Gobierno Interior. 2022.

Gráfico N° 17



ENTREGA DE KITS DE ABRIGO AÑO 2020: Condoruri – El Collao – Puno



Fuente: Dirección General de Gobierno Interior, 2020.

Gráfico N° 18



ENTREGA DE KITS DE ABRIGO AÑO 2021: Pangoa – Satipo – Junín



Fuente: Dirección General de Gobierno Interior, 2021.

- ✓ Respecto a la efectividad de los programas del Estado en pro de la priorización de las necesidades de la población para contribuir con la inclusión social, y si se justifica la participación de los Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores. Y si para lograr esos propósitos ¿no están reguladas las competencias exclusivas y compartidas de los diversos niveles de gobierno? Cabe señalar, al respecto como ejemplo que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables proporciona al Sector Interior el Anexo 9 – Formato Padrón de Beneficiarios de Kits de abrigo, instrumento previsto en cada Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje, como el del 2022; sin embargo no es un padrón nominal en sí, y es proporcionado a los Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores a

cargo de la entrega de kits de abrigo la población vulnerable a atender (niños de 00 a 05 años y adultos mayores de 65 años):

Tabla N° 3



PADRÓN DE BENEFICIARIOS
PLAN MULTISECTORIAL ANTE HELADAS Y FRIAJE 2022

EDADES _____

BIENES RECIBIDOS _____

DISTRITO _____

PROVINCIA _____

REGIÓN _____

FECHA _____/2022_

N°	APELLIDOS Y NOMBRES	DNI	CENTRO POBLADO/COMUNIDAD	NOMBRE DEL PADRE/MADRE (en caso de niños y niñas)	DNI	FIRMA/HUELLA DIGITAL
01						
02						
03						
04						
05						
06						
07						
08						
09						
10						

.....
 Firma y Sello de la Autoridad Local

Fuente: Oficina de Defensa Nacional del Ministerio de la Mujer, 2022.

- ✓ El Anexo 9 – Formato Padrón de Beneficiarios proporcionado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que por cierto fue materia de “Informe de Orientación de Oficio e identificación de Situación Adversa” (Informe de Orientación de Oficio, N° 059-2020-OCI/0282-SOO), por parte de OCI MININTER, precisando que “Como se muestra en los párrafos anteriores, el plan y guía establecen que la adquisición e internamiento de kits de abrigo son responsabilidad de la Oficina de Defensa Nacional del MIMP; así como su verificación –durante el internamiento- y distribución son responsabilidad de la DGIN del MININTER, a través de las autoridades políticas; sin embargo, ambos instrumentos procedimentales carecen de precisión respecto a la

elaboración de padrones donde figuren los beneficiarios a quienes se destinaría dichos kits de abrigo, en cuanto al ente responsable de su elaboración y procedimientos para esto corresponde al MIMP; lo que se establece en el Plan Multisectorial, específicamente el literal j) del Capítulo III: “Consideraciones para el transporte e internamiento de los kits de abrigo de la guía señala que la ODN – MIMP proporciona el ‘Padrón de beneficiarios Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje, los mismos que consisten formatos en blanco, (...)”.

Respecto a la situación adversa identificada por OCI MININTER, el Sector Interior promovió una reunión ante la PCM con presencia del MIMP a fin de tratar temas relacionados a los padrones para la entrega de kits de abrigo, dentro de la articulación de ambos sectores intervinientes en el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaaje 2019-2021, suscribiendo el Acta de Reunión, Acta de Reunión N°021-2020/UF-OTGRD, de fecha 23 de setiembre de 2020, que evidencia – sin ser responsabilidad directa de MININTER la elaboración de padrones nominales de beneficiarios, a diferencia del MIMP- que el sector Interior impulsó la reunión, y alcanzó con anticipación una propuesta de Plan de Acción al MIMP que consistía en contar con un padrón pre elaborado a fin de identificar a los beneficiarios, para cuyo efecto se sugiere que el MIMP puede contar como insumo con los padrones de kits entregados por los subprefectos; que es importante que el Protocolo de intervención sea aprobado como anexo del Decreto Supremo que regule las actividades multisectoriales en adelante; se recogió en esa oportunidad la demanda ciudadana respecto a ampliar la cobertura de kits de abrigo para años subsiguientes, lo que se dejó a consideración del MIMP.

Sin embargo, evidencia que los actuales sectores que están directamente a cargo de recoger, mantener y actualizar la data de beneficiarios de manera nominal de las distintas poblaciones vulnerables no pueden cumplir cabalmente sus funciones sin necesitar de este ejército humano liderado por las Prefectura, otra razón que demuestra que su incorporación constitucional valida y formaliza su participación como eje central de ente canalizador de la demanda ciudadana y garante de la gobernabilidad. Máxime que el suscrito fue actor partícipe en esta actividad y podemos dar fe que, incluso a través del sector interior trasladamos al Ministerio de la Mujer y PCM, información recogida por las autoridades políticas canalizando la demanda ciudadana a fin de contribuir con el cierre de brechas, mediante: i) Informe N°000264-2022/IN/VOI/DGIN 08ABR2022 para MIMP, ii) Informe N°000329-2022/IN/VOI/DGIN 04MAY2022 para VGT-PCM. Ambos documentos, en resumen acreditan y sustentan la brecha de 156,243 pobladores vulnerables de 239 distritos de nuestro país que no fueron atendidos el año 2022:

Gráfico N° 19



Fuente: Dirección General de Gobierno Interior, 2022.

Con el propósito de demostrar que la Dirección General de Gobierno Interior y las autoridades políticas (Prefectos, Subprefectos Provinciales y Distritales) constituyen la base operativa para la actualización de beneficiarios reales —asumiendo dichas tareas gracias a su cobertura y compensando las limitaciones de entidades como el MIMP y el MIDIS— se presenta un caso ilustrativo. Para ello, se adjuntan los Formatos de Levantamiento de Información sobre Proyección de Beneficiarios y las Hojas de Ruta correspondientes a la entrega de kits de abrigo del año 2022, elaboradas por un Teniente Gobernador del distrito de San Luis de Shuaro, en la provincia de Chanchamayo, región Junín:

Gráfico N° 20

REGION A SUPERVISAR		DISTRITO	
Junín		San Luis de Shuaro	
GOBIERNO		Provincia YAPAZ ALTO	
NOMBRES DE LA A.A.P.P. RESPONSABLE		Vicente Porras Avila	
NOMBRE DEL COMISIONADO			
DIRECCION DE ASISTENTES ESTRATEGICOS			
RESPONSABLE DEL PROGRAMA JUNTOS DE LA CAPITAL DE LA REGION		CELULAR	TELEFONO Fijo OFIC
APELLIDOS			
NOMBRES			
DIRECCION DE OFICINA			
RESPONSABLE DEL PROGRAMA PENSIÓN 65 DE LA CAPITAL DE LA REGION		CELULAR	TELEFONO Fijo OFIC
APELLIDOS			
NOMBRES			
DIRECCION DE OFICINA			
RESPONSABLE DE LA OFICINA DE PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO REGIONAL		CELULAR	TELEFONO Fijo OFIC
APELLIDOS			
NOMBRES			
DIRECCION DE OFICINA			
RESPONSABLE DE LA DIRECCION REGIONAL DE SALUD - CENTROS DE SALUD DISTRICTALES		CELULAR	799826840
APELLIDOS		Oscar Ocasio	
NOMBRES		Aida Ayne	
DIRECCION DE OFICINA		Centro Salud San Luis de Shuaro	
MUNICIPALIDAD DISTRICTAL - PROGRAMAS SOCIALES		CELULAR	998995093
APELLIDOS		Pio Jara	
NOMBRES		Luzmila Vizcaino	
DIRECCION DE OFICINA		Gerencia de Desarrollo Social - Municipalidad San Luis de Shuaro	
RESPONSABLE DE LA POSTA O CENTRO DE SALUD DISTRICTAL		CELULAR	948126029
APELLIDOS		Montes Rivas	
NOMBRES		Savler	
DIRECCION DE OFICINA		Puesto de Salud - Yapez Alto	
REPRESENTANTE DE JUNTAS VECINALES DISTRICTAL		CELULAR	985719529
APELLIDOS		Papa Mashico	
NOMBRES		Silvia Roger	
DIRECCION DE OFICINA		San Luis de Shuaro	
REPRESENTANTE COMUNIDADES CAMPESINAS		CELULAR	
APELLIDOS			
NOMBRES			
DIRECCION DE OFICINA			
OTRO:		CELULAR	954788757
APELLIDOS		Porras Avila	
NOMBRES		Vicente	
DIRECCION DE OFICINA		Yapez Alto	

Fuente: Tenencia de Gobernación de San Luis de Shuaro – Chanchamayo – Junín.

Gráfico N° 21

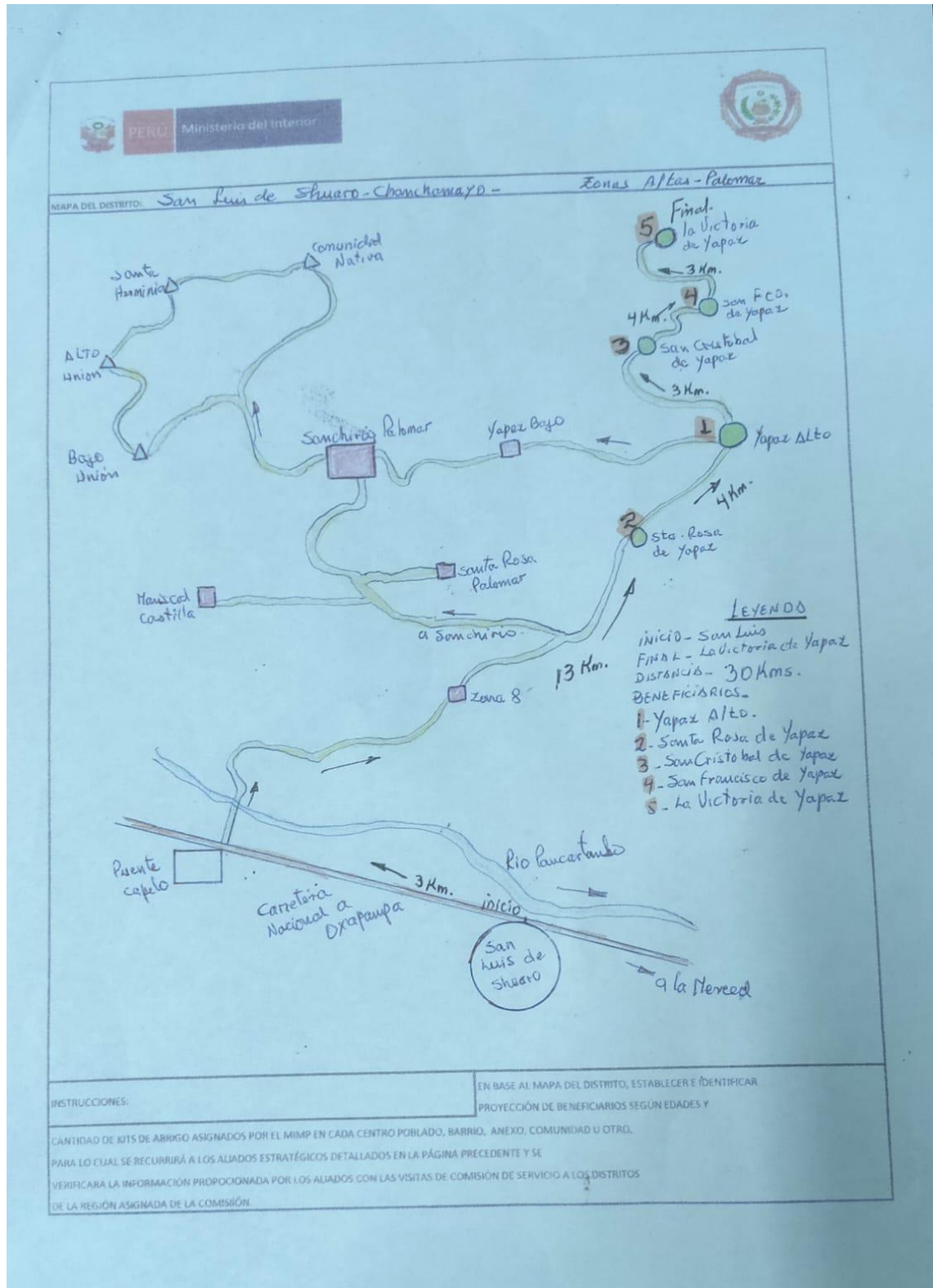


Gráfico N° 22

 PERÚ Ministerio del Interior		
PROYECCIÓN DE BENEFICIARIOS POR BARRIO, CENTRO POBLADO, COMUNIDAD DEL DISTRITO:		
CUADRO EN EXCEL DE LA CANTIDAD DE KITS DE ABRIGO POR EDADES ASIGNADOS POR EL MIMP PARA EL DISTRITO		
KIT DE ABRIGO	CANTIDAD REQUERIDA PARA EL CENTRO POBLADO O COMUNIDAD O BARRIO: <i>Yapaz Alto</i>	PUNTO SUGERIDO: LOZA DEPORTIVA, ESCUELA, COLEGIO, PARROQUIA, COMUNIDAD: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA EXACTA DEL LUGAR DE ENTREGA DE LOS KITS DEL CENTRO POBLADO O CENTROS POBLADOS
KIT 01	Masculino = 3	<i>Local Comunal de Yapaz Alto.</i> <i>Ruta 1</i>
00 A 12 MESES	Femenino = 2 > total 5	
KIT 2	Masculino = 2 > total 3	
12 A 24 MESES	Femenino = 1 > total 3	
KITS 3	Masculino = 3 > total 5	
2 A 3 AÑOS	Femenino = 2 > total 5	<i>Local Comunal de Santa Rosa de Yapaz</i> <i>Ruta 2</i>
KIT 4	Masculino = 3 > total 5	
3 A 5 AÑOS	Femenino = 2 > total 5	
KIT 5	Masculino = 3 > total 5	
MAYORES 65 AÑOS	TOTAL < M = 10 > L = 12 > total 22	
KIT DE ABRIGO	CANTIDAD REQUERIDA PARA EL CENTRO POBLADO O COMUNIDAD O BARRIO: <i>Santa Rosa Yapaz</i>	PUNTO SUGERIDO: LOZA DEPORTIVA, ESCUELA, COLEGIO, PARROQUIA, COMUNIDAD: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA EXACTA DEL LUGAR DE ENTREGA DE LOS KITS DEL CENTRO POBLADO O CENTROS POBLADOS
KIT 01	Masculino = 2 > total 5	<i>Local Comunal de Santa Rosa de Yapaz</i> <i>Ruta 2</i>
00 A 12 MESES	Femenino = 3 > total 5	
KIT 2	Masculino = 2 > total 2	
12 A 24 MESES	Femenino = 0 > total 2	
KITS 3	Masculino = 2 > total 3	
2 A 3 AÑOS	Femenino = 1 > total 3	<i>Local Comunal de San Cristóbal de Yapaz</i> <i>Ruta 3</i>
KIT 4	Masculino = 1 > total 3	
3 A 5 AÑOS	Femenino = 2 > total 3	
KIT 5	Masculino = 1 > total 3	
MAYORES 65 AÑOS	TOTAL < M = 6 > L = 3 > total 9	
KIT DE ABRIGO	CANTIDAD REQUERIDA PARA EL CENTRO POBLADO O COMUNIDAD O BARRIO: <i>San Cristóbal Yapaz</i>	PUNTO SUGERIDO: LOZA DEPORTIVA, ESCUELA, COLEGIO, PARROQUIA, COMUNIDAD: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA EXACTA DEL LUGAR DE ENTREGA DE LOS KITS DEL CENTRO POBLADO O CENTROS POBLADOS
KIT 01	Masculino = 1 > total 2	<i>Local Comunal de San Cristóbal de Yapaz</i> <i>Ruta 3</i>
00 A 12 MESES	Femenino = 1 > total 2	
KIT 2	Masculino = 0 > total 1	
12 A 24 MESES	Femenino = 1 > total 1	
KITS 3	Masculino = 0 > total 1	
2 A 3 AÑOS	Femenino = 1 > total 1	
KIT 4	Masculino = 2 > total 3	
3 A 5 AÑOS	Femenino = 1 > total 3	
KIT 5	Masculino = 2 > total 3	
MAYORES 65 AÑOS	TOTAL < M = 3 > L = 2 > total 5	
KIT DE ABRIGO	CANTIDAD REQUERIDA PARA EL CENTRO POBLADO O COMUNIDAD O BARRIO:	PUNTO SUGERIDO: LOZA DEPORTIVA, ESCUELA, COLEGIO, PARROQUIA, COMUNIDAD: DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA EXACTA DEL LUGAR DE ENTREGA DE LOS KITS DEL CENTRO POBLADO O CENTROS POBLADOS
KIT 01		
00 A 12 MESES		
KIT 2		
12 A 24 MESES		
KITS 3		
2 A 3 AÑOS		
KIT 4		
3 A 5 AÑOS		
KIT 5		
MAYORES 65 AÑOS		

Fuente: Tenencia de Gobernación de San Luis de Shuaro – Chanchamayo – Junín.

Es importante precisar que la función de garantizar el orden público, el orden interno, salvaguardar la integridad de los ciudadanos, prevenir la conflictividad social y

participar de manera activa en los comités de seguridad ciudadana y en la gestión del riesgo de desastres no es exclusiva de la Policía Nacional. Dichas atribuciones también corresponden al Ministerio Público, a través de las Fiscalías de prevención del delito, así como a los Gobiernos Regionales y Locales mediante sus comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, tal como lo establece la ley.

Actualmente, las disposiciones que regulan el accionar de la Dirección General de Gobierno Interior y de sus órganos desconcentrados (Prefecturas Regionales, Subprefecturas Provinciales, Subprefecturas Distritales y Tenencias de Gobernación) están contenidas en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 1520-2019-IN.

Asimismo, la normativa que establece la organización de la Dirección General de Gobierno Interior y sus divisiones internas (Dirección de Autoridades Políticas y Dirección de Autorizaciones Especiales y Garantías) se encuentra detallada entre los artículos 117º y 123º del mismo documento. En particular, el artículo 117º señala que la misión de esta entidad consiste en conducir y supervisar el desempeño de las autoridades políticas designadas; conceder garantías personales y vinculadas al orden público; así como vigilar la correcta ejecución de rifas con fines sociales y colectas públicas. Su jurisdicción abarca todo el país y se encuentra bajo la dependencia del Viceministerio de Orden Interno.

El Capítulo VIII de la norma acotada, trata sobre los Órganos Desconcentrados en sus artículos 159º a 168º (Prefecturas Regionales, Subprefecturas Provinciales, Subprefecturas Distritales y Tenencias de Gobernación).

La investigación planteada por el suscrito sustenta y postula que el marco normativo actual de la Dirección General de Gobierno Interior y sus órganos desconcentrados (Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores) precisamente no es congruente con la funcionalidad expresamente citada en ella, correspondiendo su incorporación Constitucional y regulación legal.

Sin dejar de lado lo expuesto, los gráficos presentados evidencian que la Dirección General de Gobierno Interior y sus órganos desconcentrados —Prefecturas, Subprefecturas y Tenencias de Gobernación— intervienen en funciones vinculadas con el orden interno, la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, además de participar en la prevención de riesgos de desastres, entre otras tareas. Esta realidad fundamenta la propuesta de reincorporar constitucionalmente a la Prefectura, ya que su actual marco normativo resulta incongruente con el rol que desempeña en la práctica.

Asimismo, corresponde mencionar que la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros publicó el documento “Identificación y análisis de las tendencias en materia de modernización de la gestión pública con una visión al 2030” (Informe de Orientación de Oficio N.º 059-2020-OCI/0282-SOO). En dicho texto, bajo el apartado “Deficiencias en la gestión pública”, se resalta que el desempeño desigual del Estado se refleja en notorias falencias en la prestación de servicios, lo que impacta negativamente en la percepción ciudadana. Entre estas deficiencias se encuentran: un diseño inadecuado de la estructura organizacional y funcional, la ausencia de políticas sólidas de gestión y desarrollo del talento humano, así como una débil articulación tanto intergubernamental como intersectorial.

