

Programa de fortalecimiento de capacidades en  
materia de Gobierno Abierto dirigido a  
**gobiernos regionales y locales**

Fascículo **3**

# Participación ciudadana y rendición de cuentas



**Gobierno Abierto**



---

Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a  
**gobiernos regionales y locales**

---

## **Participación ciudadana y rendición de cuentas**

---

**3**



© Presidencia del Consejo de Ministros  
Secretaría de Gestión Pública  
Jr. Cusco 121, Centro de Lima, Lima-Perú  
<http://sgp.pcm.gob.pe/>

© Programa ProDescentralización de USAID  
Av. Camino Real N° 348 (Torre el Pilar) oficina 1701, San Isidro, Lima-Perú  
[postmaster@peru-prodes.org](mailto:postmaster@peru-prodes.org)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2014-13298 por: AGL Gráfica Color S.R.L. • R.U.C. 20385898909 • Psje. Monte Eucalipto 140 - Surco • Telf. 2753475 - 999709514

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Programa ProDescentralización de USAID. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## Contenidos

### Fascículo 3: Participación ciudadana y rendición de cuentas

Presentación	5
Abreviaturas empleadas	6
1. La participación ciudadana como derecho fundamental	7
2. ¿Qué leyes reconocen el derecho a la participación ciudadana?	10
3. Alcances de la participación política	13
3.1 Derechos de participación	14
3.2 Derechos de control	22
4. Fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública	27
5. La participación ciudadana en la gestión pública regional y local	32
5.1 El Consejo de Coordinación Regional – CCR	33
5.2 El Consejo de Coordinación Local Provincial - CCLP	35
5.3 El Consejo de Coordinación Local Distrital – CCLD	37
5.4 Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados	37
5.5 El Presupuesto Participativo- PP	39
5.6 La Comisión Ambiental Regional	46
5.7 La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	48
5.8 Otros mecanismos de participación propios de los gobiernos locales	49
6. La rendición cuentas	52
6.1 ¿Qué es la rendición de cuentas?	53
6.2 ¿Qué tipos de rendición de cuentas existen?	53
6.3 La regulación constitucional y legal de la rendición de cuentas	54
6.4 La rendición de cuentas como mecanismo de aprendizaje y mejora permanente del funcionamiento de las administraciones públicas	55
6.5 Otros mecanismos de rendición de cuentas	56
6.5.1 La audiencia pública de rendición de cuentas	56
6.5.2 Los espacios públicos de rendición de cuentas	58
6.5.3 La demanda de rendición de cuentas	58
6. Preguntas para reflexionar y construir	60



## Presentación

Actualmente, cada vez más, los ciudadanos y las ciudadanas demandan gobiernos que respondan a sus preocupaciones y necesidades, de una manera abierta y participativa, lo cual es fundamental para el diseño de iniciativas que tengan un impacto en la calidad de vida de las personas y en el proceso de mejora de los servicios que brindan las instituciones públicas.

En los últimos años, el Gobierno Abierto se ha venido posicionando como un nuevo paradigma de mejora de la gestión pública y de ampliación de las capacidades de acción de la ciudadanía a través del desarrollo de espacios colaborativos entre el Estado, las organizaciones sociales y la empresa para el diseño, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos.

Desde el lanzamiento de la “Alianza para el Gobierno Abierto” en setiembre de 2011, ya son sesenta y cuatro (64) países los que forman parte de esta iniciativa multilateral que tiene como objetivos: i) mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública mediante la apertura de datos; ii) promover y expandir los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que les conciernen; y iii) generar la colaboración entre entidades públicas y sociedad civil para la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas públicos.

A fin de formalizar su incorporación a la “Alianza para el Gobierno Abierto”, el país tuvo que elaborar un Plan de Acción, el cual fue el resultado de un trabajo coordinado entre las entidades públicas, importantes organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La sostenibilidad de este trabajo coordinado, se asienta en la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del citado Plan<sup>1</sup>.

En ese marco, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia el Consejo de Ministros, con el apoyo del Programa ProDescentralización de USAID, ha elaborado el “Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales”, que forma parte de las acciones destinadas al cumplimiento del **Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú**, instrumento que contiene compromisos concretos para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, promover la participación ciudadana, y mejorar la integridad pública y el Gobierno Electrónico.

Confiamos en que la implementación de este Programa contribuya significativamente a fortalecer las capacidades de los funcionarios, las funcionarias y servidores públicos en materia de Gobierno Abierto; logrando así que las decisiones que adopten cuenten con la legitimidad ciudadana necesaria.