En esa misma línea, la Presidencia del Consejo de Ministros reconoce que la estructura organizativa de múltiples entidades públicas no guarda coherencia con los objetivos estratégicos ni con las funciones que se supone deberían ejecutar. Esto se debe a que muchas de estas instituciones mantienen un modelo de gestión funcional, con jerarquías rígidas y procedimientos poco claros, lo que limita la entrega de bienes y servicios de calidad a la población. Además, los lineamientos vigentes para la elaboración de documentos de gestión aplican criterios uniformes que no consideran la diversidad de realidades institucionales.

Del mismo modo, el informe advierte que persisten problemas en la definición de perfiles de puestos y en la determinación del número adecuado de profesionales requeridos. Se añade a ello la carencia de políticas de capacitación y de desarrollo de competencias, aspecto en el que también se identifica una responsabilidad compartida con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

Finalmente, el informe de la PCM señala que la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es limitada, costosa y poco eficiente. Los mecanismos legales existentes para articular a las instituciones muestran deficiencias de diseño, carecen de consensos suficientes para su implementación y, en la práctica, no han logrado consolidarse como herramientas eficaces de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Esta deficiencia, considero subsiste en el tiempo y hasta la fecha, desperdiciando la presencia nacional de la red de Prefectos y Subprefectos del país, su articulación transversal con otros sectores y conexión directa con la población; por lo que, se postula

su reincorporación constitucional en su bicentenario, entendiendo que su actual regulación normativa es incongruente y camisa de fuerza para la amplitud y desenvolvimiento de funciones, que abarcan como se acredita en los ítems precedentes a contribuir en la identificación de población vulnerable y cierre de brechas. Lo que no colisiona con funciones de la Policía Nacional, Ministerio Público ni Gobiernos Subnacionales.

Como antecedente cercano, aunque sin relación directa, se recuerda que a través del Decreto Legislativo N.º 1140, publicado el 10 de diciembre de 2012 en el diario oficial *El Peruano*, se constituyó la Oficina Nacional de Gobierno Interior (ONAGI). Este organismo fue creado como un ente público ejecutor con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y presupuestaria, además de contar con pliego propio. Dicha oficina fue adscrita al Ministerio del Interior.

La exposición de motivos del citado Decreto precisaba que era necesario fortalecer la presencia del Gobierno Interior en todo el territorio nacional, en especial en las zonas más alejadas, garantizando la labor de las autoridades políticas designadas. Asimismo, buscaba implementar una política moderna de gobierno interior como parte de la política de Estado, reducir riesgos y amenazas que afecten a la seguridad de las personas y de la propiedad, y centralizar la información remitida por dichas autoridades. Con ello, se justificaba la necesidad de un organismo ejecutor con autonomía plena y capacidades suficientes para cumplir estas funciones.

En consecuencia, todo lo expuesto evidencia una labor articulada entre las instituciones “constitucionales” y las autoridades políticas – según ley – cuya funcionalidad es desarrollada en el ámbito del Bloque de Constitucionalidad, que conforme ha desarrollado el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias, son aquellas que complementan los preceptos constitucionales, relativos a fines, estructura y funcionamiento. Sin perjuicio de ello, considero, que esta funcionalidad, no es óbice y por lo contrario es un elemento que suma a postular la reincorporación constitucional de la Prefectura – lo que genera debate, pero es importante- que se pretende en la presente investigación.

En lo que respecta a la descentralización, puede afirmarse que esta se ha desarrollado con mayor ímpetu que planificación. Un ejemplo de ello fue la reactivación del proceso en 2002, con la promulgación de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que impulsaron la regionalización del país. A este marco se sumó la política descentralista del segundo gobierno de Alan García, más orientada a un gesto político que a una verdadera reforma estructurada. Dicho enfoque aceleró la transferencia de competencias sin acompañar la formación adecuada de los funcionarios locales y regionales, lo que derivó, entre otras cosas, en la municipalización de los servicios de salud y educación. Posteriormente, el proceso se amplió con la implementación del Programa de Presupuesto por Resultados (Ley N.º 28411) y del Plan de Mejora de la Gestión Municipal (Ley N.º 29332). De esta manera, la descentralización se mantiene en la agenda política, aunque sin lograr un avance ordenado, dado que muchas decisiones responden más a intereses políticos coyunturales que a una estrategia de articulación integral.

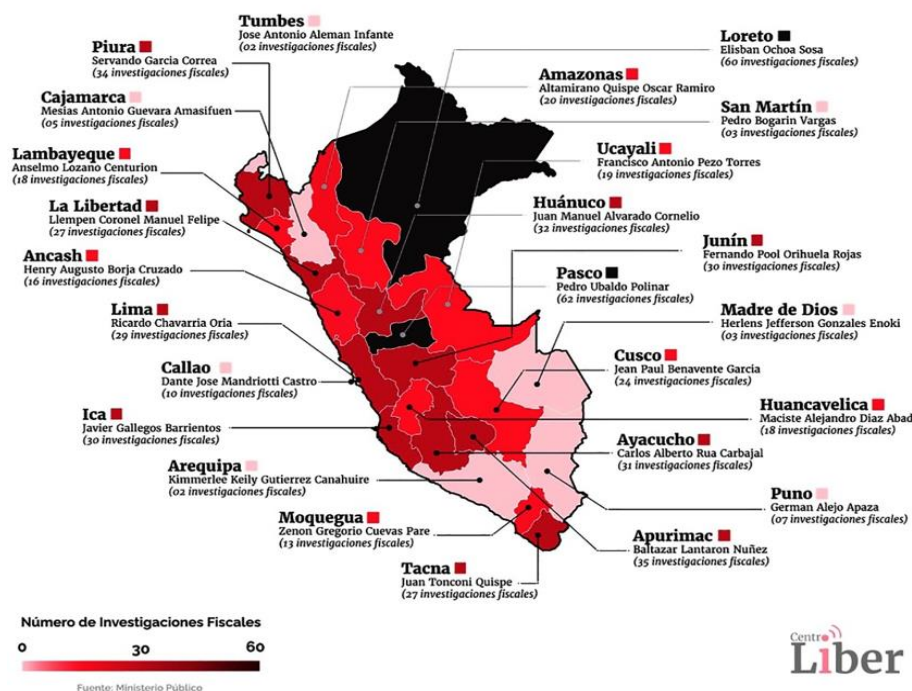
La pandemia del COVID-19 evidenció las debilidades de este proceso, especialmente en los servicios de salud bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales. Si bien la Ley N.º 27783 establece entre sus competencias la gestión de los servicios sanitarios en cada jurisdicción, la crisis sanitaria puso en evidencia carencias estructurales y deficiencias en la ejecución presupuestal. Un informe de la Contraloría General de la República reveló que gobiernos regionales como los de Arequipa, Cusco, Apurímac, Puno, Tingo María, Huánuco y Junín destinaron alrededor de S/ 1,900 millones a 14 hospitales que aún permanecen inconclusos o paralizados.

De igual modo, al 11 de mayo de 2020, diversos medios reportaron que los gobiernos regionales del Callao, Lambayeque y Piura —departamentos gravemente afectados por el coronavirus— no habían alcanzado siquiera el 25% de ejecución de sus presupuestos destinados a enfrentar la pandemia (UNICEF, abril 2023).

Por otro lado, el Centro Libertad ha señalado que actualmente existen 557 investigaciones fiscales en curso contra gobernadores regionales, de las cuales alrededor del 70% están vinculadas a delitos de corrupción. De acuerdo con el registro elaborado a partir de la información del Sistema Informático de Consulta de Casos del Ministerio Público —obtenida mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública—, todos los 25 gobernadores regionales enfrentan al menos dos procesos abiertos, y algunos acumulan hasta 62 investigaciones activas.

Gráfico N° 23: Investigaciones Activas contra Gobernadores Regionales.

INVESTIGACIONES ACTIVAS CONTRA GOBERNADORES REGIONALES



Fuente: Grupo Liber – Información del Ministerio Público

En este marco, se propone incluir a la Prefectura dentro del ámbito constitucional como instancia representativa del Poder Ejecutivo en todo el territorio nacional. Este organismo debería fundamentarse en principios de meritocracia y profesionalismo, asumiendo funciones de representación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Su misión comprendería supervisar la adecuada ejecución de políticas públicas, controlar el desarrollo de programas sociales y verificar la realización de obras y servicios financiados con recursos del gobierno central. Todo ello sin interferir en las competencias propias de la Contraloría General de la República ni de los organismos

reguladores, sino siguiendo un modelo similar al sistema francés descrito en la presente investigación.

La propuesta consiste en que esta entidad constitucional recoja de manera efectiva las demandas ciudadanas para traducirlas en políticas públicas que respondan a las necesidades de la población. Con ello, se evitarían gastos innecesarios en los denominados Consejos de Ministros Descentralizados —que implican el traslado del Presidente, ministros, asesores y equipos técnicos hacia diversas provincias—, instancias que muchas veces no generan resultados concretos. Por el contrario, los representantes del Ejecutivo estarían permanentemente en cada región, provincia, distrito e incluso en centros poblados, pero con un respaldo constitucional y reglamentario que permita optimizar al Estado y los servicios que brinda (como se representa en el Gráfico N.º 1).

Debe señalarse, sin embargo, que la tendencia actual —en contraposición a la propuesta de este trabajo— apunta hacia la eliminación progresiva de las Prefecturas. Según diversos reportajes periodísticos, estas se habrían convertido en espacios de clientelaje político, utilizados como moneda de cambio para favores partidarios. Incluso se han visto envueltas en investigaciones mediáticas, como el caso de los “*Waykis en la sombra*”, que vincula a la designación de prefectos y subprefectos con intereses políticos impulsados por allegados a la mandataria, en el marco de la construcción de un movimiento partidario.

Tal percepción, que tiene asidero en la práctica, se deriva de una gestión deficiente del Sector Interior y de decisiones discrecionales en los nombramientos. Estas

circunstancias han desvirtuado las funciones contempladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior (aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 1520-2019-IN), en el cual se establecen responsabilidades como mantener el orden interno, contribuir con la seguridad ciudadana y apoyar la implementación de políticas públicas. No obstante, esta situación requiere un análisis más profundo desde la óptica jurídico-constitucional, a fin de evaluar con mayor rigor la conveniencia de extinguir o, por el contrario, reincorporar a las Prefecturas en el ámbito constitucional, resaltando su papel esencial dentro de las políticas públicas.

2.2.5. Regulación Normativa vigente de las Prefecturas dentro de la Dirección General de Gobierno Interior

En la actualidad, la norma que rige el funcionamiento de las Prefecturas y Subprefecturas como órganos desconcentrados del Ministerio del Interior y de la Dirección General de Gobierno Interior es el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N.º 1520-2019-IN.

Los objetivos generales de la Dirección General de Gobierno Interior (DGIN) son los siguientes:

1. Reforzar la presencia del Estado en todo el territorio nacional a través de las autoridades políticas designadas.
2. Autorizar y garantizar la legalidad de rifas con fines sociales y colectas públicas en todo el país, protegiendo la buena fe de la ciudadanía.
3. Impulsar, consolidar y desarrollar las capacidades y competencias de las autoridades políticas.

4. Supervisar, sancionar y controlar a las personas naturales o jurídicas que infrinjan normas dentro de su jurisdicción.
5. Optimizar la organización institucional mediante una gestión eficiente, eficaz y orientada a resultados.

Misión

Asegurar la protección jurídica mediante el otorgamiento de garantías dentro de su competencia, representando al Poder Ejecutivo en el ámbito territorial asignado y reforzando la presencia del Estado en todo el país. Con ello, contribuir al seguimiento y ejecución de las políticas nacionales, a la gobernabilidad, a la paz social y al mantenimiento del orden interno y público.

Visión

Constituirse en una institución del sector público moderna, innovadora, especializada y proactiva, reconocida por la sociedad como referente en la articulación nacional ejercida a través de sus autoridades políticas designadas. Su propósito es promover un entorno de seguridad jurídica y social, garantizando gobernabilidad, paz e inclusión en todo el territorio.

Funciones

La Dirección General de Gobierno Interior es la encargada de coordinar y fiscalizar el trabajo de las autoridades políticas designadas, otorgar garantías personales relacionadas con la seguridad y el orden público, y garantizar la transparencia de rifas y colectas de carácter social. Su competencia se extiende a nivel nacional y depende jerárquicamente del Viceministerio de Orden Interno. Entre sus principales funciones se encuentran:

- a) Designar, dirigir, remover, aceptar renunciaciones y encargar funciones a subprefectos provinciales y distritales, asegurando la representación del Estado en todo el territorio; respecto de los tenientes gobernadores, esta facultad recae en los subprefectos provinciales.
- b) Proponer al Viceministro de Orden Interno la designación, encargatura o remoción de prefectos regionales, así como dirigir y supervisar su desempeño.
- c) Evaluar y supervisar a prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores.
- d) Fiscalizar e imponer sanciones, así como ejecutar la cobranza coactiva por infracciones relacionadas con garantías de orden público y colectas públicas.
- e) Formular propuestas de normativa técnica que regule la labor de las autoridades políticas.
- f) Aprobar y dar seguimiento al Plan Anual de Trabajo de los órganos desconcentrados.
- g) Participar, mediante las autoridades políticas, en la prevención y resolución de conflictos sociales y en la identificación de riesgos vinculados a seguridad ciudadana y gobernabilidad.
- h) Colaborar con los sectores del Poder Ejecutivo en el monitoreo de las políticas nacionales en sus jurisdicciones.
- i) Promover programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades de las autoridades políticas.
- j) Custodiar y conservar premios no reclamados derivados de rifas autorizadas.
- k) Destinar dichos premios a fines sociales.
- l) Coordinar con entidades públicas y privadas la prevención de alteraciones al orden público en eventos masivos.

- m) Revisar y evaluar las rendiciones de cuentas de rifas con fines sociales.
- n) Presentar al Viceministro directivas y propuestas normativas en su ámbito de acción.
- o) Aprobar disposiciones internas relacionadas con la gestión del Gobierno Interior.
- p) Proponer convenios de cooperación interinstitucional en asuntos de su competencia.
- q) Resolver recursos administrativos en el ámbito de su jurisdicción.
- r) Emitir resoluciones y demás actos administrativos en las materias que correspondan.
- s) Cumplir cualquier otra función establecida en las normas vigentes o que le asigne el Viceministro de Orden Interno.

2.3. Marco conceptual

1. **Articulación:** acción de coordinar o ensamblar. También, capacidad de diseñar planes o exponer razones de defensa (Ossorio, 2020, p. 89).
2. **Desarticulación:** proceso de separar o desorganizar un conjunto, sea en el ámbito físico, mecánico o social (RAE, 2020).
3. **Gobernabilidad:** cualidad de lo que puede ser gobernado; vinculada a la gobernanza (RAE, 2020).
4. **Gobernanza:** forma de gobernar orientada al desarrollo sostenible, equilibrando la relación entre Estado, sociedad civil y mercado (RAE, 2020).

5. **Prefectura:** jurisdicción, funciones o cargo de prefecto; sede oficial en la que actúa. En el caso francés, designa la capital departamental, equivalente a la capital provincial en el ámbito hispanoamericano (Ossorio, 2020, p. 759).
6. **Ejecutivo:** aquello que ejecuta o aplica; órgano o poder del Estado encargado de aplicar las leyes, preservar el orden, defender el territorio y fomentar el bienestar general (Cabanellas de Torres, 2020, p. 155).
7. **Normatividad jurídica:** conjunto de disposiciones legales emanadas de órganos formalmente autorizados, que regulan la conducta social y establecen sanciones en caso de incumplimiento (Teoría General del Derecho; Perú, s.f.).
8. **Incongruencia:** falta de coherencia o armonía. En el ámbito jurídico, defecto procesal en el que la resolución no corresponde a lo solicitado por las partes (RAE, s.f.; Jurídico, s.f.).
9. **Demanda ciudadana:** solicitud o petición formulada por la ciudadanía. Según Hernández y Arciniegas (2011), en América Latina esta se refleja tanto en la creación de organismos estatales de rendición de cuentas como en el surgimiento de iniciativas ciudadanas y sociales que promueven la transparencia y el control del poder.
10. **Regulación constitucional:** la Constitución es la norma fundamental que organiza al Estado y delimita el ejercicio del poder político. Puede entenderse en un sentido material (estructura y organización del Estado) y en un sentido formal (texto jurídico fundamental). Todo Estado posee una constitución, que constituye la base de su ordenamiento jurídico (Palomino Manchego, 2007).

CAPÍTULO III

III. ASPECTOS METODOLÓGICOS

De conformidad a la Resolución N° 027-D-FD-2020 es una investigación Socio Jurídica. La tesis socio-jurídica parte de un problema (hecho social con implicancias jurídicas), siendo por ello una investigación que asume el origen social del derecho, comprendiendo que no son dos ámbitos del saber fracturados, sino, que por el contrario se encuentran articulados por el origen del segundo en el primero. La investigación llevada a cabo es socio jurídica porque requirió de una comprobación y medición fáctica como de un análisis documental de Constituciones como de otros elementos descritos en el presente estudio.

Siendo que para la explicación del problema se recurrió a teorías de corte histórico y socio-jurídico considerando en especial la Teoría Constitucional de Descentralización, que va de la mano con la Teoría Secuencial de la Descentralización que explica entre otras la que se produjo en el Perú; ante esta Teoría respondemos con la construcción de la Teoría de gobierno Prefectural y de Gobernabilidad, que considero es un equilibrio a nuestra forma de gobierno en relación a la demanda ciudadana, ante una corriente Teórica de la Centralización cuya dinámica va creciendo actualmente como una respuesta ante la fallida descentralización en muchos países.

Sin perjuicio de ello, **no siendo la investigación numerus clausus**, dentro de la misma se desarrolló el proceso evolutivo teórico de la Prefectura en nuestro Constitucionalismo (su antecedente histórico desde la Prefectura Pretoriana y Napoleónica, el Curaca en el Imperio Socialista de los Incas según Baudin; las Intendencias Españolas hasta su

incorporación Constitucional de 1823), como sustento de una propuesta normativa para su reincorporación constitucional, haciendo hincapié en el resultado que nos arrojan las encuestas que es una percepción real y crítica de la actual forma de gobierno y evidencia una propuesta equilibrada de engarzar la gobernabilidad con la demanda ciudadana considerando como articulador al ente histórico constitucional “Prefectura”.

3.1 Tipo y diseño de Investigación

El estudio se clasifica como de tipo aplicado, con un diseño no experimental, correlacional–transversal, dado que no existe manipulación de las variables. En otras palabras, la variable independiente no puede alterarse deliberadamente, puesto que se trata de hechos ya ocurridos junto con sus consecuencias. Por ello, el análisis se basa en la observación de situaciones previamente existentes. Según Hernández (2018), la investigación no experimental se caracteriza por ser sistemática y empírica, en la cual las variables independientes no se modifican porque los eventos ya acontecieron. La investigación aplicada, por su parte, está vinculada a la investigación científica orientada a la acción, la formulación de políticas y la creación de estrategias, teniendo como propósito fundamental la generación de nuevos conocimientos. Su rasgo distintivo es la búsqueda de soluciones a problemas concretos, y su mayor relevancia se encuentra en apoyar la toma de decisiones estratégicas de largo plazo (Namakforoosh, 2000).

3.2 Enfoque

Enfoque de investigación	Cuantitativa: Atendiendo que en nuestro estudio requerimos hacer mediciones respecto a las variables e indicadores para poder verificar nuestra hipótesis. Para cuyo efecto en la presente investigación la variable dependiente Prefecturas del Perú y variables independientes: Normativa, Gobernabilidad, Demanda Ciudadana y Regulación Constitucional; cuentan con indicadores, que serán medidos en base a encuestas a los 26 Prefectos del Perú.
Diseño de estudio	Correlacional: Puesto que en la investigación pretendemos establecer una correlación causal entre las variables de estudio. Al respecto la Variable Dependiente Prefecturas del Perú se correlaciona con las Variables Independientes: Prefecturas del Perú y variables independientes: Normativa, Gobernabilidad, Demanda Ciudadana y Regulación Constitucional Descriptiva: Porque se efectuará describiendo todos los componentes principales de las variables de estudio. Explicativa: es aquella que tiene relación causal; no sólo persigue describir o acercarse a un problema, sino que intenta encontrar las causas del mismo.
Tipo de investigación jurídica	Socio Jurídico: La investigación enfoca una problemática que tiene incidencia social enfocada desde una perspectiva jurídica.

3.3 Ámbito temporal y espacial

El ámbito de estudio discurre entre el 2022 y el 2023 en Lima-Perú.

3.4 Variables

V1- Categoría 1:

GOBERNABILIDAD

V2 - Categoría 2:

DEMANDA CIUDADANA

3.5 Operacionalización de las variables

Variables	Definición	Operacionalidad	Dimensiones	Escala de medición
(V1) Gobernabilidad	La gobernabilidad es un estado de cosas donde se dan las condiciones adecuadas para que un gobierno pueda funcionar de manera efectiva. Estas condiciones pueden ser tanto externas (el entorno político, social y económico) como internas al propio gobierno (sus instituciones, capacidades y legitimidad). (Alcántara, 1994)	Se medirá según instrumento (cuestionario) conformado por 15 preguntas de acuerdo con las dimensiones de la gobernabilidad.	Eficiencia de las autoridades	Ordinal
			Normatividad	
			Descentralización	
(V2) Demanda Ciudadana	La demanda ciudadana, según Habermas, es la expresión pública de necesidades, intereses y valores por parte de los ciudadanos en la esfera pública. Esta expresión se realiza a través del diálogo y la discusión, con el objetivo de influir en la toma de decisiones políticas. (Aguilera, 2014)	Se medirá según instrumento (cuestionario) conformado por 15 preguntas de acuerdo con las dimensiones de demanda ciudadana.	Participación ciudadana	Ordinal
			Acceso a servicios públicos	

3.6 Población y muestra

La población de nuestro estudio está conformada por las 26 Prefecturas Regionales del Perú y la Dirección General de Gobierno Interior, en el contexto de la información estadística que se consolidará atendiendo los indicadores de la investigación. Bajo esta perspectiva, la población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con determinadas especificaciones (Hernández, 2018). El análisis de la población de 26 prefecturas para las encuestas de los casos específicos y relevantes de Prefectos peruanos.

Hallazgos de Investigación: Identificación de posibles brechas normativas, sociales y de participación ciudadana.

La muestra estadística considerada para la presente investigación será de tipo aleatorio simple, considerando una muestra de 26 Prefectos Regionales, uno por cada Departamento, y la Provincia Constitucional del Callao en Perú.

Gráfico N° 24

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Fuente: Elaboración propia

N = Población

Z_{α} = 1.96 al cuadrado

P = Proporción esperada (5%)

$$Q = 1 - p \ (1 - 0.05 = 0.95)$$

D = precisión (usaremos el 5%).

3.7 Unidad de análisis

La unidad de análisis son las **26 Prefecturas** del país en el contexto de su participación en las variables e indicadores.

3.8 Instrumentos

Se empleó la encuesta como técnica principal de recolección de datos, con el objetivo de obtener información directa de los sujetos de análisis. Para ello, se elaboró un cuestionario cerrado y anónimo, construido a partir de la operacionalización de las variables.

3.9 Instrumento de recolección de información

En esta investigación se utilizó como instrumento el cuestionario, lo cual permitió reunir la información necesaria para contrastar y validar la hipótesis planteada.

3.10 Validación de instrumento por juicio de expertos

El cuestionario estuvo conformado por preguntas cerradas, diseñadas bajo la escala tipo Likert, lo que facilitó obtener respuestas estructuradas y homogéneas. Se incluyó una cantidad adecuada de ítems para recolectar información variada. Asimismo, el instrumento fue sometido a un proceso de validación por parte de docentes especialistas, quienes otorgaron la certificación respectiva, la cual se adjunta en la presente investigación.

3.11 Validación de instrumento por coeficiente de Alfa de Cronbach

Además del juicio de expertos, se llevó a cabo una **validación estadística**, aplicando el **coeficiente Alfa de Cronbach** en una prueba piloto realizada a 26 encuestados. A continuación, se presenta la fórmula empleada para dicho coeficiente:

Gráfico N° 25

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left[1 - \frac{\sum S_i^2}{S_T^2} \right]$$

Fuente: Elaboración propia

3.12 Prueba de confiabilidad - Variable “Gobernabilidad”

Tabla N° 4

Alfa de Cronbach	N de elementos
0.717	7

En la prueba piloto aplicada a 26 participantes, el coeficiente obtenido fue de **0.717**, lo que indica que el instrumento de la variable *Gobernabilidad*, evaluado mediante el Alfa de Cronbach, se ubica dentro del rango considerado como **“acceptable”**.

3.13 Prueba de confiabilidad - Variable “Demanda Ciudadana”

Tabla N° 5

Alfa de Cronbach	N de elementos
0.755	8

Con la misma muestra piloto de 26 encuestados, el resultado alcanzado fue de **0.755**, lo que significa que el instrumento correspondiente a la variable *Demanda Ciudadana*, validado a través del Alfa de Cronbach, también se encuentra en el nivel “**acceptable**”.

Una vez validados los instrumentos para ambas variables, se procedió a la aplicación final del cuestionario en la muestra determinada.

3.14 Análisis estadístico

Para el procesamiento y análisis de los datos se utilizó el programa estadístico **SPSS**, herramienta que permitió obtener información respaldada científicamente y estudiar la relación entre la *Gobernabilidad* y la *Demanda Ciudadana* en las Prefecturas del Perú durante los años 2022 y 2023.

Con base en los resultados, se elaborarán **recomendaciones orientadas a mejorar la gestión en los distritos evaluados**.

3.15 Procedimientos

El procedimiento de recolección de datos siguió las siguientes etapas:

- Se gestionó una carta de presentación emitida por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que permitió presentarse formalmente ante los 26 prefectos del país.
- La aplicación del cuestionario se efectuó mediante correo electrónico, enviando los formularios y recibiendo las respuestas por el mismo medio.
- Una vez reunida la totalidad de la muestra, se procedió al análisis de los datos utilizando herramientas estadísticas.

3.16 Análisis de datos

Diseño de Investigación:

Selección de un enfoque descriptivo cualitativo y cuantitativo. Lo que corresponde al enfoque mixto.

Métodos específicos utilizados se desarrollan para evaluar la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú.

3.17 Consideraciones éticas (si fuera necesario)

Resumen de los resultados (respuestas anónimas)

Implicaciones para la igualdad de género y posibles recomendaciones.

CAPÍTULO IV

IV. Tratamiento de muestra y resultados de la investigación

4.1. Presentación y descripción de los resultados

Conforme se procede a presentar, la muestra la constituye la totalidad de 26 Prefectos del Perú y los resultados arrojan una comprobación de hipótesis total; sin embargo, a fin de contrastar los mismos se recurre a entrevistas de personalidades vinculadas al estudio, conocimiento y experiencia de la figura “Prefectura”, recogidas de manera directa e indirecta como a fuentes (opiniones) publicadas en los medios de comunicación que opinan opuestamente a la subsistencia de la Prefectura y por el contrario buscan su extinción.

Si existe relación entre Gobernabilidad, Normativa y Demanda Ciudadana en Prefecturas del Perú.

4.1.1. Relación directa entre Gobernabilidad y Prefecturas del Perú.

Tabla N° 6

E-1. La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	24	2	0
	%	92.31	8.33	0.00

Gráfico N° 26

1.1.1. La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.

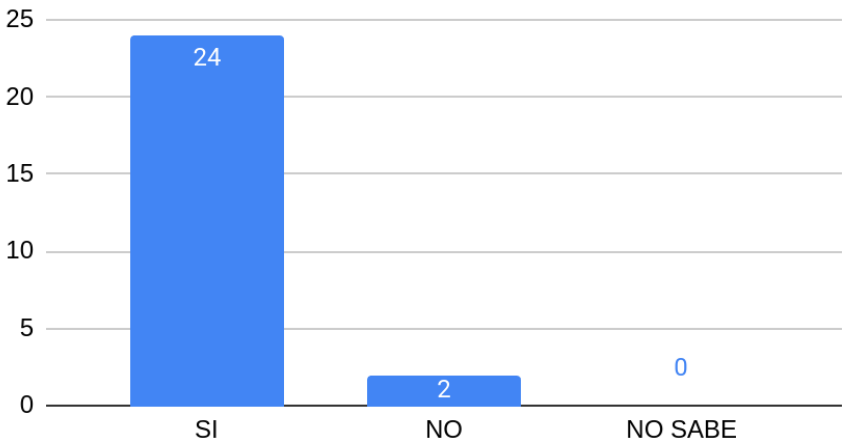
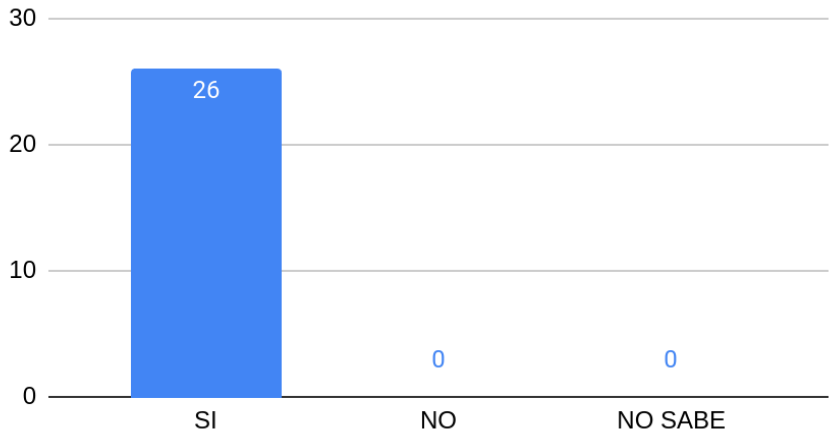


Tabla N° 7

E-2. La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N° 27

1.1.2. La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.



4.1.2. Si existe relación directa entre Normativa y las Prefecturas del Perú.

Tabla N° 8

E-3 La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	23	3	0
	%	88.46	11.54	0.00

Gráfico N° 28

2.1.1. La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional

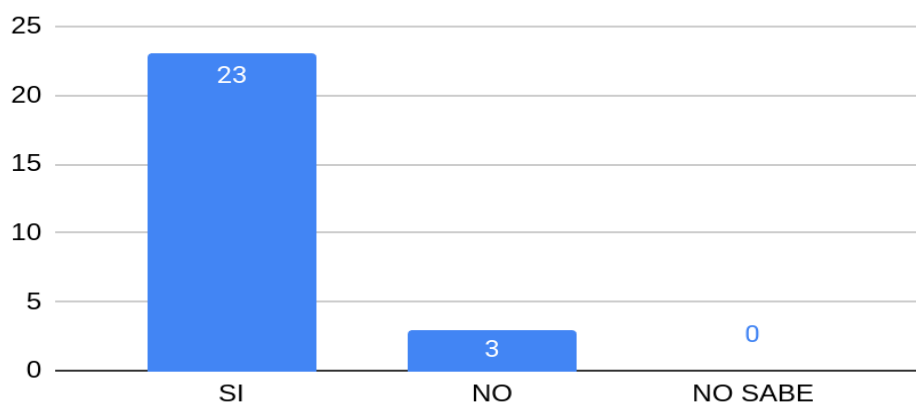
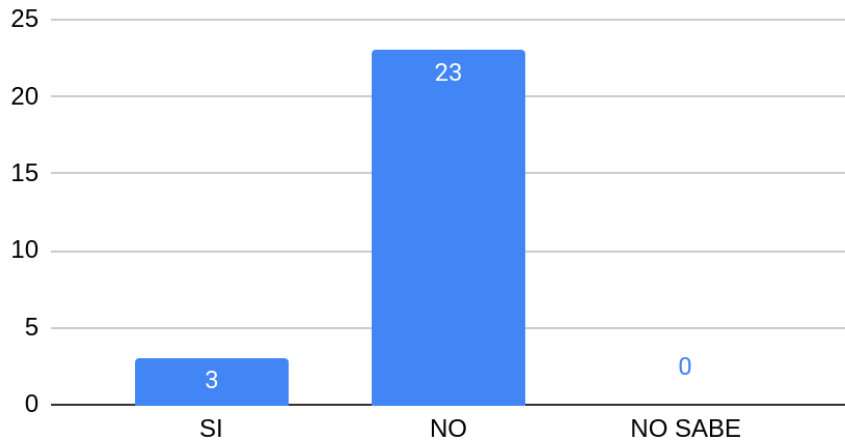


Tabla N° 9

E-4 La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	3	23	0
	%	11.54	88.46	0.00

Gráfico N° 29

2.1.2. La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER



4.1.3. Si existe relación directa entre Demanda Ciudadana y las Prefecturas del Perú.

Tabla N° 10

E-5. La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al Poder Ejecutivo				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100	0	0.00

Gráfico N° 30

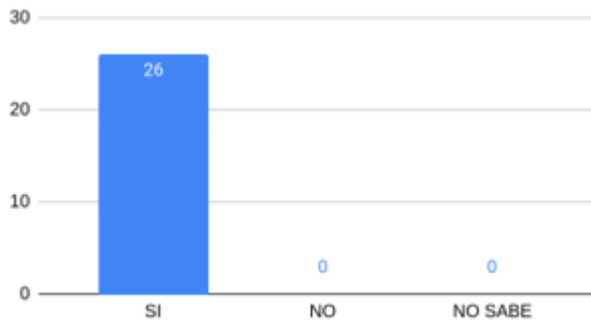


Tabla N° 11

E-6 La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo y beneficios a la población				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100	0	0.00

Gráfico N° 31

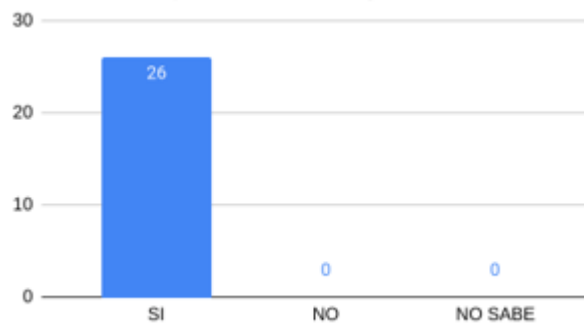
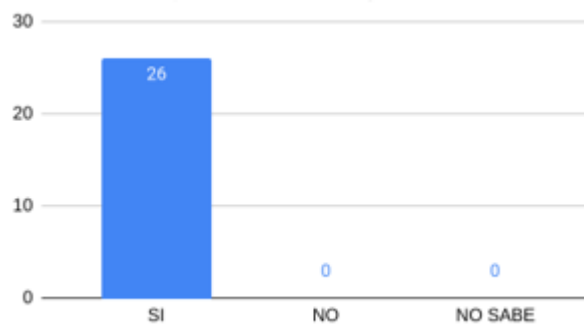


Tabla N° 12

E7 La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100	0	0.00

Gráfico N° 32



4.1.4. Si existe relación entre Regulación Constitucional y las Prefecturas del Perú.

Tabla N° 13

E-8 La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	7	19	0
	%	26.92	73.08	0.00

Gráfico N° 33

4.1.1. La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en:
Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales

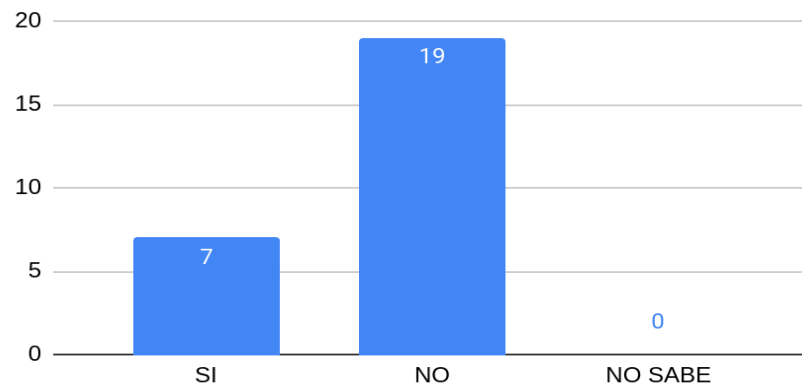


Tabla N° 14

E-9. La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N° 34

4.1.2. La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en:
Formalizar la articulación con otros sectores

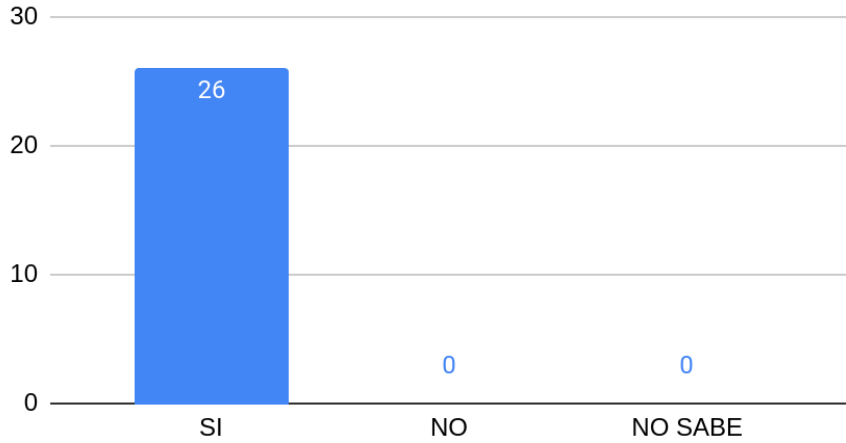


Tabla N° 15

E-10 La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con la PCM				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N° 35

4.1.3. La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en:
Formalizar la articulación con PCM

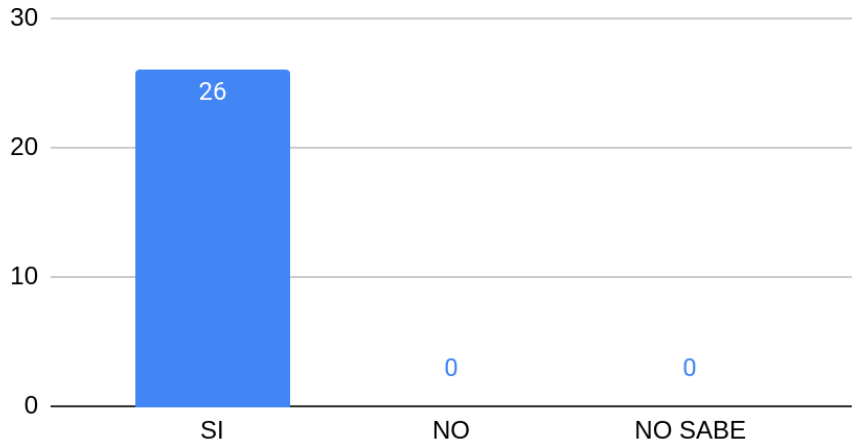
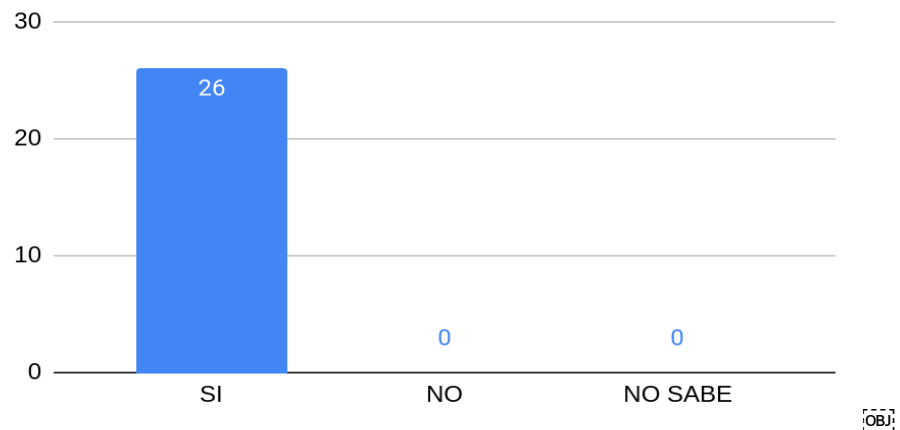


Tabla N° 16

E-11 La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N°36

4.1.4. La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en:
Formalizar la articulación con Despacho Presidencial



4.1.5. No se encuentra garantizada la ejecución y cumplimiento de las políticas nacionales con la participación exclusiva de los gobiernos subnacionales.