### Presidencia del Consejo de Ministros

1. Creada por Decreto Supremo N° 003-2013-PCM, publicado el 6 de enero de 2013.

## Abreviaturas empleadas

- DLSDN** Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional (Decreto Legislativo N.° 1129)
- DMCLCP** Decreto Supremo que crea la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Decreto Supremo N.° 001-2001-PROMUDEH; modificado por el Decreto Supremo N.° 014-2001-PROMUDEH)
- DPTE** Directiva 001-2010-PCM/SGP “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública”, modificada por la Resolución Ministerial N.° 252-2013-PCM
- GR** Gobiernos Regionales
- GL** Gobiernos Locales Provinciales o Gobiernos Locales Distritales
- LBD** Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.° 27783)
- LCE** Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo N.° 1017)
- LDPC** Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N.° 26300)
- LGE** Ley General de Educación (Ley N.° 28044)
- LMGE** Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N.° 27658)
- LMINAM** Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N.° 1013)
- LMPP** Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N.° 28056)
- LOGR** Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.° 27867)
- LOM** Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.° 27972)
- LPDJ** Ley que regula la presentación de Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (Ley N.° 30161)
- LPDP** Ley de Protección de Datos Personales (Ley N.° 29733)
- LSNGA** Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N.° 28245)
- LTAIP** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N.° 27806 (Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM)
- PNMGP** Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N.° 004-2013-PCM)
- PTE** Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública (Decreto Supremo N.° 063-2010-PCM)
- RLCE** Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Supremo N° 184-2008-EF)
- RLMGE** Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Decreto Supremo N.° 030-2002-PCM)
- RLMPP** Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Decreto Supremo N.° 142-2009-EF)
- RLSNGA** Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Decreto Supremo N° 008-2005-PCM)
- RLTAIP** Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Supremo N.° 072-2003-PCM), modificado por el D.S. 070-2013-PCM
- RTAPA** Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (Decreto Supremo N.° 002-2009-MINAM)



# 1

## La participación ciudadana como derecho fundamental

La concepción moderna de ciudadano o ciudadana se levanta sobre la confluencia del principio de igualdad entre las personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, que se expresa mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales<sup>1</sup>. Entre ellos, el derecho de participación ciudadana.

Así, el derecho de participación ciudadana se constituye en un derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 17 de la Constitución, el cual establece que toda persona tiene derecho:



**“A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos y las ciudadanas tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”.**

---

En esa línea, la participación ciudadana ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales las personas que integran una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental<sup>2</sup>.

La intervención de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos no solo se constituye en una clara manifestación de la dignidad humana, por ser un derecho fundamental, sino que tal participación supone una garantía indispensable para la realización de otros derechos fundamentales y condición básica para el control de la actuación del Estado.

En el ámbito político, el derecho de participación ciudadana comprende el derecho de las personas a elegir y ser elegidos, así como recurrir a mecanismos de participación directa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31° de la Constitución que señala que:



**Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas”.**

---

1. En la actualidad los derechos de las personas aparecen fundamentados y respaldados por medio de garantías constitucionales e institucionales, lo cual tiene su expresión clara en diferentes instrumentos sobre derechos humanos y en las constituciones de los países. Por tanto el problema no está tanto en fundamentar los derechos de las personas sino en garantizarlos para que se traduzcan efectivamente en prácticas ciudadanas. (MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE CHILE, Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual, Santiago de Chile, 2001, p. 12).  
2. Ibidem.

Además, la Constitución define derechos de participación más precisos: el de los vecinos a participar en el gobierno municipal (artículo 2), el de los padres de familia a participar en el proceso educativo (artículo 13); el de los trabajadores, a través de sus organizaciones, a participar en la regulación de las remuneraciones mínimas (artículo 24); el de todos los ciudadanos a participar en el nombramiento de magistrados del Poder Judicial (artículo 139, inciso 17) y elegir a los Jueces de Paz (artículo 152).

El Estado requiere hoy más que nunca la actuación responsable y activa de los ciudadanos y ciudadanas, lo cual solo puede producirse a través de la cooperación y la responsabilidad cívica. A su vez, lo que los ciudadanos y ciudadanas requieren del Estado no son instituciones rígidas, sino la garantía de contar con espacios públicos para que el ejercicio pleno de la ciudadanía en todas sus expresiones tenga lugar.

En tal sentido, la Constitución permite la participación directa y constante de toda la ciudadanía en los diferentes espacios de la vida nacional, lo cual implica el derecho y el deber que tiene toda persona de apoyar y colaborar con la gestión de los asuntos públicos.

Debido a que las autoridades representan los intereses de toda la población, dicha participación evita el riesgo de que las autoridades pierdan el rumbo o la dirección de las iniciativas que tienen que ejecutar en beneficio de todos y de todas. Esta acción abona a legitimar la gestión pública y a hacerla más eficiente.

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA



## 2

**¿Qué leyes reconocen el derecho a la participación ciudadana?**

A nivel legal, la participación ha sido reconocida en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales<sup>3</sup> como un principio que rige la gestión y las políticas de estos niveles de gobierno.

Asimismo, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, establece que la finalidad fundamental del proceso de modernización de la gestión del Estado es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con el objetivo de que el Estado tenga, entre otras metas, canales efectivos de participación ciudadana.

Esta Ley contempla un capítulo denominado “De las relaciones del Estado con el ciudadano”, que establece pautas para la apertura de las entidades administrativas a la participación de los ciudadanos. Así, en el artículo 8° de la acotada Ley se proclama que el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación.

Como bien señala el profesor Danós Ordoñez, la Ley N° 27658, contiene no solo declaraciones que prueban la vinculación entre el proceso de modernización del Estado y la necesaria apertura de canales participativos a los ciudadanos en la gestión de las entidades públicas, sino también establece reglas que los funcionarios públicos están obligados a cumplir para generar transparencia en la actuación de la administración y propiciar la participación ciudadana para que colabore en la orientación de la gestión del aparato estatal hacia mayores niveles de eficiencia, potenciando el control ciudadano de los asuntos públicos<sup>4</sup>.

Uno de los ámbitos en que se ejerce el derecho a la participación ciudadana es la participación política, que se encuentra desarrollada por la Ley N° 26300, **Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos**.

Esta ley regula no solo las diversas formas de participación ciudadana (aplicables también a los gobiernos regionales y los gobiernos locales) sino también los procedimientos para el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, debido a la amplitud y complejidad de sus competencias y funciones, por un lado, y a la proyección de este derecho en diversos ámbitos, por otro, la regulación de la participación política también es efectuada por las siguientes normas.

3. Cabe señalar que el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Poder Ejecutivo establece el principio de participación y transparencia como uno de los principios rectores de la actuación de las entidades del Poder Ejecutivo, en virtud del cual las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión de este Poder del Estado, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que la gestión regional se desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales. A su vez, el artículo 111° de la Ley Orgánica de Municipalidades regula los derechos de participación y control vecinal estableciendo que los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos.

4. DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú, p 153-154. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/11.pdf>

- a.** Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.° 27783).
- b.** Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.° 27867).
- c.** Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.° 27972).
- d.** Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N.° 28056).
- e.** Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.° 27444).
- f.** Ley General de Educación (Ley N.° 28044).
- g.** Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Decreto Supremo N.° 142-2009-EF).
- i.** Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (DS 002-2009-MINAM).

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA



# 3

## Alcances de la participación política

Como se ha señalado, nuestro ordenamiento constitucional ha incorporado mecanismos de democracia directa, con la finalidad de ampliar el contenido del derecho de participación ciudadana, en particular de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas, tanto a nivel del gobierno nacional, como de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En esta medida, se ha definido a la participación política como:



**La facultad de toda persona de intervenir activamente en el proceso político a través de diferentes mecanismos o formas con la finalidad de determinar o influir en las decisiones del poder, en todos sus niveles, con el propósito de controlar su ejercicio.**

De esta manera, la participación política se ha visto reforzada con la regulación de instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Estas instituciones han sido desarrolladas por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Dicha ley, a su vez, clasifica en dos categorías de derechos políticos, con contenidos relativamente distintos:

- Derechos de participación.
- Derechos de control.

### **3.1 Derechos de participación**

En la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LPDC art. 2) se reconocen los siguientes derechos de participación:

- Iniciativa de reforma constitucional.
- Iniciativa en la formación de las leyes.
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales.
- Referéndum.

Pasaremos ahora a desarrollar lo referente a la producción de normas y en la adopción de decisiones políticas de importancia.



Tengamos en cuenta que en el ámbito de los gobiernos regionales y los gobiernos locales:

- El derecho de participación ciudadana se limitará únicamente a la *iniciativa de propuestas* de ordenanzas regionales, de ordenanzas municipales o decretos de alcaldía, según sea el caso.
- El referéndum se aplica para la aprobación o derogación de este tipo de normas y también para manifestar la voluntad de la ciudadanía sobre decisiones políticas.

A continuación, desarrollamos cada uno de estos supuestos referidos al ámbito de los gobiernos regionales y locales.