Tabla N° 17

E-12 La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	0	26	0
	%	0.00	100.00	0.00

(M°-I)* Método inductivo de cumplimiento de las políticas nacionales y mejor seguimiento en cada uno de los sectores a nivel nacional.

Gráfico N° 37

5.1.1. La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*

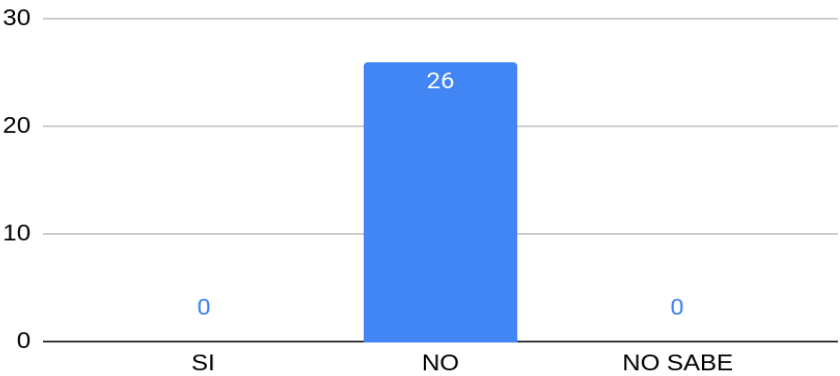


Tabla N°18

E-13. La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	0	26	0
	%	0.00	100.00	0.00

Gráfico N° 38

5.1.2. La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas

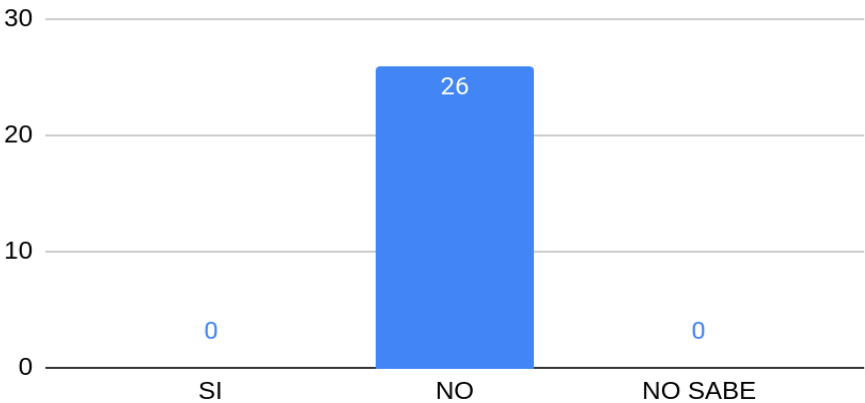


Tabla N°19

E.14 La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N°39

5.1.3. La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas

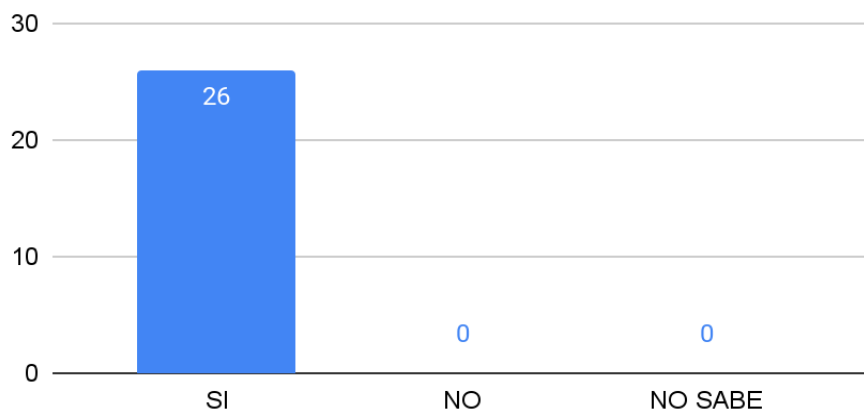
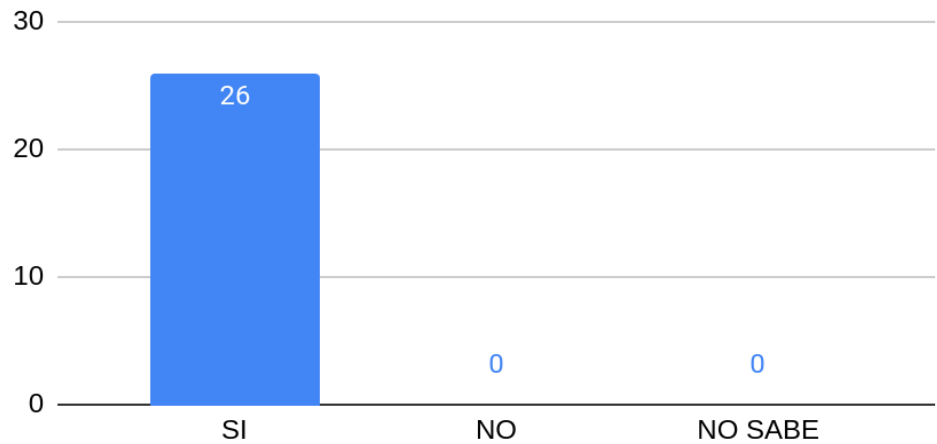


Tabla N°20

E-15 La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	qty	26	0	0
	%	100.00	0.00	0.00

Gráfico N°40

5.1.4. La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales



4.1.6. Existe relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú

Tabla N° 21

E-16 La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la necesidad de la población de tener un articulador para garantizar su participación activa y acceder a los programas sociales				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	u	26	0	0
	%	100	0.00	0.00

Gráfico N°41

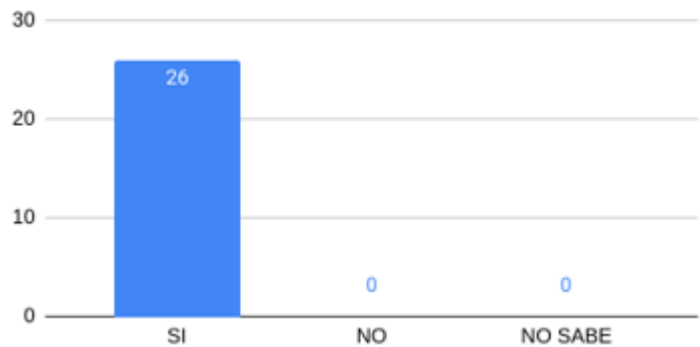


Tabla N°22

E-17 La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la realización de un trabajo articulado y descentralizado entre los tres niveles de gobierno				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	u	26	0	0
	%	100	0.00	0.00

Gráfico N°42

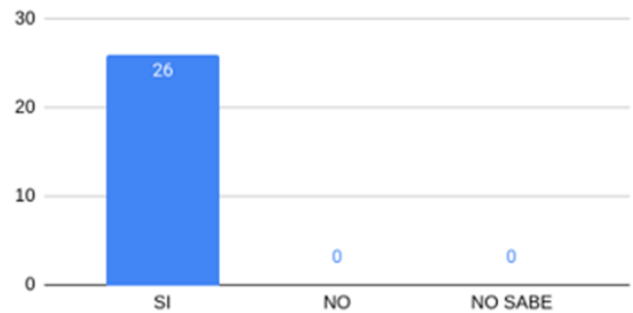
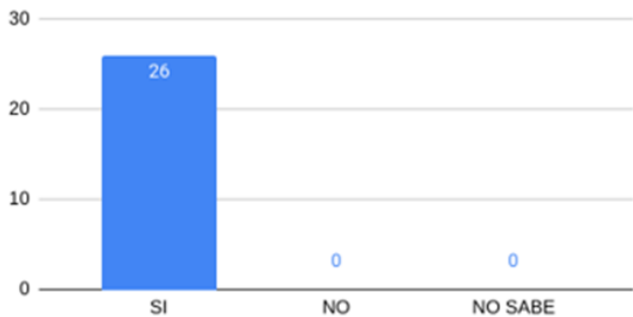


Tabla N°23

E-18 La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la eficiente labor del Prefecto en el sistema piramidal de Gobierno				
MUESTRA	UNIDAD DE MEDIDA	ALTERNATIVAS		
		SI	NO	NO SABE
26	u	26	0	0
	%	100	0.00	0.00

Gráfico N°43



4.2. Análisis e interpretación del problema

La presente tesis analiza:

¿Qué relación existe entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023?

Determinar la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023.

Tabla N° 24

1° Si, existe una relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú, 2022 - 2023.			
MUESTRA	ALTERNATIVAS	CANTIDAD	%
26	SI	26	100
	NO	0	0
	NO SABE	0	0

Tabla N°25

COD.	RESPUESTAS	H1: Existe relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú.
E-1	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en la participación en prevención de conflictos sociales.	Si existe relación directa positiva
E-2	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.	Si existe relación directa positiva.

E-3	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional	Si existe relación directa positiva
E-4	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER	Si existe relación directa
E-5	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al ejecutivo	Si existe relación directa positiva
E-6	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo a la población	Si existe relación directa
E-7	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales a la población	Si existe relación directa positiva
E-8	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales	Si existe relación directa
E-9	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores	Si existe relación directa positiva
E-10	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con PCM	Si existe relación directa positiva
E-11	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial	Si existe relación directa positiva
E-12	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-D)*	Si existe relación directa
E-13	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas	Existe relación directa.
E-14	La relación directa entre la ejecución y	Existe relación directa.

	cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia de ejecución presupuestal en los gobiernos subnacionales	
E-15	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales	Si existe relación directa positiva.
E-16	La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la necesidad de la población de tener un articulador para garantizar su participación activa y acceder a los programas sociales.	Si existe relación directa y positiva
E-17	La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la realización de un trabajo articulado y descentralizado entre los tres niveles del gobierno.	Si existe relación directa y positiva.
E-18	La relación directa entre Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú se sustenta en la eficiente labor del prefecto en el sistema piramidal del gobierno.	Si existe relación directa y positiva

4.3. Prueba de normalidad

Con la finalidad de validar que los datos sigan una distribución normal se aplicó la presente prueba, se tienen las siguientes hipótesis:

H1: Los datos son normales

H0: Los datos no son normales.

Tabla N°26

Pruebas de normalidad

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
AUDIT_D	,149	34	,053	,942	34	,071
CALI_SER	,147	34	,059	,937	34	,051

a. Corrección de la significación de Lilliefors

Debido a que nuestra muestra no supera las 50 unidades muestrales, se realizará la prueba de Shapiro- Wilk. Los resultados nos mostraron un nivel de significación de 0.071 y 0.051, mayores a 0.05, lo que indica que debe de rechazarse la hipótesis H0 y considerarse la hipótesis H1; es decir, los datos son normales.

4.4. Comprobación de Hipótesis correlación de Pearson

A. Hipótesis General → (HG)

Hipótesis Nula (HG₀) y Hipótesis Alternativa (HG₁) :

- **Hipótesis Nula (HG₀):** Afirma que no existe relación entre las variables o que la diferencia entre dos grupos es nula. Es como decir "no hay nada que ver aquí".

No existe alguna relación directa entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, durante el 2022-2023.

- **Hipótesis Alternativa (HG₁):** Contradice la hipótesis nula, sugiriendo que sí existe una relación o diferencia significativa. Es la que el investigador busca probar.

Existe una relación directa entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, durante el 2022-2023.

Tabla N°27

Variable	Variable	Correlación de Pearson (r _s)	Coeficiente de determinación (r ²)	p del modelo de regresión (ANOVA)
Gobernabilidad	Demanda Ciudadana	0.962	0.925	0.000

Al calcular el coeficiente de correlación de Pearson, se obtuvieron los valores reflejados en la tabla correspondiente. Se aprecia que el valor de P resultó menor a 0.05, lo que valida la pertinencia del modelo de regresión. En consecuencia, se rechaza la hipótesis nula HG₀ y se admite la hipótesis alternativa HG₁. Bajo este análisis, se confirma la existencia de una relación positiva y muy fuerte, verificándose la Hipótesis General. La correlación de Pearson ($r=0.962$) se aproxima a la correlación perfecta ($r=1$), y el coeficiente de determinación ($r^2=0.925$) respalda que el vínculo entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú alcanza prácticamente el 100%.

B. Hipótesis Específicas HE1:

Hipótesis Nula (HE1₀)

No existe alguna relación entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú.

Hipótesis Alternativa (HE1₁)

HE1. Existe una relación directa entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú; en tanto, la gobernabilidad, la normatividad y la participación ciudadana deben estar alineadas a los principios constitucionales que rigen en el Perú.

Tabla N°28

Dimensiones/ indicador de la variable de Gobernabilidad	Variable Demanda Ciudadana	Correlación de Pearson (r_s)	Coefficiente de determinación (r^2)	p del modelo de regresión (ANOVA)
Eficiencia	Participación ciudadana	0.717	0.514	0.000

El análisis mediante el coeficiente de Pearson arrojó los resultados consignados en la tabla respectiva. El valor de P se situó por debajo de 0.05, validando el modelo de regresión. Esto permite rechazar la hipótesis HE0 y aceptar la hipótesis HE1. En tal sentido, se sostiene que la eficiencia incide de manera determinante en la demanda ciudadana, alcanzando una relación del 100%. Así, se corrobora la Hipótesis Específica 1, dado que la correlación de Pearson ($r=0.717$) se ubica en el rango de 0.6 a 0.8, y el coeficiente de determinación ($r^2=0.514$) confirma una relación directa y positiva entre la gobernabilidad y la participación ciudadana.

C. Hipótesis Específicas HE2:

Hipótesis Nula (HE2₀)

No existe relación entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

Hipótesis Alternativa (HE2₁)

HE2. Existe una relación positiva entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

Tabla N°29

Dimensiones/ indicador de la variable Gobernabilidad	Variable Demanda Ciudadana	Correlación de Pearson (r _s)	Coefficiente de determinación (r ²)	p del modelo de regresión (ANOVA)
Autoridades Prefecturales	tres niveles de gobierno	0.688	0.474	0.000

Tras realizar el cálculo del coeficiente de Pearson, los datos obtenidos evidencian que el valor de P es inferior a 0.05, confirmando la validez del modelo de regresión. De este modo, se procede a rechazar la hipótesis nula H0 y a aceptar la hipótesis HE2. Asimismo, se demuestra la presencia de una relación positiva, ya que la correlación de Pearson (r=0.688) se encuentra dentro del rango de 0.6 a 0.8, mientras que el coeficiente de determinación (r²=0.474) ratifica que existe una asociación directa y favorable entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

D. Hipótesis Específicas HE3:

Hipótesis Nula ($HE3_0$)

No existen obstáculos que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera efectiva la demanda ciudadana y contribuya a la gobernabilidad de forma efectiva.

Hipótesis Alternativa ($HE3_1$)

HE3. Existen obstáculos superables que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera efectiva la demanda ciudadana y contribuya de esta manera a la gobernabilidad, copio de la muestra identificada.

Tabla N°30

Dimensiones/ indicador de la variable Gobernabilidad	Variable Demanda Ciudadana	Correlación de Pearson (r_s)	<i>Coefficiente de determinación (r^2)</i>	<i>p del modelo de regresión (ANOVA)</i>
obstáculos	demanda social	0.688	0.474	0.000

El coeficiente de Pearson aplicado en el análisis entregó los resultados mostrados en la tabla. El valor de P registrado fue menor a 0.05, lo que avala la validez del modelo de regresión. Con ello se rechaza la hipótesis nula H_0 y se acepta la hipótesis $HE3$, lo que indica que las prefecturas enfrentan obstáculos superables en el proceso de canalizar de forma adecuada la demanda ciudadana, contribuyendo a la consolidación de la gobernabilidad. En este marco, la correlación de Pearson ($r=0.688$), ubicada en el rango

de 0.6 a 0.8, junto con el coeficiente de determinación ($r^2=0.474$), confirman la existencia de una relación positiva entre los obstáculos superables y la demanda ciudadana. En la práctica, esto respalda que la regulación constitucional es aplicable, siendo la normativa vigente el obstáculo que puede ser superado.

CAPÍTULO V

V. DISCUSIÓN

La Presente Tesis conforme se ha desarrollado, considera en principio el debate y discusión de la Teoría de la Gobernabilidad en atención y relación directa con la Demanda Ciudadana. Al respecto, encontramos sus raíces filosóficas más amplias en la filosofía política occidental que aborda la organización del Estado y la relación entre el poder central y sus ciudadanos desde la antigua Grecia, pensadores como Aristóteles, al analizar las diversas formas de gobierno y la gestión de la polis, ya planteaban la necesidad de una administración eficiente y una distribución del poder para garantizar el orden y el bienestar común, más tarde, pensadores ilustrados como Montesquieu, con su énfasis en la separación de poderes, o Rousseau, con la noción de la voluntad general y la representación, sentaron las bases para sistemas de gobierno que, aunque inicialmente centralizados, requerían mecanismos para la aplicación de la ley y la administración en todo el territorio, formula de Gobierno vertical plasmado por Napoleón con la Prefectura plasmado por Napoleón en un vasto Imperio; y en el caso nuestro según peculiar sustento de Baudin, la garantía de gobierno y ejercicio del Poder la ejercían los Curacas en cada Suyo del territorio del Imperio Socialista de los Incas. Este concepto y Teoría de Gobierno y Gobernabilidad ha evolucionado a lo largo del tiempo. Ya en el siglo XX la Teoría de Gobernabilidad enfrentan desafíos de buscar acercar al Estado a la población de manera democráticas al salir de una tendencia marcada por etapas militares y dictatoriales en todo el mundo, no siendo ajenas ni Europa ni Sudamérica. En consecuencia, hemos observado que la búsqueda Constitucional de los Estados fue traducir la gobernabilidad en normativa que structure el Estado en la capacidad de las instituciones para gestionar los asuntos públicos de manera eficaz y legítima, frente a un entorno cada vez más complejo y demandante.

La tesis que sustento, va tomando forma y consolidándose al recoger la Teoría de la Gobernabilidad Democrática, tal como la concibe el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, que deja sentado, que gobernabilidad se traduce en la provisión de servicios públicos de calidad y a la mejora del **bienestar de la población**, conllevando además el deber del Estado de fortalecer las instituciones públicas, promover **la participación ciudadana** y combatir la corrupción, contemplando de este modo la variable **Demanda Ciudadana materia de la Presente tesis**, cuya relación directa es innegable y cobra vital importancia en la actualidad de nuestro país.

En ese contexto evolutivo de la Teoría de Gobierno y Gobernabilidad, nuestro país en la Constitución de 1979 abraza y consagra la descentralización como política permanente del Estado, con énfasis en la vocación democrática y transferencia progresiva de recursos económicos y competencias funcionales para el manejo por parte de los gobiernos regionales y locales (gobiernos subnacionales). Al respecto, conforme desarrollamos en la presente investigación, la **Teoría Secuencial de Descentralización** promovida por (Falleti, 2006) resume esta experiencia Peruana, pues sostiene un modelo secuencial explicado por un proceso de descentralización dinámico, manifestado en secuencias de cambios administrativos, financieros y políticos a gran escala, o en microcambios más específicos que se producen de manera simultánea o secuencial, y pueden incluso revertirse en ciertos momentos, lo que evidencia la naturaleza evolutiva de la descentralización.