### 3.1.1 ¿Qué entendemos por iniciativa normativa?

La **iniciativa normativa** es aquel mecanismo mediante el cual los ciudadanos y las ciudadanas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales intervienen en el proceso de formación de normas a través de la presentación de proyectos de Ordenanzas Regionales o Locales.

Su finalidad es que los proyectos presentados sean sometidos a debate por el Consejo Regional o el Concejo Municipal, que son los órganos competentes para aprobarlos.

#### • **Iniciativa de Ordenanza Regional**

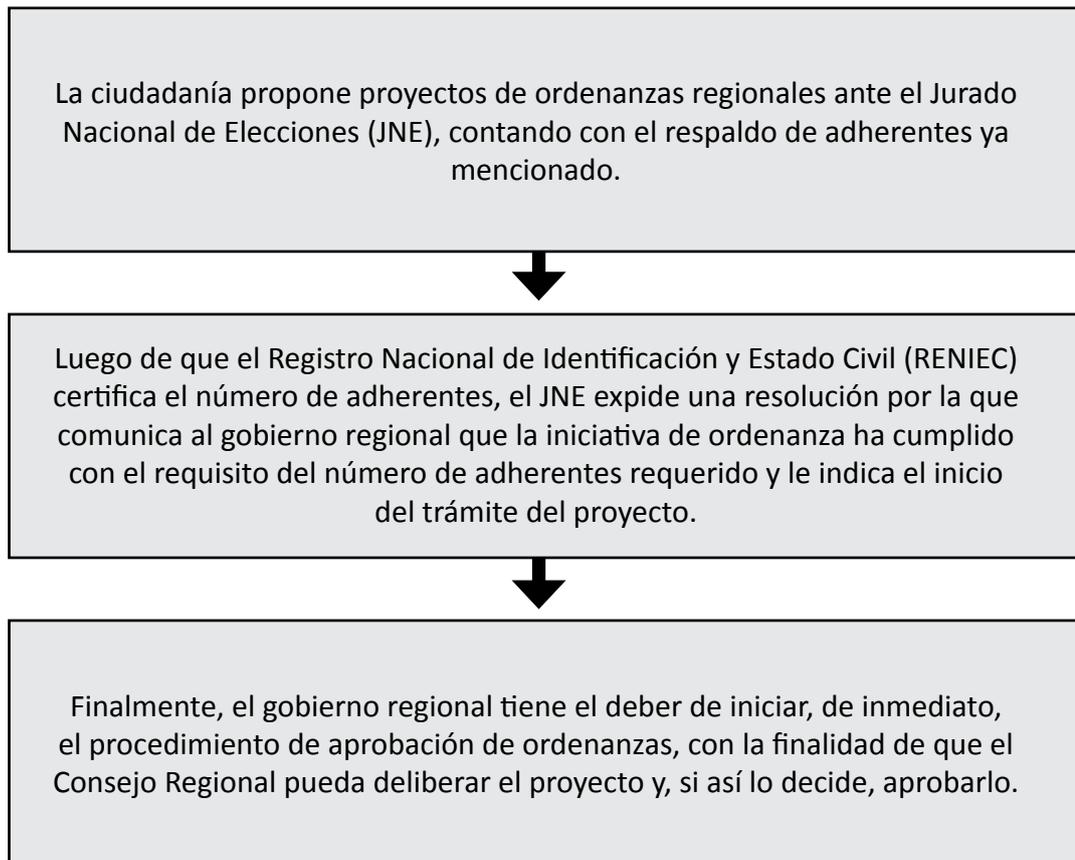
Si bien, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no contiene una disposición que regula la iniciativa normativa, sin embargo, esta omisión no significa que sea imposible el ejercicio de esta iniciativa por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

En efecto, el **Jurado Nacional de Elecciones**, advirtiendo este vacío legislativo, ha establecido a través de la Resolución N.º 0326-2012-JNE, expedida el 24 de mayo de 2012 que:



“El número mínimo de adherentes para ejercer el derecho de participación ciudadana de iniciativa en la formación de ordenanzas regionales debe ser mayor al 1% del total de electores de la circunscripción departamental o regional”.

A continuación veamos cuál es el camino que sigue una iniciativa de ordenanza regional:



### • **Iniciativa de Ordenanza Municipal**

Los ciudadanos y las ciudadanas de un gobierno local, sea provincial o distrital, también tienen derecho a intervenir en la producción de normas de su respectiva municipalidad.

La Ley Orgánica de Municipalidades - LOM ha regulado algunos aspectos importantes sobre este derecho; sin embargo, ella misma remite a una Ordenanza para que se expidan normas adicionales. Esta ley señala que:

- El Concejo Municipal, a propuesta del alcalde, debe aprobar “las normas para el ejercicio de la iniciativa” de disposiciones municipales (LOM, art. 114).



- Este mandato debe ser cumplido de manera determinante por todos los gobiernos locales; es decir, por todas las municipalidades provinciales y distritales.
- En el caso de los gobiernos locales, a diferencia de los Gobiernos Regionales, el derecho a la iniciativa de normas está regulado por la Ley Orgánica de Municipalidades en sus aspectos más importantes.

## Las normas municipales

Estas normas son las ordenanzas municipales y los decretos de alcaldía (Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, art. 114). Cabe señalar que los decretos de alcaldía son “normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas” (LOM, art. 42) y desarrollan diferentes temas.



Esto es de particular relevancia, si se tiene en cuenta los casos de omisión en la expedición de decretos de alcaldía que podrían ocasionar la inoperancia de ciertas ordenanzas, las cuales, para completar su regulación se han remitido a la reglamentación a través del decreto de alcaldía. Podría también pensarse en los casos en que la omisión de expedición de estas normas pueda ocasionar la afectación de derechos fundamentales de la ciudadanía.



- La iniciativa, proyecto de ordenanza municipal o decreto de alcaldía debe ser propuesta por más del uno por ciento (1%) del número total de electores del distrito o provincia respectivo (LOM, art. 114).



- El proceso de una iniciativa de ordenanza municipal es el mismo descrito para la iniciativa de ordenanzas regionales.
- Una vez que el JNE ha comunicado a la municipalidad el inicio del procedimiento, este debe comenzar de inmediato. El Concejo Municipal debe deliberar el proyecto presentado y así decidir si se aprueba o no.
- Si se trata de la iniciativa de aprobación de un decreto de alcaldía, el proyecto deberá ser sometido a decisión del alcalde para que este decida aprobarlo o no.

### 3.1.2 ¿Qué es el referéndum? Clasificación y competencias

El referéndum es un mecanismo de democracia directa por el cual se somete al voto popular las leyes o decisiones políticas, a fin de que sean ratificadas por el pueblo.

**Las clases de referéndum son:**

- Referéndum aprobatorio de normas.
- Referéndum derogatorio de normas.
- Referéndum sobre decisiones políticas.

A continuación, veamos cada una de estas clases:

#### • **Referéndum aprobatorio de normas**

Cuando el referéndum tiene como objeto la aprobación ciudadana de un proyecto de ordenanza regional o municipal. Si el resultado es favorable, el proyecto se convierte en ordenanza vigente.

#### • **Referéndum derogatorio de normas**

Cuando, el objetivo del referéndum es la derogación de una ordenanza regional o municipal que ya está vigente. Si el resultado es favorable la ordenanza es derogada; es decir, deja de regir en nuestro ordenamiento jurídico.

#### • **Referéndum sobre decisiones políticas**

Cuando la ciudadanía decide la adopción de cuestiones políticas de trascendencia regional o local, según el caso. Si el resultado es favorable, el gobierno regional o el gobierno local tienen la obligación de someterse a dicha decisión, debiendo, cuando el caso lo requiere, adoptar todas las normas y actos administrativos necesarios para el cumplimiento de dicha decisión popular.

### **Materias y competencias (objeto y límites)**

Las materias que **no son objeto de referéndum** dentro del ámbito de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, según lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico (Constitución, Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades), son las siguientes:

- Supresión o disminución de derechos fundamentales.
- Tratados internacionales en vigor.
- Normas tributarias.
- Normas presupuestales.

Con respecto a las normas tributarias y presupuestales, la Constitución ha establecido que los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen competencia para aprobar su propio presupuesto (Const. arts. 192.1 y 195.1).

Por su parte la Constitución atribuye:

- **A los gobiernos regionales** la potestad de crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas (Const. Art. 74).
- **A los gobiernos locales** la potestad de crear, modificar y suprimir “contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales” (Const. Art. 195.4) por Ordenanza (LOM, art. 40).



La creación, modificación y supresión de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales no puede ser objeto de referéndum en el ámbito de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

---

### 3.1.3 ¿Cómo se ejerce el derecho al referéndum en el ámbito de los gobiernos regionales?

Si bien existe un vacío legal respecto al número de adherentes que se requiere para realizar el referéndum, sin embargo este vacío ha sido cubierto por una interpretación realizada por el Jurado Nacional de Elecciones.