El debate teórico y Constitucional que pongo a consideración es el actual modelo de gobierno y gobernabilidad en relación a la demanda ciudadana constituida normativamente, considerando en principio, a la Asamblea Constituyente de 1979 (en una

estado en transición a la democracia, tratando de salir de gobiernos militares de facto – Velazco Alvarado y Morales Bermúdez) con razón abrazó y concretó la **vocación descentralista de la Constitución**, para apartarse de una praxis centralista gubernamental de más de ciento cincuenta años de república; pero sin embargo, este proceso de descentralización fallido con más de 40 años de producción normativa **no ha cerrado brechas entre gobernabilidad y demanda ciudadana**, transitando por el fracaso de Regionalización del primer Gobierno de Alan García, la Constitución de 1993 y gobierno Fujimorista; logrando cimentar las bases iniciales con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada por Ley N°27658, del 29 de enero de 2002, que declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, atendiendo la necesidad de la población en el acceso a los servicios públicos, en especial la seguridad ciudadana, garantía de sus derechos humanos, presencia del Estado; y la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) promulgada el 20 de diciembre de 2007, que estableció como una de las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, *“Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado”*. (MINJUS, 2023); Luego, para hablar de gobernabilidad, servicios públicos, bienestar del ciudadano, de igual modo, es ineludible recurrir a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por D.S. N°004-2013-PCM. Sin embargo, estas regulaciones normativas no han logrado acercar los beneficios del crecimiento económico a la población de las zonas rurales campesinas o nativas, más alejadas de la país (sino evidenciar la corrupción de gobierno locales y regionales en la administración de recursos transferidos), ni han permitido al Ejecutivo por más Consejos de Ministros Descentralizados, recoger las

demandas ciudadanas de la población; por ello la eterna conflictividad del Centro, Oriente y Sur del País, la anemia en nuestros niños, el constante crecimiento poblacional en Cerros y arenales de los conos de Lima (por la migración de población olvidada del interior del país en busca de oportunidades, sino para ellos, para sus hijos o nietos). **Ahora se adopta la bicameralidad para acercar a la población y demandas ciudadana para con este modelo de gobierno, con una inversión millonaria y supuestamente lograr mayor gobernabilidad,**

En respuesta a este escenario, postulo y demuestro con la presente Tesis el papel de eje articulador de La Prefectura entre el Ejecutivo con la demanda ciudadana y los tres niveles de gobierno; constituyendo su reincorporación Constitucional, como obstáculo normativo superable. El sustento teórico y práctico desarrollado en la presente investigación explica y aclara de manera contundente la relación directa entre gobernabilidad y demanda ciudadana, la relación directa positiva entre las Prefecturas y los tres niveles de Gobierno, surgiendo como solución normativa real su reincorporación Constitucional, para garantizar gobernabilidad frente a la demanda ciudadana, ante la fallida descentralización. En consecuencia, la instauración de la Prefectura Constitucional gubernamental se presenta como una solución normativa diseñada para abordar las carencias y desafíos surgidos en el proceso de descentralización. Ante la creciente demanda ciudadana por una mayor participación y gestión de los asuntos locales, y en respuesta a las limitaciones y disfunciones observadas en los modelos de descentralización previos, la Prefectura Constitucional fortalecerá la gobernabilidad a nivel local, regional y nacional, optimizando la prestación de servicios públicos, fomentar el desarrollo regional y promover una mayor cercanía entre el gobierno y la ciudadanía, implementando políticas públicas eficientes.

A nivel de debate teórico, la postulación de **la reincorporación Constitucional de la Prefectura responde como viable ante la fallida descentralización en el mundo**, de adoptar la tendencia de muchos países como España, Argentina, Brasil, Italia, entre otros, que han asumido la **Teoría de la Recentralización** (Armesto y Olmeda 2017), que propugna que el Gobierno Central recupere funciones trasladadas a los gobiernos subnacionales y se posicione recentralizando actividades administrativas, presupuestales y de ejecución de recursos.

5.1. Discusión y contraste de la Hipótesis General.

Hipótesis Alternativa (HG₁): Se plantea que existe una relación directa entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú durante el período 2022-2023.

Al aplicar el coeficiente de Pearson, se obtuvieron los resultados que figuran en la Tabla N.º 28. Se observa que el valor de P fue menor a 0.05, lo que confirma la validez del modelo de regresión. De esta manera, se rechaza la hipótesis nula (HG₀) y se acepta la hipótesis alternativa (HG₁). Esto permite afirmar que existe una relación positiva y altamente significativa, validando la Hipótesis General. La correlación de Pearson ($r=0.962$) se aproxima al valor ideal de $r=1$ y el coeficiente de determinación ($r^2=0.925$) demuestra que la asociación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú alcanza prácticamente el 100%.

Entre los antecedentes nacionales, se contrastó con la investigación titulada “*Gobierno Nacional y comunidades rurales bajo estado de emergencia: Percepciones de Tenientes*

Gobernadores del Alto Huallaga". Esta concluye que los tenientes gobernadores son elegidos en asambleas comunales y que el Estado les delega funciones de apoyo en la ejecución de políticas sociales a nivel local, funciones que, bajo el esquema de descentralización, también pueden ser ejercidas de manera efectiva por los prefectos.

De similar forma citamos la base teórica como *soft Law* dentro del estudio del bloque de constitucionalidad al PNUD, en donde se teoriza que, la gobernabilidad democrática está estrechamente vinculada a la provisión de servicios públicos de calidad y a la mejora del bienestar de la población. Esto implica no sólo garantizar el acceso a derechos fundamentales, sino también fortalecer las instituciones públicas, promover la participación ciudadana y combatir la corrupción.

Es así, que durante los años 2022 y 2023 estuvieron marcados por una cíclica y creciente crisis política en el Perú, caracterizada por una alta rotación presidencial, protestas sociales y una creciente desconfianza en las instituciones. Lo cual, ha generado un impacto significativo en la relación entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana, especialmente a nivel regional, como en las prefecturas.

5.2. Discusión y contraste de las Hipótesis Específicas.

Hipótesis Alternativa (HE₁): Existe una relación directa entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú.

Tras el cálculo del coeficiente de Pearson, los resultados expuestos en la tabla muestran que el valor de P fue inferior a 0.05, lo que valida el modelo de regresión. Con ello, se descarta la hipótesis nula (HE₀) y se admite la hipótesis alternativa (HE₁). En este

sentido, se determina que la eficiencia incide en un 51.4% sobre la demanda ciudadana. Esta conclusión se respalda en la comprobación de la Hipótesis Específica 1, ya que la correlación de Pearson ($r=0.717$) se sitúa en el rango de 0.6 a 0.8, y el coeficiente de determinación ($r^2=0.514$) ratifica la existencia de un vínculo positivo y directo entre gobernabilidad y participación ciudadana.

Conforme se ha desarrollado en la presente Tesis, el Estado en coherencia con la vocación Constitucional y Bloque de Constitucionalidad que sostiene la normatividad subyacente como las Leyes N°27658 y N°29158, como el D.S. N°004-2013-PCM, busca su modernización estructural con participación de la ciudadanía; por lo que lo postulado y verificado en la relación directa positiva entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú, constituyen solución en respuesta a varios factores intervinientes como: Al analizar las deficiencias en la gestión de las demandas ciudadanas por parte del Estado, la importancia de las prefecturas cobra valor y evidencian la incongruencia de su regulación normativa, se pueden identificar cuellos de botella, falencias institucionales y oportunidades de mejora. Los hallazgos de esta investigación sirven de base para:

- Fortalecer la capacidad de respuesta de las prefecturas: Regulación Constitucional, identificar la necesidad de mayores recursos, capacitación del personal, mejora de protocolos de atención y mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Diseñar estrategias de articulación más efectivas: Propiciar una mejor comunicación y colaboración entre las prefecturas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil para una gestión más integral de las demandas.

- Mejorar los mecanismos de atención y participación ciudadana: Proponer modelos más inclusivos y efectivos para que las demandas de la población sean escuchadas y procesadas de manera oportuna y transparente.

Hipótesis Alternativa (HE2): Existe una relación positiva entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú.

El cálculo del coeficiente de Pearson arrojó los resultados consignados en la tabla. El valor de P fue menor a 0.05, lo que indica la validez del modelo de regresión. Esto permite rechazar la hipótesis nula (H_0) y aceptar la hipótesis HE2, concluyéndose que existe una relación positiva entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el Perú. La correlación de Pearson ($r=0.688$), dentro del intervalo de 0.6 a 0.8, junto con el coeficiente de determinación ($r^2=0.474$), confirma la existencia de un vínculo directo y favorable entre dichas autoridades y los distintos niveles de gobierno.

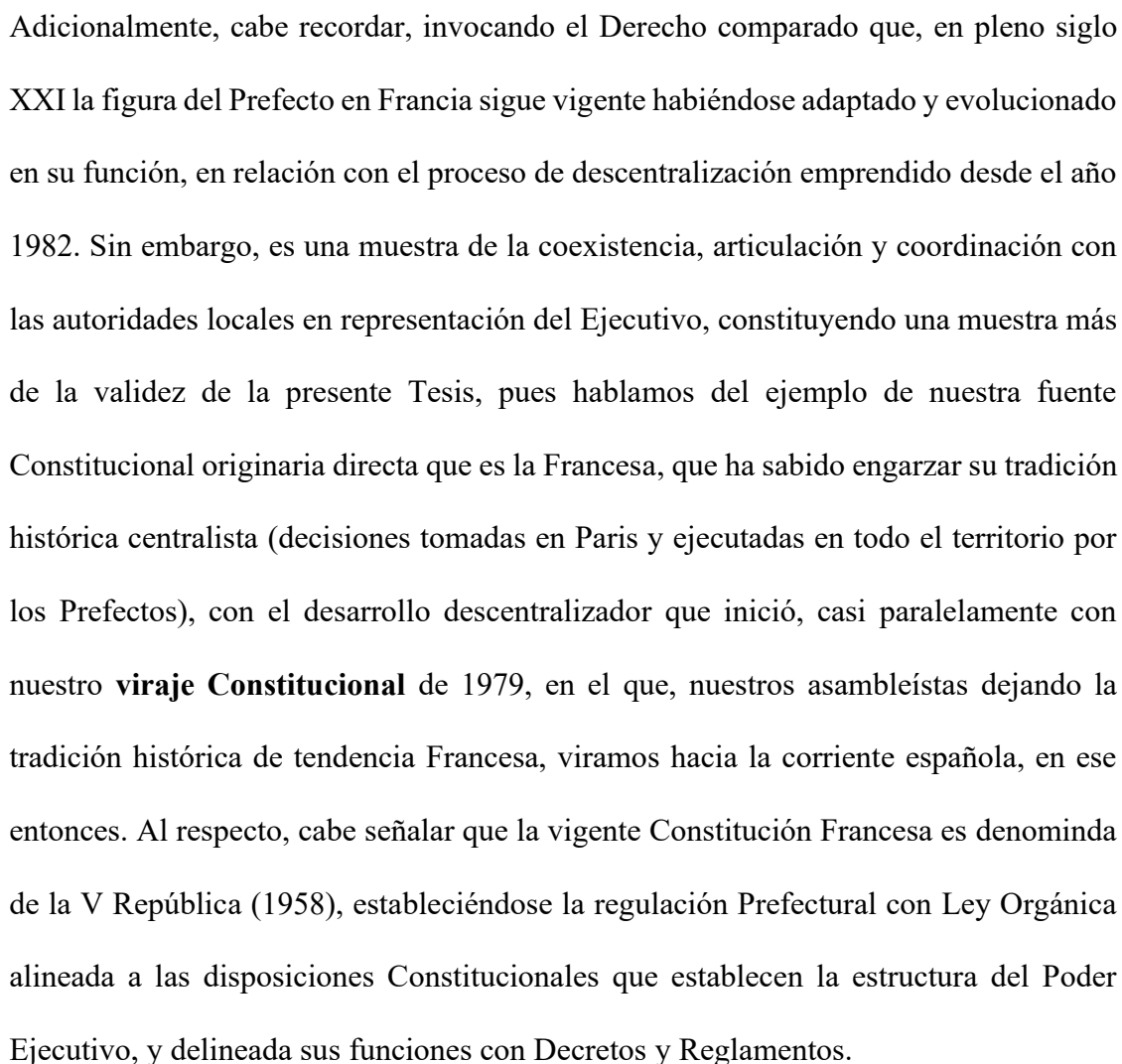
Al respecto, se ha verificado en el desarrollo teórico de la Tesis (contrario sensu a algunas posiciones que cuestionan que con la descentralización habría duplicidad de funciones o resulta innecesaria la función Prefectural), que la coexistencia Constitucional entre la Prefectura y los Gobiernos subnacionales es histórica y armoniosa (conforme la Tabla 1 de elaboración propia).

CONSTITUCIÓN	DIVISIÓN GEOPOLÍTICA	AUTORIDADES DE GOBIERNO SUBNACIONALES	GOBIERNO DEPARTAMENTAL/REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
1823	Departamentos, Provincias, Distritos y Parroquias	Prefecto, Intendente y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1826	Departamentos, Provincias, Cantón, Pueblo, Comarca, Vecindario	Prefecto, Subprefecto, Gobernador, Juez de Paz, Alcalde		
1828	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1834	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		Municipalidad
1839	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		
1856	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1860	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador		Municipalidad
1867	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1920	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Congresos Regionales	Municipalidad
1933	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Consejos Departamentales	Municipalidad
1979	Regiones, Provincias, Distritos	Alcalde, *	Gobierno Regional	Municipalidad
1993	Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos	Presidente Regional y Alcalde, **	Gobierno Regional	Municipalidad

* La figura de Prefectos y Subprefectos se mantuvo hasta en la Comisión Principal de redacción de la Constitución de la Asamblea Constituyente de 1979, fue retirada abruptamente por el Asambleista Chirinos Soto en la Presidencia Interina de Comisión a cargo de Ramiro Prialé. Posterior a ello se mantuvo la institución Prefectura con regulación normativa infra constitucional; ** La Constitución de 1993 no contempló en debate la reincorporación Constitucional de la Prefectura, se mantuvo hasta la fecha su regulación normativa dentro del sector Interior.

Cabe recordar que la figura de la Prefectura fue retirada del proyecto final de la Constitución de 1979 de manera irregular, pese a haber sido aprobada previamente en la Comisión Principal presidida por Luis Alberto Sánchez. Durante una ausencia momentánea de Sánchez, la presidencia recayó en Ramiro Prialé, quien accedió al pedido de Chirinos Soto y retiró a las Prefecturas del texto constitucional ya aprobado. Este hecho consta en el Acta de la 53.^a Sesión del 24 de mayo de 1979, donde se debatió el Capítulo III referido al Poder Ejecutivo, bajo la dirección de Ramiro Prialé y Luis Alberto Sánchez (Comisión Principal – Asamblea Constituyente, 53.º, 1979).

A pesar de esta exclusión normativa, la presente investigación ha puesto de relieve, con objetividad, el rol funcional de la Prefectura como articuladora entre los tres niveles de



Hipótesis Alternativa (HE₃): Se sostiene que existen obstáculos superables que enfrentan las Prefecturas al canalizar de manera adecuada la demanda ciudadana, contribuyendo con ello a la gobernabilidad.

Al calcular el coeficiente de Pearson, se observó que el valor de P fue inferior a 0.05, confirmando la validez del modelo de regresión. Por tanto, se rechaza la hipótesis nula (H₀) y se acepta la hipótesis HE₃. Los resultados muestran una correlación positiva ($r=0.688$) dentro del rango de 0.6 a 0.8 y un coeficiente de determinación ($r^2=0.474$), lo cual demuestra que existe una relación directa entre los obstáculos superables y la demanda ciudadana. En términos prácticos, esto significa que la regulación constitucional resulta viable, ya que la actual normativa constituye un obstáculo superable que, una vez superado, permitirá canalizar eficazmente la demanda ciudadana y, en consecuencia, fortalecer la gobernabilidad.

Después de analizar los principales hallazgos se obtiene las siguientes tendencias:

- **Existencia de un déficit de gobernabilidad:** La inestabilidad política a nivel nacional ha generado una fragmentación del poder y una debilidad institucional, lo que ha dificultado la capacidad de las prefecturas para responder a las demandas ciudadanas.
- **Aumento de la demanda ciudadana:** Paralelamente, la población ha manifestado una mayor exigencia de servicios públicos de calidad, transparencia y participación en la toma de decisiones.
- **Desconfianza en las instituciones:** La crisis política ha erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones, incluyendo las prefecturas, lo que ha generado un mayor escepticismo respecto a la capacidad de estas para resolver los problemas locales.

- **Mayor exigencia de transparencia y rendición de cuentas:** Los ciudadanos demandan cada vez más información sobre la gestión de los recursos públicos y una mayor transparencia en las decisiones tomadas por sus autoridades en los tres niveles de gobierno y la garantía de canalizar sus demandas y participación hasta el último rincón del país lo constituyen las autoridades prefecturales.
- **Fortalecimiento de la sociedad civil:** La crisis ha impulsado el fortalecimiento de la sociedad civil, que ha jugado un papel importante en la movilización ciudadana y la exigencia de sus derechos.

Al finalizar la estadística y análisis de los resultados encontrados se ha obtenido los siguientes factores que influyen en la relación entre mi variable (V1) y mi variable (V2):

- **Contexto político nacional:** La inestabilidad política a nivel nacional, en especial el enfrentamiento de poder Ejecutivo y Legislativo (periodo 2022-2023) han propiciado un clima de convulsión social y desgobierno, lo que ha dificultado la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- **Descentralización:** El proceso de descentralización explicado práctica y teóricamente requiere de la labor articuladora de la Prefectura a efectos de garantizar la gobernabilidad canalizando la demanda ciudadana para una eficiente toma de decisiones y aplicación de políticas públicas adecuadas.
- **Participación ciudadana:** La participación ciudadana en la gestión pública ha sido desigual y ha enfrentado obstáculos como la falta de canalizar la demanda ciudadana que se traduzca en políticas públicas a su favor; la complejidad de los procesos y la desconfianza en las instituciones.

- **Corrupción:** La percepción de corrupción sigue siendo alta en el Perú, lo que mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y dificulta la construcción de una relación basada en la transparencia y la rendición de cuentas.

Algunas implicaciones obtenidas con el procesamiento de resultados:

- **Necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las prefecturas:** Es fundamental fortalecer normativamente a nivel constitucional las prefecturas para que puedan responder de manera efectiva a las demandas ciudadanas.
- **Promover la transparencia y la rendición de cuentas:** Es necesario implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan a los ciudadanos conocer cómo se utilizan los recursos públicos y participar en la toma de decisiones. Siendo este rol sustancial del prefecto como articulador entre el gobierno central y la población.
- **Fomentar la participación ciudadana:** Es importante promover la participación ciudadana a través de mecanismos de consulta y diálogo que permitan a los ciudadanos expresar sus necesidades y expectativas.
- **Combate a la corrupción:** La lucha contra la corrupción es fundamental para restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y fortalecer la gobernabilidad.