- **Respecto al número de adherentes que se requiere para realizar el referéndum.** El número de adherentes es el mismo que encontramos en la regulación de la iniciativa de ordenanzas regionales. El Jurado Nacional de Elecciones ha cubierto este vacío a través de la Resolución N° 0604-2011-JNE, expedida el 6 de julio de ese año, estableciendo que:

*“El número de adherentes para solicitar el referéndum a nivel regional o departamental es el 10% de los electores de la respectiva circunscripción”.*

---

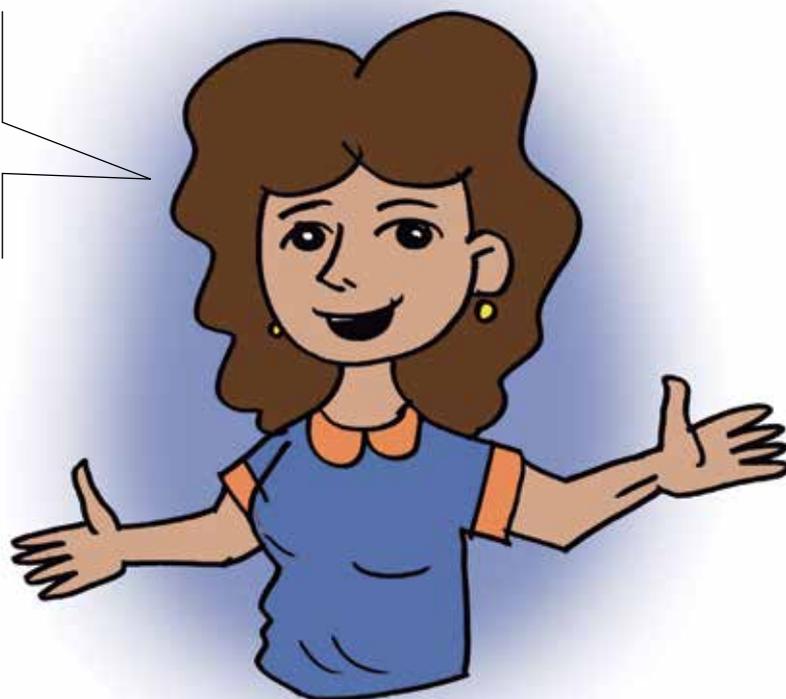
- **Respecto a la mayoría que debe superarse durante la votación para que la cuestión sometida a referéndum sea aprobada.** Para este efecto, puede aplicarse analógicamente la mayoría exigida para el referéndum en los gobiernos locales que establece la Ley Orgánica de Municipalidades; es decir, la mitad más uno de los ciudadanos y las ciudadanas que han votado en sentido favorable, sin contar los votos nulos o en blanco (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos - LDPC, art. 42).

### 3.1.3 ¿Cómo debe ejercerse el referéndum en el ámbito de los gobiernos locales?

Para ejercer este derecho se deben cumplir las siguientes condiciones:

- La solicitud de la realización de un referéndum en un gobierno local debe ser propuesta por no menos del veinte por ciento (20 %) del número total de electores de la provincia o distrito, según sea el caso.
- El referéndum debe llevarse a cabo dentro de los ciento veinte (120) días siguientes al pedido formulado por los ciudadanos (Ley Orgánica de Municipalidades, art. 115).
- La propuesta o pregunta planteada en el referéndum es aprobada si la mitad más uno de los votantes han votado en sentido favorable, no contándose para tal efecto los votos nulos o en blanco (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos - LDPC, art. 42).
- Para que el resultado del referéndum surta efecto legal es preciso que por los menos el treinta y cinco por ciento (35 %) de los electores de la circunscripción consultada hayan votado válidamente (Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, art. 115).

Veamos a continuación cómo se actúa ante los resultados del referéndum en los siguientes casos:



**Caso a.** El referéndum ha dado **respuesta positiva a la propuesta planteada por los vecinos y las vecinas**. En este caso, el Concejo Municipal estaría sometido a sus resultados y, en consecuencia, a dictar las normas necesarias para su cumplimiento, según la LOM, art. 115.

**Caso b.** Cuando el **objeto del referéndum ha sido la decisión de la ciudadanía sobre una propuesta o proyecto de ordenanza**. En este caso, no se requiere que el Concejo adopte una norma, pues esta ya existe. Más bien, entra en vigencia, convirtiéndose en norma obligatoria, como consecuencia de haber sido aprobada en el referéndum.

Tengamos en cuenta que:

- La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos establece que, de haber sido favorable el resultado del referéndum, ello “determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas” (LDPC, art. 42).
- La Ordenanza que es aprobada a través de referéndum no puede ser modificada dentro de los dos años de su vigencia (LDPC, art. 43).

**Caso c.** Cuando el referéndum cuyo **objeto es la “desaprobación” de una ordenanza**, la manifestación en sentido favorable de los votantes tendrá como consecuencia, por la naturaleza de las cosas, la derogación de la misma. En este supuesto, no se requiere que el Concejo adopte una norma para el cumplimiento de la voluntad expresada en el referéndum.

**Caso d.** Cuando el resultado del referéndum haya sido adverso, no podrá plantearse la misma iniciativa sino hasta después de dos años (LDPC, art. 43).

### **El referéndum para la conformación de regiones**

El referéndum también es un instrumento de participación de la ciudadanía para la determinación o conformación y la modificación de las circunscripciones políticas del territorio.

A través del referéndum, la ciudadanía puede intervenir en la conformación de circunscripciones departamentales contiguas de una región. Se puede utilizar este mecanismo para que las provincias y distritos contiguos a una región puedan cambiar de circunscripción regional (Art. 190º).

#### **Condiciones para realizar un referéndum sobre conformación de regiones**

- La propuesta debe ser planteada por el quince por ciento (15 %) de los ciudadanos y ciudadanas de cada uno de los departamentos cuya integración se propone.
- El referéndum tiene efecto si se obtiene un resultado favorable de “cincuenta por ciento (50%) más uno (1)” de los electores de la circunscripción consultada (Ley de Bases de Descentralización LBD, art. 29.3).
- En este caso, el Poder Ejecutivo remite el respectivo proyecto de Ley al Congreso de la República para que sea aprobado en un plazo no mayor de treinta (30) días (LBD, art. 29.4).

## 3.2 Derechos de control

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos - LPDC, en su artículo 3, considera derechos de control a los siguientes:

*Derecho de revocatoria de autoridades.*

*Derecho de remoción de autoridades.*

*Derecho de demanda de rendición de cuentas.*



**Los derechos de control** tienen como objeto la intervención de la ciudadanía en la fiscalización de la gestión y en el ejercicio del poder por parte de las autoridades.

- **En el caso de la revocatoria**, el control se realizará retirando del cargo o función a la autoridad elegida por voto popular, que sea desaprobada por la mayoría de la ciudadanía.
- **En el caso de la remoción**, el control se realizará retirando del cargo o función a la autoridad designada por el gobierno nacional o el gobierno regional, en la jurisdicción departamental, provincial o distrital, cuya gestión es desaprobada por la mayoría de la ciudadanía.



La revocatoria, la remoción y la demanda de rendición de cuentas se limitan únicamente a las autoridades locales y regionales.

### 3.2.1 ¿Cuáles son las autoridades que pueden ser revocadas dentro de los gobiernos regionales y los gobiernos locales?

Las autoridades que pueden ser revocadas son aquellas que fueron elegidas por elección popular. Según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos - LDPC (art. 20.a y 20.b) son las siguientes:

- **En los gobiernos regionales:** los presidentes o presidentas, vicepresidentes o vicepresidentas y consejeros o consejeras.
- **En los gobiernos locales:** el alcalde o alcaldesa y regidores o regidoras.



La consulta sobre revocatoria solo puede hacerse una vez durante el mandato y no puede ser presentada en el primer ni en el último año de mandato (LDPC, art. 21)

### ¿Qué condiciones deben cumplirse para la realización de una revocatoria?

- Se requiere que sea solicitada por el veinticinco por ciento (25 %) de los electores de una autoridad, cifra que, en todo caso, no debe pasar la de los cuatrocientos mil (400,000) electores (LDPC, art. 22).
- La solicitud de revocatoria debe individualizar la autoridad cuya revocatoria se solicita y debe ser fundamentada, no requiere ser probada.
- La revocatoria es convocada por el Jurado Nacional de Elecciones y se lleva a cabo dentro de los noventa (90) días de haber sido solicitada (LDPC, art. 21).
- La revocación de una autoridad se produce cuando la mitad más uno de los votos válidos ha votado a favor de la revocatoria.
- En la votación deben haber participado por lo menos el cincuenta por ciento (50 %) de los electores de la autoridad (LDPC, art. 23).



Veamos qué autoridad asume el cargo, según la LDPC, art. 2.

## ¿Qué autoridad, según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (art.2), asume el cargo?

- El vicepresidente regional, en lugar del presidente.
- El consejero regional elegido por el Consejo Regional, en lugar del vicepresidente. La elección debe ser por una votación de la mitad más uno del número legal de consejeros.
- El accesitario a consejero respectivo, en lugar del consejero regional revocado.
- El primer regidor hábil que sigue en la lista electoral del alcalde o alcaldesa revocado/a, en lugar de este/a.
- El suplente de la regidora o regidor revocado, en lugar de este.