5.3. Presentación de la postura personal, impacto social y propuesta para la solución del problema

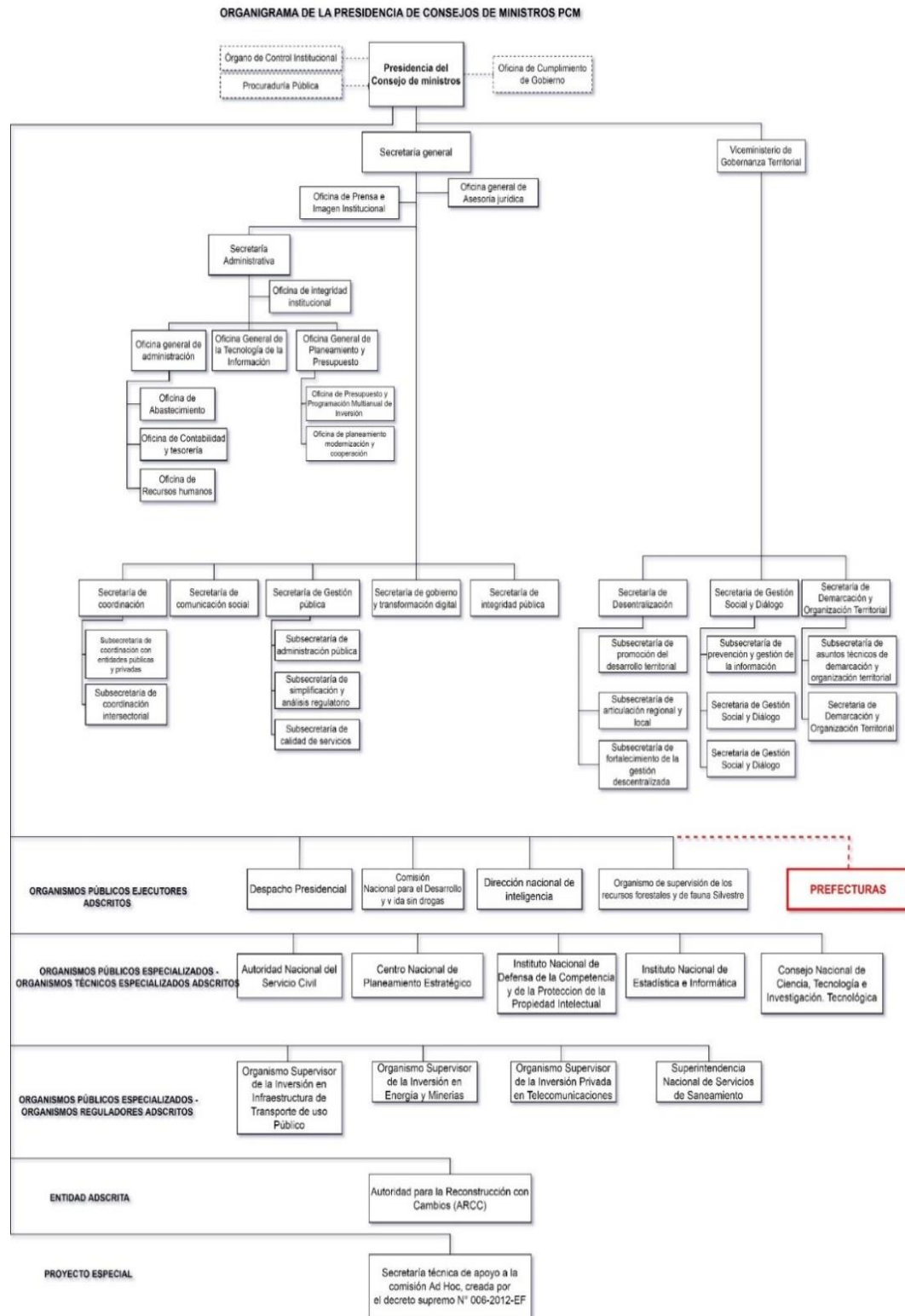
Ahora, respecto a lo postulado y desarrollado en la presente Tesis, la existencia de los tres niveles de gobierno reconocidos constitucionalmente: gobierno nacional,

gobierno regional y gobierno local, se verán fortalecidos en la relación de gobernabilidad para con la población (demanda ciudadana) con la reincorporación constitucional de la Prefectura, fortaleciendo de este modo su función articuladora ya demostrada y presencia nacional en más de 94,922 centros poblados del territorio del país, como referencia según el XII Censo Nacional de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas realizado por INEI el 2017, con la designación total de Tenientes Gobernadores. De este modo, considero que la Prefectura y su regulación Constitucional y Legal surgen como solución normativa, de gobernabilidad frente a la demanda ciudadana, ante la fallida descentralización.

Se considera indispensable fortalecer la acción ejecutiva del Estado y consolidar la gobernabilidad a través de Prefectos, Subprefectos provinciales y distritales, así como Tenientes Gobernadores, en su rol de representantes del Poder Ejecutivo. Para ello, se propone implementar un sistema transversal de coordinación e información que resulte eficaz y eficiente, con el fin de articular el trabajo de los distintos sectores del gobierno nacional en la ejecución de políticas públicas y programas sociales. Esto permitiría canalizar de manera adecuada y oportuna las demandas ciudadanas, en sintonía con los objetivos de inclusión social y modernización del Estado.

En esa línea, se sugiere la reincorporación de las Prefecturas en el nivel constitucional, transformándolas en un organismo público ejecutor desconcentrado, con autonomía administrativa, funcional y económica, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Para tal propósito, esta investigación respalda una propuesta legislativa,

considerando su integración en la PCM bajo el organigrama que se presenta a continuación (Gráfico 11, fuente PCM, elaboración propia).



A nivel Constitucional, debemos considerar que nuestra Carta Magna de 1993, contempla en su artículo 43° de la Carta Magna: “(...) Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.” En consecuencia, dentro de esta configuración del Estado y forma de Gobierno del Perú, cabe precisar cuál es la propuesta de ubicación de la Prefectura.

Nuestra Constitución en artículo 118° Atribuciones del Presidente de la República, establece en **su Inciso 2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República.** En coherencia a ello (al igual que la Constitución de 1979), se considera actualmente en el **Inciso 12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso de la República.** (recordemos que en el borrador final del texto a presentarse al pleno de la Asamblea Constituyente, la Comisión Principal había considerado la atribución del Presidente de la República de designar Prefectos, pero fue retirado luego de votación aprobatoria de manera irregular, a pedido del Asambleísta Chirinos Soto, estando en la Presidencia Ramiro Prialé).

En Consecuencia, la propuesta normativa de solución, sustentada en el contenido de la presente Tesis socio jurídica (que no constituye *numerus clausus*) **es incorporar Constitucionalmente al artículo 118° Atribuciones del Presidente de la República, como Inciso 23** “Designar, encargar y remover las Prefecturas Regionales del país” (y correr correlativamente los dos siguientes incisos con la numeración 24 y 25).

La ejecución de la propuesta de solución planteada (según gráfico N°11 precedente) que busca su incorporación funcional a la estructura orgánica de Presidencia del Consejo de

Ministros como Organismo Público Ejecutor, de manera operativa, se encuentra prevista y regulada en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N°29158, que consideran las siguientes condiciones para su creación: 1. Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o Se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos. Adicionalmente establece: Los Organismos Públicos Ejecutores: Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos; 2. Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno; 3. No tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen; 4. Están dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza (...).

Al respecto, la fórmula legal de la Ley que apruebe la incorporación constitucional de la Prefectura es la siguiente:

Ley de reforma Constitucional que reincorpora a la atribución del Presidente de la República de designar Prefectos Regionales del País y se crea La Prefectura como Organismo Público Ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros

Artículo 1.- Modificación del inciso 23 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, ocupando correlativamente el inciso 23 actual, como inciso 24 y el 24 como inciso 25.

**Título IV
DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO**

(...)

**CAPÍTULO
PODER EJECUTIVO**

(...)

Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República:

(...)

23. Designar, encargar y remover las Prefecturas Regionales del país.

24. Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero. Y

25. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

(...)

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Creación y Naturaleza

Créase la Prefectura, como Organismo Público Ejecutor, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y presupuestaria en el ejercicio de sus funciones, con calidad de pliego presupuestal. Está adscrita a Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 2º Ámbito de Competencia

La Prefectura es competente para otorgar garantías personales; canalizar la demanda ciudadana para el diseño de políticas públicas en favor de la población y eficiencia de los programas sociales en su favor a fin de garantizar la gobernabilidad; dirigir y supervisar las funciones de las autoridades prefecturales designadas. La Prefectura tiene competencia de alcance nacional.

Artículo 3º Domicilio

La Prefectura tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima, tiene jurisdicción a nivel nacional y cuenta con órganos desconcentrados en todo el territorio de la República para el cumplimiento de sus fines.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Proceso de Implementación

Facúltase a Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio del Interior a dictar las disposiciones complementarias pertinentes para la adecuada implementación de la presente Ley sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Fusión por Absorción

Apruébese la fusión bajo la modalidad de absorción de la Dirección General de Gobierno Interior y sus unidades orgánicas y Órganos Desconcentrados del Ministerio del Interior, correspondiéndole a la Presidencia del Consejo de Ministros la calidad de entidad absorbente.

Durante el proceso de fusión, la entidad absorbida mantiene vigente las funciones que le son propias. Asimismo, mantiene las responsabilidades y obligaciones que le corresponde.

La Presidencia del Consejo de Ministros y los órganos absorbidos garantizan durante el proceso de fusión, la adecuada prestación de los servicios, siendo responsabilidad de las Comisiones de Transferencia creadas para tal fin,

La fusión por absorción se aprueba de conformidad a lo establecido en el artículo 28 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y lo establecido en la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

TERCERA.- Del Plazo

Se establece un plazo de seis (06) meses como duración del proceso de fusión durante el cual, operará la transferencia patrimonial y asunción de derechos y obligaciones por parte de la entidad absorbente.

CUARTA.- Régimen laboral

Los trabajadores y funcionarios de los órganos absorbidos mantendrán su regulación y régimen laboral, grupo ocupacional y nivel al que pertenezcan.

QUINTA.- Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

ÚNICA.- En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados desde la publicación de la presente Ley, y siguiendo la normativa vigente sobre la aprobación de dichos documentos, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Prefectura y el Ministerio del Interior deberán presentar al Consejo de Ministros sus respectivos proyectos de Reglamento de Organización y Funciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Queda derogado el Decreto Legislativo N.º 1266 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, así como las disposiciones correspondientes del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de dicho ministerio, aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 1520-2019-IN, en los aspectos pertinentes. Asimismo, se dejan sin efecto todas aquellas normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

CAPÍTULO VI

VI. CONSECUENCIAS

6.1. Costos de Implementación de la propuesta

En atención al Decreto Legislativo N°1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en su artículo 68° trata sobre la “creación y cierre de unidades ejecutoras”. Al respecto, el Inciso 3 de la norma acotada establece que la Unidad Ejecutora a Crearse contará con un presupuesto no inferior a S/ 10,000,000.00 (Diez Millones de Soles). Y conforme podemos observar del gráfico siguiente, la Dirección General de Gobierno Interior tiene en promedio un presupuesto anual de ochenta millones de soles (S/ 80,000,000.00); en consecuencia, cumple sobremano entre otros requisitos, el presupuesto requerido mínimo de creación, por lo que la implementación de la propuesta desarrollada no demandaría costo o presupuesto adicional del Estado, pues la reincorporación Constitucional se produciría a nivel normativo y la operatividad funcional se trasladaría a nivel de pliego de ser Organismo Público Ejecutor o Unidad Ejecutora, conforme establece la Ley.

Tabla N°31

Ppto. /AF.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIA	77,493,913	82,992,186	64,475,000	68,927,615	70,434,104	68,372,145	80,124,404	91,277,879	89,085,874	81,992,217
PIM	96,163,049	23,832,435	69,208,044	73,371,493	69,898,679	72,762,488	71,409,044	58,955,436	80,221,986	84,505,198
DEVENGADO	84,755,908	23,367,870	67,714,487	68,602,983	67,934,732	71,432,750	68,847,148	55,769,729	79,567,710	27,977,376

Fuente MININTER elaboración propia.

Adicionalmente, conforme se deja sustentado en la fórmula legal propuesta de Disposición Complementaria Final Quinta: La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

En consecuencia, los ochenta millones de soles en promedio, que según Tabla precedente es el comportamiento presupuestal de los últimos 10 años que sostienen a todo el aparato de Gobierno Interior, contemplando gasto corriente de mil ochocientos (1,800) Funcionarios y servidores públicos, como autoridades prefecturales, subprefecturales remuneradas (como se observa en la Tabla siguiente), además de gastos operativos; en relación a los beneficios que se lograrán en relación a la gobernabilidad y demanda ciudadana con el fortalecimiento constitucional articulador de la Prefectura con los tres niveles de gobierno y la población, para la implementación y ejecución de mejores políticas públicas, es sumamente beneficioso y económico.

Tabla 32

FECHAS	D.L. N° 1057 - CAS	D.L. N° 1057 - CAS DIRECTIVO	D.L. N° 276	D.L. N° 276 - CONTRATADO	D.LEG. N° 276 - AUTORIDADES POLITICAS	PAC	TOTAL
31.12.2019	19	2	222	4	1560		1807
31.12.2020	19	1	210	4	1540	1	1775
31.12.2021	21	3	204	4	1579		1811
31.12.2022	17	2	192	4	3		218
02.03.2023	16	3	190	4	215		428

Elaboración propia – fuente DGIN.

Porque afirmo que resulta beneficiosa la implementación de la propuesta en el aspecto del costo económico, pues al hacer un *match* o comparativo con la implementación de la la reforma constitucional de la bicameralidad (conforme he sustentado en la justificación práctica de la presente Tesis) se ha fijado como tope máximo para la instalación de las dos cámaras legislativas el 0,6% del Presupuesto General de la República, vale decir si se tiene como referencia

el presupuesto enviado por el MEF el año 2024 al Congreso, que ascendía a S/ 240,806,216,645 (Doscientos cuarenta mil ochocientos seis millones, doscientos dieciséis mil seiscientos cuarenta y cinco soles), en consecuencia, el 0,6% de este monto sería S/ 1,444,837,000 (Mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones, ochocientos treinta y siete mil soles), por lo que, el funcionamiento de la bicameralidad por año nos costará a todos peruanos esa suma.

Ambas propuestas en la teoría buscan canalizar la demanda ciudadana (vía representación la legislativa) y plasmarla en favor de la población (con políticas públicas del Ejecutivo la postulación de la presente Tesis y mediante Leyes el legislativo). En resumen y práctica es de conocimiento público en favor de quienes y qué vienen legislando las bancadas que soportan al actual régimen y en contraposición sigue la conflictividad social, y rechazo total de la población.

6.2. Beneficios que aporta la propuesta

La presente Tesis como resultado de la investigación de la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las Prefecturas del Perú, a través del desarrollo teórico y práctico explica que la reincorporación constitucional de la Prefectura enriquecerá de manera efectiva la articulación entre el Poder Ejecutivo y la población a través del Prefecto, Subprefectos y Tenientes Gobernadores, que traducen la presencia del estado a nivel nacional, constituyendo una verdadera reforma del Estado pues las políticas públicas se optimizarán al canalizar la demanda ciudadana y plasmarlas a través de los distintos sectores del Ejecutivo, lo que coadyuva con la Gobernabilidad. Vale decir contempla un aporte teórico práctico máxime que la literatura es escasa en el Perú sobre el desarrollo histórico de la Prefectura que se aborda desde la Teoría de la Gobernabilidad y la construcción de una Teoría de los Prefectos, constituyendo una propuesta de política pública de reforma constitucional del Estado.

En relación a lo señalado, cabe precisar que, la división política administrativa del Perú se divide en 26 regiones, considerándose a la Provincia Constitucional del Callao como una región más, al igual que a Lima provincias, conforme establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N°27867; 196 provincias y 1874 distritos. Adicionalmente según INEI conforme el XII Censo de Población, VII de Vivienda y II de Comunidades Indígenas del año 2017 se identificaron 94,922 centros poblados. Al respecto, la presencia del Estado a través de Prefectos y Subprefectos Provinciales y Distritales entre el año 2024 y 2025 ascienden a un promedio de 1,600 conforme nos muestra el gráfico siguiente:

Tabla N°33

AUTORIDADES POLITICAS DESIGNADAS AÑO 2024											
N°	MENSUAL	PLAZA PRESUPUESTA	REGION		PROVINC.		DISTRIT.		TOTAL	BRECHA A POR	%
			H	M	H	M	H	M			
1	ENERO	1653	15	10	98	69	901	527	1620		
2	FEBRERO	1653	15	10	97	65	900	528	1615		
3	MARZO	1653	16	10	97	65	898	525	1611		
4	ABRIL	1653	16	10	95	73	893	528	1615		
5	MAYO	1653	16	9	95	73	885	518	1596		
6	JUNIO	1653	16	8	94	73	883	513	1587		
7	JULIO	1653	16	8	96	75	867	506	1568		
8	AGOSTO	1653	15	6	101	80	860	504	1566		
9	SEPTIEMBRE	1653	15	6	97	81	861	513	1573		
10	OCTUBRE	1653	16	6	99	81	861	520	1583		
11	NOVIEMBRE	1653	16	6	96	79	864	530	1591		
12	DICIEMBRE	1653	16	7	97	78	871	550	1619		
AUTORIDADES POLITICAS DESIGNADAS 2025											
N°	MENSUAL	PLAZAS PRESUP.	REGION		PROVINC.		DISTRIT.		AUTORIDADES POLITICAS	BRECHA A POR	%
			H	M	H	M	H	M			
1	ENERO	1653	15	7	98	77	856	533	1586	67	96%
2	FEBRERO	1653	15	6	97	80	850	535	1583	70	96%
3	MARZO	1653	16	5	97	83	857	549	1607	46	97.22%
4	ABRIL	1653									
Fuentes: Equipo de Trabajo de Selección de Autoridades Políticas											

En relación a los Tenientes Gobernadores, que son representantes del Estado en Centros Poblados, actualmente está en Construcción de la Base de Datos y contabilizan a nivel nacional al año 2025, un promedio de 20,000, los cuales son propuestos por las

Comunidades y Centros Poblados y designados a través de una Resolución Subprefectural Provincial., configurando la Prefectura y sus representados la entidad con mayor presencia del Estado a nivel nacional incluida fronteras.

La presencia territorial a nivel nacional garantiza recoger de manera directa la demanda ciudadana y plasmarla en Políticas Públicas a través del Ejecutivo, como el alcance de programas sociales de manera eficiente, además de la información recolectada que será empleada de manera transversal con los tres niveles de gobierno, para la mejor toma de decisiones.

En el aspecto económico, la solución que postula la presente Tesis resulta sumamente beneficiosa para el Estado Peruano, en razón que, la implementación normativa constitucional que postulo y propongo como solución en la presente Tesis para su mantenimiento y sostenibilidad anual es de S/ 80,000,000,00 (ochenta millones de soles) conforme el comportamiento presupuestal anual de los últimos diez años; frente a S/ 1,444,837,000.00 (Mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones, ochocientos treinta y siete mil soles) que el propio Congreso ha determinado para la sostenibilidad anual de la bicameralidad que representa el tope del 0.6% del Presupuesto General de la República..

VII. CONCLUSIONES

Se ha demostrado en la presente tesis respecto a la discusión teórica, impulsando la Teoría de Gobierno Prefectural (considerando la correlación de las variables demanda ciudadana y gobernabilidad, como eje articulador a la Prefectura), responde a la Teoría de Descentralización, no descalificándola, sino por el contrario, ha demostrado su armoniosa coexistencia histórica vigente en pro de la gobernabilidad. Teniendo en cuenta de manera adicional que, la propuesta de gobierno Prefectural con su reincorporación Constitucional garantiza un equilibrio entre el Ejecutivo y el proceso de descentralización, para no caer por el contrario en la tendencia vigente de la **Teoría de la Recentralización, asumida por gobiernos como España, Argentina, Italia, Brasil entre otros (teoría que propugna que el Gobierno Central recupere funciones trasladadas a los gobiernos subnacionales y se posicione recentralizando actividades administrativas, presupuestales y de ejecución de recursos)**. Cabe resaltar que nuestro país en la Asamblea Constituyente de 1979 efectuó un viraje hacia la corriente Constitucional Española dejando la histórica influencia francesa. Sin embargo, España actualmente retrocede en su proceso descentralista.

Se ha demostrado, invocando el Derecho comparado que, en pleno siglo XXI la figura del Prefecto en Francia sigue vigente habiéndose adaptado y evolucionado en su función, en relación con el proceso de descentralización emprendido desde el año 1982. Sin embargo, es una muestra de la coexistencia, articulación y coordinación con las autoridades locales en representación del Ejecutivo, constituyendo una muestra más de la validez de la presente Tesis.

La relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú en 2022-2023 se ha visto marcada por una creciente tensión de crisis en la gobernabilidad.

La crisis política ha generado una mayor demanda ciudadana por servicios públicos de calidad y transparencia, el gobierno central como los gobiernos subnacionales se han evidenciado inoperantes ante ello, mientras que las prefecturas han enfrentado dificultades para poder canalizar estas demandas debido a la debilidad institucional y su situación normativa actual que la restringe en su capacidad de respuesta.

El objetivo de este estudio es contribuir a la reforma del Estado, evidenciando la necesidad de armonizar las acciones de las instituciones públicas con la demanda ciudadana y los principios de buena gobernanza, estando sustentada la necesidad de reincorporación constitucional de la Prefectura.

Si, existe una relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú sustentadas en un cien por ciento de necesidad activa en la participación ciudadana en comités de seguridad ciudadana y prevención de conflictos sociales.

La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en que la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional obteniendo un resultado del 100% de la muestra recogida.

Existe una real articulación histórica de las prefecturas con los gobiernos subnacionales, hecho que es real y vigente por lo que la relación directa entre la Constitución y Prefecturas, conforme a los resultados obtenidos es de un 100% considerando la

necesidad de formalización en relación a otros sectores del Ejecutivo, Presidencia del Consejo de Ministros y Despacho Presidencial.

De los resultados obtenidos se tiene que existe una relación directa entre la Constitución y las prefecturas debido a la necesidad de formalizar la articulación con los tres niveles del gobierno y otros sectores, obteniéndose el 100% de las respuestas de los prefectos.

Al identificar los obstáculos superables que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya con la gobernabilidad, se identificó plenamente a la regulación Constitucional como la que permitirá una articulación eficiente con los tres niveles de gobierno y la población para contribuir con la gobernabilidad en relación a la demanda ciudadana.

Se ha demostrado que la teoría de Gobierno Prefectural que se postula y defiende como propuesta de reforma de Gobierno Constitucional que articula la gobernabilidad con la demanda ciudadana, ante la crisis gubernamental y social que atraviesa nuestro país (en especial teniendo en cuenta el periodo 2022-2023), representa un beneficio real en relación a su costo económico que se mantendría (por el comportamiento de los últimos 10 años), en relación a la propuesta de bicameralidad constitucional ya aprobada y en implementación.

Finalmente, se propone como solución el texto legal de **Ley de reforma Constitucional que reincorpora a la atribución del Presidente de la República de designar Prefectos Regionales del País y se crea La Prefectura como Organismo Público Ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros**

VIII. RECOMENDACIONES

El gobierno tiene la responsabilidad de generar una estabilidad política a nivel nacional a fin de consolidar el poder institucional con una pequeña reforma constitucional a efectos de fortalecer su capacidad de articulación con la población y los tres niveles de gobierno a través de las prefecturas incorporándolas constitucionalmente, para canalizar adecuadamente la demanda ciudadana y formular como ejecutar las políticas públicas de manera eficiente en favor de la población, logrando la ansiada gobernabilidad.

Satisfacer las principales demandas ciudadanas a través de la gestión de los prefectos en cada sector político del país; una mayor exigencia de servicios públicos de calidad, transparencia y participación en la toma de decisiones, luchando frontalmente contra la corrupción, haciendo presencia del Estado en todo el territorio nacional.

La crisis ha impulsado el fortalecimiento de la sociedad civil, que ha jugado un papel importante en la movilización ciudadana y la exigencia de sus derechos debido a la realidad peruana, el gobierno no debe de enfrentarse con la población sino por el contrario, a través, de las prefecturas debe gestionar un gobierno sobre los principios del buen vivir.

Por lo que, se justifica la reincorporación de la prefectura en un estatus de la Constitución Política del Perú vigente.

Modestamente el suscrito recomienda que el Jurado tenga a bien aprobar la Tesis y recomendar su publicación.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

9.1. BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Albuquerque, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. CEPAL.
- Alonso, M. (1960) *Diccionario compendiado del idioma español*. Ed. Aguilar - Madrid.
- Alvarado, B. (2008). *Descentralización fiscal en el Perú. Contexto y exploración del desempeño municipal, Informe de Consultoría*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Armesto, A. y J. C. Olmeda (2017): “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, Foro Internacional, 57(1), pp. 109-148. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v0i0.2360>
- ANGR, AMPE y REMURPE . (2014). *Avanzar en la descentralización fiscal*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Basadre, J. (1984). *Perú: Problema y Posibilidad*. Perú: Cotecsa. Ediciones.
- Basadre, J. (2014). *Historia de la República*. Perú. Editorial internacional. Dialnet.

Baudin, L (1940, 1972) *El Imperio Socialista de los Incas*. Editorial Zig-Zag Santiago de Chile; Ediciones Rodas, Madrid. Obtenido de:
<http://jlancey.tripod.com/Cult/Baudin.htm>

Burgueño, J. (1996). "Las prefecturas de 1810". *Geografía Política de España Constitucional*. Editorial internacional. Dialnet.

Burgueño, J. (2020). *Las prefecturas de 1810. Libro de Geografía Política de la España Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cabanellas de Torres, G. (02 de Febrero de 2020). *Diccionario Jurídico Elemental*.

Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/33404267/27671641-Diccionario-Juridico-de-Guillermo-cabanellas-de-Torres.pdf?1396804737=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCodigo_de_Comercio.pdf&Expires=1612558131&Signature=b5oOnU-1ssXORwY-m-0Rxs8eJA

Camou, A. (2007). *Discusión de los enfoques sobre gobernabilidad*. Buenos Aires: Flacso.

Chapman, B. (1959). "Los Prefectos y la Francia Provincial". En *Resumen y Traducción por García de Enterría, Eduardo y Velásquez, Amparo*. Madrid, España.

Conesa, P. (2012) *La prefectura del pretorio: Auge y “Declive” de un cargo militar romano*. ISSN 0214-7165.

Congreso de la República. (2015). *Evaluación del proceso de Descentralización: Informe Anual 2014-2015*. Lima: Congreso de la República.

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: CGR.

Contreras Carranza, C. (2002). *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Lima: Instituto De Estudios Peruanos IEP.

- Cotler, J. (2006). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos IEP.
- Diccionario de la Real Academia Española. (02 de Febrero de 2020). *Real ACADEMIA ESPAÑOLA*. Obtenido de REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: <https://dle.rae.es/desarticular?m=form>
- Dagatti, Mariano (2024). En busca de signos de acción política. Una aproximación a los memorandos del servicio de inteligencia de la prefectura naval argentina.
- Dulanto, A. (2017). "Descentralización y Subsidiariedad: El Caso Peruano". (U. d. Navarra, Ed.) Pamplona, España: Universidad de Navarra. Obtenido de [https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/46606/1/Tesis DulantoRishing.pdf](https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/46606/1/Tesis%20DulantoRishing.pdf)
- Estela, J. (2025). Filosofía del Derecho. Cámara Peruana de Conciliación Extrajudicial.
- Estela, J. (2019). Metodología de la investigación científica. ISBN 978-9972-04-616-2
- Falla, G. (2018). Gobierno Nacional y comunidades rurales bajo estado de emergencia: Percepciones de Tenientes Gobernadores del Alto Huallaga. (U. N. Marcos, Ed.) Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Obtenido de <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/7745?show=full>
- Falleti, Tulia (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencias Sociales*, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- García Belaunde, D. (1993). *Las Constituciones del Perú*. 1993: Ediciones Ministerio de Justicia.
- García de Enterría y Velásquez, A. (1959). *“Los Prefectos y la Francia Provincial”*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

- Grompone, A. (2016). "Ni anarquía ni pasividad: Las prefecturas y la articulación social en la formación del estado republicano, Junín 1830-1839". (P. U. Perú, Ed.) Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/7189>
- Hauriou, A. (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- Hernández, R., Fernández, G., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Editorial Mexicana.
- Hernández, R. (2014) *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL, 6º (1). URL: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hirst, P. (2000). *Democracy and Governance*. New York: Oxford University.
- Lynch, J. (1967) *Administración colonial española 1782-1810: El sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*. 2a. Ed. EUDEBA.
- Meza, D. (2017). Naturaleza jurídica y límites del proceso de reforma del artículo 206 de la Constitución Política del Perú. (U. A. Velásquez, Ed.) Puno, Perú: Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. Obtenido de <http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/1759?show=full>
- Morales, P. (2014). *Posibilidad para la participación ciudadana: una lectura desde el concepto de sociedad civil de Jürger Habermas*. Revista Pensamiento Actual. Universidad de Costa Rica.
- Morse, R. (1999). *El Espejo de Próspero: un estudio de la dialéctica del nuevo mundo*. Siglo veintiuno editores. 1999. Pág. 7. Lima: Siglo veintiuno editores.
- Olvera, A. (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. Obtenido de [http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02 sociedad%20civil%20y%](http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20)
- Ossorio, M. (2020). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*.

Obtenido de <http://www.herrerapenaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>

Ossorio, M. (1 de Febrero de 2020). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Obtenido de

https://campusacademica.rec.uba.ar/pluginfile.php?file=%2F613288%2Fmod_resource%2Fcontent%2F0%2FDiccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf

Paniagua, V. (2003). La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano, en *Historia Constitucional*, No 4. Ver en especial, numerales 27 y 118.

Peralta Ruiz, V. (2016). De Prefectos a Mandatarios de la Nación: La violencia en la política peruana (1829-1836). *Revista de Indias*, 175.

Peralta, V. (2016). "De Prefectos a Mandatarios de la Nación: La violencia en la Política Peruana (1829-1836)". 76 N°266. (C. C. Científicas, Ed.) España.

Obtenido de

<https://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/1013>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). PNUD.

<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>.

Prats Catalá, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10, 103148.

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista de Instituciones y Desarrollo*.

Rhodes , R. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.

Thorp, R. (1995). *Gestión económica y desarrollo en el Perú y*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad de Pacífico.

Vásquez Monge, E. (2010). El pensamiento Liberal de Faustino Sánchez Carrión. *Revista Investigaciones Sociales*.

Velásquez A & García de Enterría E, (1959) Traducción Española de Chapman Los Prefectos y la Francia Provincial. *Instituto de Estudios Políticos*. Madrid.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/1458>

Vilchis, E. (2012). “El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el “contingente de sangre”, 1867-1876”. N°22, (R. C. Coatepec, Ed.) México. Obtenido de
<https://www.redalyc.org/pdf/281/28123934005.pdf>

9.2. JURÍDICAS

Constitución Política del Perú de 1993, Lima 31 de diciembre de 1993.

Contraloría General de la República, CGR. (2024). *Informe Ejecutivo de Gestión 2023*. Lima-Perú.

Comisión Principal – Asamblea Constituyente 1979. Acta de la 25°. Sesión de fecha lunes 5 de marzo de 1979. Pág. 251

Comisión Principal – Asamblea Constituyente 1979. Acta de la 28°. Sesión de fecha martes 27 de marzo de 1979. Pág. 241-243

Comisión Principal – Asamblea Constituyente 1979. Acta de la 53°. Sesión de fecha jueves 24 de mayo de 1979. Pág. 188.

[https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/constitucion/Const79DD/Comiprin/Tomo7/CONST79CT7\(173-210\).PDF](https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/constitucion/Const79DD/Comiprin/Tomo7/CONST79CT7(173-210).PDF)

El 11 de mayo de 2023, se publicó el Decreto Legislativo N° 1554.

El Peruano. Decreto Legislativo N° 1140 se crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior –ONAGI. 10 de diciembre de 2012. P.480446.

Ley 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Perú.

Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM Sector Interior 2016-2021.

Informe de Orientación de Oficio N° 059-2020-OCI/0282-SOO – Orientación de Oficio “Distribución de Kits de Abrigo a la Población afectada por las Heladas y Friaaje” Periodo de Evaluación del 21 de Julio al 13 de Agosto de 2020.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros “Identificación y Análisis de las Tendencias en Materia de Modernización de la Gestión Pública con una Visión al 2030”. Bravo Publicidad Gráfica SAC. Lima Perú 2016. 993 páginas. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3040857-identificacion-y-analisis-de-las-tendencias-en-materia-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-con-una-vision-a-2030>

Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN. (04 de octubre de 2019) Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior. Artículos 159, 160 y 161 del Texto Integrado.

9.3. ELECTRÓNICAS

Congreso de la República (03JUL2025) Aclaran que gasto para la implementación de la bicameralidad forma parte del presupuesto del Congreso. URL:

<https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aclaran-que-gasto-para-implementacion-de-bicameralidad-forma-parte-del-presupuesto-del-congreso/>

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática, (abril-septiembre, 2023). Perú: Percepción ciudadana sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. URL: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5506396/4906609-peru-percepcion-ciudadana-sobre-gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-abril-setiembre-2023.pdf>

Infobae (2022) Sesiones descentralizadas de los Consejos de Ministros costaron más de 400 mil soles. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/05/sesiones-descentralizadas-de-los-consejos-de-ministros-costaron-mas-de-400-mil-soles/>

UNICEF (2023) *Cuna más. Uso de TIC para dar respuesta a la pandemia por la COVID-19*. Lima. URL:

<https://www.unicef.org/peru/media/17076/file/EI%20uso%20de%20TIC%20para%20dar%20respuesta%20a%20la%20pandemia%20por%20la%20COVID-19.pdf>

PNUD “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo“.

<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

X. ANEXOS

10.1. Matriz de consistencia

10.2. Articulación de Prefectura, tres niveles de gobierno y demanda ciudadana

10.3. Acta 53 Sesión Comisión Principal Asamblea Constituyente 24MAY1979

10.4. Rúbrica de expertos

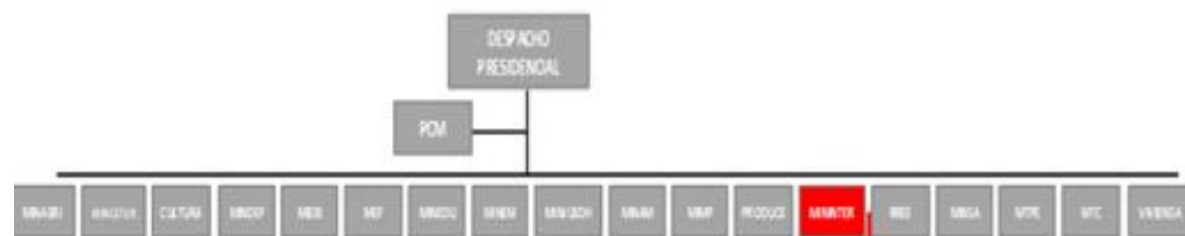
10.5. Encuesta y Consolidado de respuestas

MATRIZ DE CONSISTENCIA				
GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023				
PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	CATEGORIZACIÓN	METODOLOGÍA
Problema general	Objetivo general	Hipótesis general	Primera Categoría	Tipo de investigación: Aplicado socio jurídico
¿Qué relación existe entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023?	Determinar la relación entre gobernabilidad y demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, 2022-2023.	Existe una relación directa entre la gobernabilidad y la demanda ciudadana en las prefecturas del Perú, durante el 2022-2023.	Gobernabilidad	Nivel de investigación: descriptivo explicativo
			Normatividad	
			Descentralización	
			Participación ciudadana	
Problema específico 1	Objetivo específico 1	Hipótesis específica 1	Segunda Categoría	Enfoque de investigación:
¿Qué relación existe entre la gobernabilidad y la participación ciudadana en las prefecturas del Perú?	Analizar la relación entre la gobernabilidad y la participación ciudadana en las prefecturas del Perú.	H.E.1: Existe una relación directa entre gobernabilidad y participación ciudadana en las prefecturas del Perú; en tanto, la gobernabilidad, la normatividad y la participación ciudadana deben ser congruentes con los principios de la Constitución Política del Perú.	Participación ciudadana	Tipo cuantitativo - mixto
Problema específico 2	Objetivo específico 2	Hipótesis específica 2	Aplicación jurídica	Diseño de investigación:
¿Qué relación existe entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno en el	Analizar la relación entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de gobierno	H.E.2: Existe una relación positiva entre las autoridades prefecturales y los tres niveles de	Acceso a servicios públicos	Descriptivo, correlacional, transversal, documental

Perú?	en el Perú.	gobierno en el Perú.		
Problema específico 3	Objetivo específico 3	Hipótesis específica 3	- Aplicación de casuística	Doctrina y Teoría
¿Qué obstáculos enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya a la gobernabilidad?	Identificar los obstáculos enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya con la gobernabilidad.	H.E.3: Existen obstáculos superables que enfrentan las Prefecturas para canalizar de manera eficiente la demanda ciudadana y contribuya de esta manera a la gobernabilidad.	Eficiencia de las autoridades	Casos prácticos, Actas de prefectos, Empirismo. Técnica e instrumento: Encuesta, cuestionario-

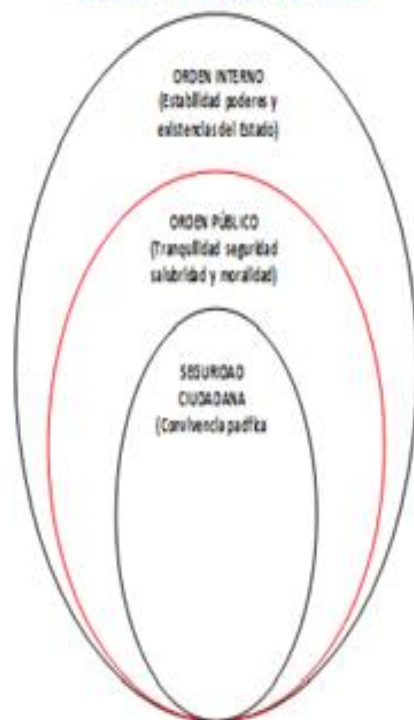
CONSTITUCIÓN	DIVISIÓN GEOPOLÍTICA	AUTORIDADES DE GOBIERNO SUBNACIONALES	GOBIERNO DEPARTAMENTAL/REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
1823	Departamentos, Provincias, Distritos y Parroquias	Prefecto, Intendente y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1826	Departamentos, Provincias, Cantón, Pueblo, Comarca, Vecindario	Prefecto, Subprefecto, Gobernador, Juez de Paz, Alcalde		
1828	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1834	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		Municipalidad
1839	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto y Gobernador		
1856	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1860	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador		Municipalidad
1867	Departamentos, Provincias y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Junta Departamental	Municipalidad
1920	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Congresos Regionales	Municipalidad
1933	Departamentos, Provincias, Provincias litorales y Distritos	Prefecto, Subprefecto, Gobernador y Teniente Gobernador	Consejos Departamentales	Municipalidad
1979	Regiones, Provincias, Distritos	Alcalde, *	Gobierno Regional	Municipalidad
1993	Regiones, Departamentos, Provincias y Distritos	Presidente Regional y Alcalde, **	Gobierno Regional	Municipalidad

* La figura de Prefectos y Subprefectos se mantuvo hasta en la Comisión Principal de redacción de la Constitución de la Asamblea Constituyente de 1979, fue retirada abruptamente por el Asambleista Chirinos Soto en la Presidencia Interina de Comisión a cargo de Ramiro Prialé. Posterior a ello se mantuvo la institución Prefectura con regulación normativa infra constitucional; ** La Constitución de 1993 no contempló en debate la reincorporación Constitucional de la Prefectura, se mantuvo hasta la fecha su regulación normativa dentro del sector Interior.

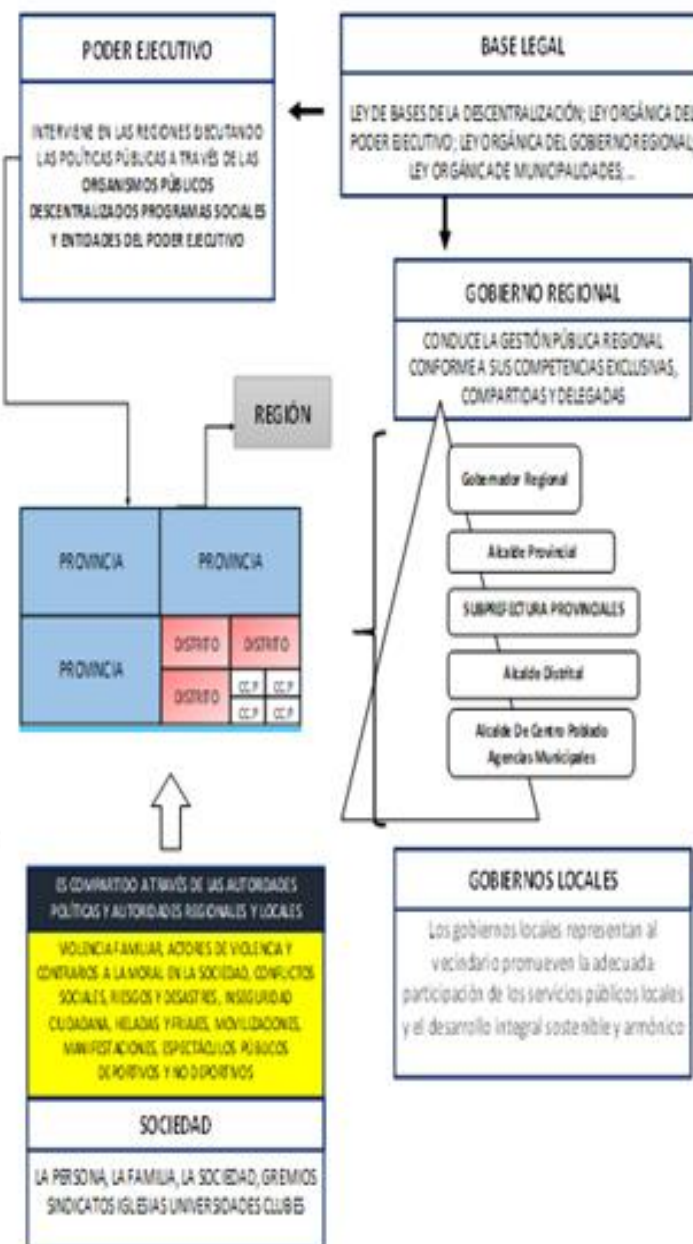


COMPONENTES DE LA MISIÓN DEL MININTER

CATEGORÍAS DE ORDEN Y SEGURIDAD EN EL PERÚ



Fuente PESGM MININTER 2016-2021



53a. SESION

JUEVES, 24 DE MAYO DE 1979

PRESIDIDA POR LOS SEÑORES RAMIRO PRIALE PRIALE Y
LUIS ALBERTO SANCHEZ SANCHEZ

S U M A R I O

Se abrió la sesión.- Prosiguió el debate del Capítulo III, Del Poder Ejecutivo, y se aprobaron los artículos 213° a 238°.- Durante el anterior debate se reconsideró y aprobó un sistema único de Remuneraciones para los servidores del Estado, y se acordó incluirlo en el Capítulo de Trabajo.- Se levantó la sesión.

Siendo las 11 hs. 05', bajo la Presidencia del señor Priale, actuando como Secretario el señor Aramburú Menchaca y como Relator el señor Rivera Tamayo, se pasó lista a la que respondieron los señores: Sánchez Sánchez, León de Vivero, Townsend, Melgar, Valle Riestra, Chirinos Soto (Enrique), Cruzado, Lozada Stanbury, Polar, Alayza Grundy, Ramírez del Villar, Sotomarino, Ortiz de Zevallós, Cáceres Velásquez (Róger), Meza Cuadra y Malpica.

El señor PRESIDENTE.- Se abre la sesión.

Prosigue la discusión del Capítulo III, Del Poder Ejecutivo.

Se va a dar lectura al artículo 213°, original.

El RELATOR leyó:

“Artículo 213°.- El mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección debe haber transcurrido un período presidencial”.

El artículo de la Constitución vigente.

“No hay reelección presidencial. Además el ciudadano que ha ejercido la Presidencia de la República por cualquier otro título no derivado del sufragio, tampoco puede ser elegido para ningún período presidencial.

Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o autores de la proposición reformativa o derogatoria, y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabi-

El señor CACERES VELASQUEZ (Róger).- Respecto al inciso 26, creo que no debe ser facultad del Presidente de la República el aprobarlo, sino del Congreso. Por ello, señor, formulo oposición a ese inciso.

El señor PRESIDENTE.- Es una reconsideración. Los señores que aprueben la reconsideración, se servirán manifestarlo. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Rechazada.

→ El RELATOR leyó:

"30. Autorizar a los peruanos para servir en ejército extranjero.

31. Nombrar, remover y conceder licencia a los prefectos, subprefectos y demás funcionarios y empleados públicos.

32. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan".

El señor CACERES VELASQUEZ (Róger).- Que diga: "Conforme a ley". Mejor, señor, para que las leyes determinen en qué casos puede haber ese permiso.

El señor PRESIDENTE.- "Conforme a ley". De acuerdo.

El señor ARAMBURU.- Yo quería poner lo mismo en el inciso 27, "Regular las tarifas arancelarias conforme a ley", porque ya no es potestad exclusiva del Presidente de la República desde que existen pactos de integración. Simplemente agregar: "conforme a ley".

El señor PRESIDENTE.- El inciso 27, dice así: "Regular las tarifas arancelarias, conforme a ley".

Los señores que estén de acuerdo con la redacción de los incisos 30, 31, 32 y el inciso 27 con el agregado de "conforme a ley", se servirán manifestarlo. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Aprobados.

Se suspende la sesión, por unos momentos, para un informe.

Eran las 11 hs. 55'.

Siendo las 12 hs. 15', se reabrió la sesión, bajo la Presidencia del señor Ramiro Prialé Prialé.

El señor PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

Yo no sé, por ejemplo, si los empleados municipales son públicos o no lo son. Lo mismo ocurriría con los organismos regionales. En fin, no sé.

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- Señor Presidente: Si no fuera que en el inciso 31 se menciona a los prefectos, subprefectos y gobernadores, creo que es la única mención, sería casi de la opinión de eliminar este inciso. Claro que el Presidente puede conceder licencia y nombrar nuevos prefectos, que son sus representantes. Retiramos el inciso.

El señor PRESIDENTE.- Por retirado el inciso.

El señor CACERES VELASQUEZ (Róger).- Hay algunos incisos, señor Presidente, que hemos propuesto y creemos importantes. Por ejemplo, este: "Formular el proyecto de Presupuesto General de la República, considerando que los gastos de administración no deben sobrepasar del 50% del total del mismo". Podría tal vez prescindirse de la parte final, pero lo primero creo que es indispensable; no está considerado.

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique).- Sí está considerado. Hay una disposición especial, que "el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo se remite al Congreso". O sea, que sí está considerado.

Título: GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LA VARIABLE: “GOBERNABILIDAD”

N°	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia ¹		Relevancia ²		Claridad ³		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
DIMENSIÓN 1: ACTIVIDADES DE CONTROL								
1	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.	X		X		X		
2	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.	X		X		X		
3	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional	X		X		X		
4	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER	X		X		X		
5	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al ejecutivo	X		X		X		
6	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo a la población	X		X		X		
7	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales	X		X		X		
8	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales	X		X		X		
DIMENSIÓN 2: SUPERVISIÓN Y MONITOREO								
9	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores	X		X		X		
10	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con PCM	X		X		X		
11	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial	X		X		X		
12	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*	X		X		X		
13	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas	X		X		X		
14	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas	X		X		X		
15	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales	X		X		X		

Observaciones:

Opinión de aplicabilidad: Aplicable [☒] No aplicable [☐]

Apellidos y nombres del juez validador: RUDAS MURGA, CYNTIA RAQUEL

Especialidad del validador: Metodóloga en Derecho

DNI: 43489604

C.U. Junio 2023

Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.

Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica.

Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

Suficiencia: se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la dimensión.

Firma del experto informante

Título: GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LA VARIABLE: “DEMANDA CIUDADANA”

Nº	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia ¹		Relevancia ²		Claridad ³		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
DIMENSIÓN 1: ACTIVIDADES DE CONTROL								
1	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.	X		X		X		
2	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.	X		X		X		
3	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional	X		X		X		
4	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER	X		X		X		
5	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al ejecutivo	X		X		X		
6	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo a la población	X		X		X		
7	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales	X		X		X		
8	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales	X		X		X		
DIMENSIÓN 2: SUPERVISIÓN Y MONITOREO								
9	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores	X		X		X		
10	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con PCM	X		X		X		
11	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial	X		X		X		
12	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*	X		X		X		
13	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas	X		X		X		
14	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas	X		X		X		
15	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales	X		X		X		

Observaciones:

Opinión de aplicabilidad: Aplicable [☒] No aplicable [☐]

Apellidos y nombres del juez validador: RUDAS MURGA, CYNTIA RAQUEL

Especialidad del validador: Metodóloga en Derecho

DNI: 43489604

C.U. Junio 2023

Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.

Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica.

Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

Suficiencia: se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la dimensión.

Firma del experto informante

Título: GOBERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023.

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LA VARIABLE: “GOBERNABILIDAD”

N°	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia ¹		Relevancia ²		Claridad ³		Sugerencias
DIMENSIÓN 1: ACTIVIDADES DE CONTROL		Si	No	Si	No	Si	No	
1	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.	X		X		X		
2	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.	X		X		X		
3	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional	X		X		X		
4	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER	X		X		X		
5	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al ejecutivo	X		X		X		
6	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo a la población	X		X		X		
7	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales	X		X		X		
8	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales	X		X		X		
DIMENSIÓN 2: SUPERVISIÓN Y MONITOREO		Si	No	Si	No	Si	No	
9	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores	X		X		X		
10	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con PCM	X		X		X		
11	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial	X		X		X		
12	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*	X		X		X		
13	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas	X		X		X		
14	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas	X		X		X		
15	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales	X		X		X		

Observaciones: _____

Opinión de aplicabilidad: **Aplicable** [**X**] **No aplicable** []

Apellidos y nombres del juez validador:

DNI: 32731346

C.U. Junio 2023

Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.

Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica.

Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

Suficiencia: se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la dimensión.


Mg. BLANCO AYALA LUIS FERNANDO

Título: GOVERNABILIDAD Y DEMANDA CIUDADANA EN LAS PREFECTURAS DEL PERÚ, 2022-2023

CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LA VARIABLE: “DEMANDA CIUDADANA”

Nº	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia ¹		Relevancia ²		Claridad ³		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
DIMENSIÓN 1: ACTIVIDADES DE CONTROL								
1	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales.	X		X		X		
2	La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Participación en comités de seguridad ciudadana.	X		X		X		
3	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional	X		X		X		
4	La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER	X		X		X		
5	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al ejecutivo	X		X		X		
6	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de kits de abrigo a la población	X		X		X		
7	La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales	X		X		X		
8	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales	X		X		X		
DIMENSIÓN 2: SUPERVISIÓN Y MONITOREO								
9	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores	X		X		X		
10	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con PCM	X		X		X		
11	La relación directa entre la Constitución y prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial	X		X		X		
12	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales. (M°-I)*	X		X		X		
13	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas	X		X		X		
14	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas	X		X		X		
15	La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales	X		X		X		

Observaciones: _____

Opinión de aplicabilidad: **Aplicable** [X] **No aplicable** []

Apellidos y nombres del juez validador:

DNI: 32731346

Especialidad del validador: **Metodóloga en Derecho**

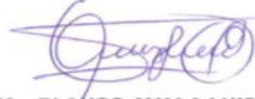
C.U. Junio 2023

Pertinencia: El ítem corresponde al concepto teórico formulado.

Relevancia: El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica.

Claridad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo.

Suficiencia: se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la dimensión.


Mg. BLANCO AYALA LUIS FERNANDO



PERÚ

Ministerio del Interior

Dirección General de Gobierno Interior – DGIN

28ENE202

JOSE S. RAFAEL HEREDIA
Director GeneralDirección General de Gobierno Interior
MINISTERIO DEL INTERIOR

PRESENTACIÓN DE DGIN

Estimados Prefectos y Prefectas Regionales del Perú, la Dirección General de Gobierno Interior, conforme las coordinaciones y capacitaciones efectuadas, advirtiendo además la experiencia adquirida y limitaciones afrontadas, en el desempeño de sus funciones en este primer semestre de gobierno, ha tenido a bien autorizar al servidor CAS “Experto de Gobierno Interior” - Mgt. Gonzalo Girón Román la realización y consolidación de los resultados de la presente encuesta con carácter académico, saludando su iniciativa de ejecutar un estudio lo más completo posible y de ser posible sustente una propuesta legislativa que sustancie una modificación normativa, que permita a la institución Prefectura coadyuve con el país y con los fines históricos para los que fue instituida. El desarrollo de la encuesta se efectuará en el link temporal creado para tal efecto, para que cada uno de ustedes de manera personal, reservada¹ y responsable la realice, empleando sus contraseñas, siendo sus usuarios cada uno de sus correos electrónicos institucionales: prefamazonas@mininter.gob.pe ; prefancash@mininter.gob.pe ; prefapurimac@mininter.gob.pe ; prefarequipa@mininter.gob.pe ; prefayacucho@mininter.gob.pe ; prefcajamarca@mininter.gob.pe ; prefcallao@mininter.gob.pe ; prefcusco@mininter.gob.pe ; prefhuancavelica@mininter.gob.pe ; prefhuanuco@mininter.gob.pe ; prefica@mininter.gob.pe ; prefjunin@mininter.gob.pe ; preflalibertad@mininter.gob.pe ; preflambayeque@mininter.gob.pe ; preflima@mininter.gob.pe ; preflimaprovicias@mininter.gob.pe ; prefloreto@mininter.gob.pe ; prefmadrededios@mininter.gob.pe ; prefmoquegua@mininter.gob.pe ; prefpasco@mininter.gob.pe ; prefpiura@mininter.gob.pe ; prefpuno@mininter.gob.pe ; prefsanmartin@mininter.gob.pe ; preftacna@mininter.gob.pe ; preftumbes@mininter.gob.pe ; prefucayali@mininter.gob.pe .

OBJETIVO E INSTRUCCIONES DE LA ENCUESTA DEL AUTOR DEL ESTUDIO:

Señores y Señoras Prefectos y Prefectas Regionales del Perú, el suscrito en el marco de los estudios realizados en el Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, viene desarrollando la Tesis: Gobernabilidad y Demanda Ciudadana en las Prefecturas del Perú 2022 – 2023. En el contexto señalado y con el visto bueno de la Dirección General de Gobierno Interior, realizo la encuesta a ustedes aprovechando su experiencia y limitaciones en el ejercicio de sus funciones (conforme señala el Director General) para conocer su percepción respecto a la gobernabilidad, demanda ciudadana y su relación con los servicios que realizamos para con la población en el contexto del marco normativo vigente y el vínculo que se tiene con los gobiernos subnacionales (Gobiernos regionales y Municipalidades), con el Despacho Presidencial y Presidencia del Consejo de Ministros – PCM y la presencia nacional como actores dentro de los tres niveles de gobierno, la interrelación existente, y el vínculo con la ciudadanía. Esta encuesta contribuye con el estudio que realizo para poder contribuir con una mayor eficiencia en la gestión pública y construir un país más equitativo y justo en favor de la ciudadanía con la participación valiosa de la Prefectura.

Encontrarán en el link que se les alcanzará 05 secciones para que respondan según consideren conforme cada pregunta o interrogante, dándole clic a los casilleros de repuestas SI (AFIRMATIVO), NO (NEGATIVO), o NO SABE según corresponda. Tendrán una hora para desarrollar la encuesta según el siguiente detalle:

1. ¿Existe relación entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú? SI - NO
 - 1.1 ¿En qué sustenta su respuesta?
 - 1.1.1 ¿La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en prevención de conflictos sociales? SI – NO – NO SABE
 - 1.1.2 ¿La relación directa entre Gobernabilidad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Participación en comités de seguridad ciudadana? SI – NO – NO SABE
2. ¿Existe relación entre Normativa y las Prefecturas del Perú? SI – NO
 - 2.1 ¿En qué sustenta su respuesta?
 - 2.1.1 ¿La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: La Prefectura debe depender directamente del ejecutivo con rango constitucional? SI – NO – NO SABE
 - 2.1.2 ¿La relación directa entre la normatividad y las Prefecturas del Perú se sustenta en: la Prefectura debe ser unidad ejecutora dentro del MININTER? SI – NO – NO SABE
3. ¿Existe relación entre Demanda Ciudadana y las Prefecturas del Perú? SI – NO

¹ El estudio académico y preguntas contemplan la posibilidad de un cambio estructural del gobierno y orden interno que permita la toma de decisiones con cercanía a las demandas de la población, en el marco del respeto a la Constitución y las leyes.

AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

3.1 ¿En qué sustenta su respuesta?

3.1.1 ¿La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Canalizar requerimientos al Poder Ejecutivo? SI – NO – NO SABE

3.1.2 ¿La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Entrega de Kits de abrigo y beneficios a la población? SI – NO – NO SABE

3.1.3 ¿La relación directa entre demanda ciudadana y prefecturas se sustenta en: Atención de garantías personales a la población? SI – NO – NO SABE

4. ¿Existe relación entre Regulación Constitucional y Prefecturas del Perú? SI – NO

4.1 ¿En qué sustenta su respuesta?

4.1.1 ¿La relación directa entre la Constitución y Prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con los gobiernos subnacionales? SI – NO – NO SABE

4.1.2 ¿La relación directa entre la Constitución y Prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con otros sectores? SI – NO – NO SABE

4.1.3 ¿La relación directa entre la Constitución y Prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con la PCM? SI – NO – NO SABE

4.1.4 ¿La relación directa entre la Constitución y Prefecturas se sustenta en: Formalizar la articulación con Despacho Presidencial? SI – NO – NO SABE

5. ¿Se encuentra garantizada la ejecución y cumplimiento de las políticas nacionales con la participación exclusiva de los gobiernos subnacionales? SI – NO

5.1 ¿En qué sustenta su respuesta?

5.1.1 ¿La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales garantizan el cumplimiento de las políticas nacionales? SI – NO – NO SABE

5.1.2 ¿La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Los gobiernos subnacionales tienen presencia nacional como prefecturas y subprefecturas?

5.1.3 ¿La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe ineficiencia en la ejecución de políticas públicas para la atención de las demandas ciudadanas? SI – NO – NO SABE

5.1.4 ¿La relación directa entre la ejecución y cumplimiento de políticas públicas con participación de gobiernos subnacionales: Existe corrupción de gobiernos subnacionales? SI – NO – NO SABE

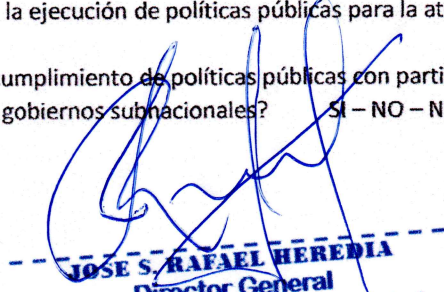


Gonzalo Girón Román

Servidor CAS – Experto de Gobierno Interior

DNI 20054354

CÓD MATRÍCULA UNMSM 20027052



JOSE S. RAFAEL HEREDIA
Director General
Dirección General de Gobierno Interior
MINISTERIO DEL INTERIOR

CONSOLIDADO ADJUNTO DE RESPUESTAS A ENCUESTA A REPRESENTANTES DE PREFECTURAS:

PREF	1AMAZ	2ANC	3APU	4AQP	5AYA	6CAJ	7CALL	8CUS	9HVCA	10HCO	11ICA	12JUNIN	13JAL	14LAWB	15LIM	16LUP	17LOR	18MDD	19MOQ	20PAS	21PIU	22PUN	23SM	24TAC	25TUM	26UCA	SI	NO	NS
	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS	SI	NO	NS		
E1																											24	2	
E2																											26	0	
E3																											23	3	
E4																											3	23	
E5																											26	0	
E6																											26	0	
E7																											26	0	
E8																											7	19	
E9																											26	0	
E10																											26	0	
E11																											26	0	
E12																											0	26	
E13																											0	26	
E14																											26	0	
E15																											26	0	
E16																											26	0	
E17																											26	0	
E18																											26	0	

6022210
Gustavo
Rojas

--- JOSÉ S. RIVERA ---
Director General
Dirección General de Gobierno Interior
MINISTERIO DEL INTERIOR