Tengamos en cuenta que:

- La revocatoria de más de un tercio de los miembros del Consejo Regional o del Concejo Municipal da lugar a la elección de otras autoridades regionales o municipales, quienes sólo completan el periodo para el cual fueron elegidas las autoridades revocadas.
- En tanto se produzca la elección de las nuevas autoridades, los accesitarios o suplentes asumen los cargos (LDPC, art. 25).

### 3.2.2 ¿Qué autoridades pueden ser removidas de sus cargos?

Según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (art. 27), la remoción tiene lugar con respecto a las autoridades que son designadas por el gobierno nacional o por el gobierno regional en el ámbito o jurisdicción de las regiones o de los municipios.

Recuerda que la remoción de autoridades permite a la ciudadanía retirar del cargo al funcionario o funcionaria designado/a por el gobierno nacional o gobierno regional cuando no esté conforme con su gestión.



Por ejemplo, si un gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente cuyas acciones en el cargo son criticadas y desaprobadas por la ciudadanía no es retirado por el presidente de la región, puede ser removido de su cargo si el 50% de la ciudadanía de la circunscripción del gobierno regional así lo solicita (LDPC, art. 28).



**La autoridad removida está prohibida de volver a desempeñar el mismo cargo durante los siguientes cinco años.**

(LDPC, art. 30)

### 3.2.3 ¿Qué pasos debemos seguir para ejercer estos derechos?

Para presentar una iniciativa de ordenanza regional o municipal, plantear un referéndum o solicitar la revocatoria o remoción de autoridades regionales o municipales, debemos seguir los siguientes pasos:

#### PASO 1

**Solicitar y comprar el Kit** Electoral ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Este kit contiene diversos documentos para iniciar el procedimiento. Aquí lo importante es que la lista debe ser firmada por todos los adherentes.

#### PASO 2

**Recolectar firmas** por parte de los promotores del procedimiento.

#### PASO 3

**Presentar la solicitud** de inicio del procedimiento ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que es la “autoridad electoral” según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (LDPC art. 4º). Se deben adjuntar, según el procedimiento y el objeto del mismo:

- El proyecto de ordenanza (iniciativa de normas).
- El argumento que sustenta la revocatoria o la remoción de autoridades (en revocatoria y remoción).
- La especificación de la materia normativa sujeta a referéndum (LDPC, art. 8) o del proyecto de ordenanza que se pretende someter a referéndum para su aprobación.

#### PASO 4

**Verificar las firmas.** Una vez recibida la solicitud por el Jurado Nacional de Elecciones - JNE, este solicita al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que proceda a verificar la autenticidad de las firmas y expedir las respectivas constancias (LDPC, art. 6º).

## PASO 5

**Iniciar la deliberación del proyecto de ordenanza.** Cumplido lo anterior de manera satisfactoria, en el caso de iniciativa de ordenanza regional u ordenanza municipal, el JNE expide una resolución indicando al Consejo Regional o Concejo Municipal que inicie el procedimiento de deliberación del proyecto de ordenanza, para su aprobación o no, ante los órganos del sistema electoral. El procedimiento para este caso concluye aquí.



Es deber y competencia del Consejo Regional o del Concejo Municipal, cumplir con el procedimiento de deliberación del proyecto y su eventual aprobación.

## PASO 6

**Convocar al acto de votación.** Cumplido lo descrito en el paso 4, en el caso de referéndum, revocación o remoción de autoridades, el JNE, por Resolución, procede a convocar para la realización del acto de votación.

## PASO 7

**Proclamar los resultados.** El Jurado Nacional de Elecciones proclamará los resultados del referéndum, revocación o remoción.



# 4

## Fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública

Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, generando un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas. Para ello, la gestión pública debe ser esencialmente democrática, garantizando el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados.

Las sociedades contemporáneas demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública.

En esa medida, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Así, surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública o lo que se puede denominar: el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” es apreciado como un derecho de toda persona con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen .

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos.

Así, la participación ciudadana se convierte en un elemento sustancial de la gestión pública, dotándola de legitimidad y a su vez, de eficiencia. Ello en razón a que una actuación de las entidades públicas que no tome en cuenta las voces de sus principales destinatarios: los ciudadanos y ciudadanas, la reduce a una actuación que no cumple el objetivo de un Estado Moderno: *“garantizar a todos los ciudadanos un creciente acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de manera equitativa, oportuna y pertinente (...)”*<sup>5</sup>.

La participación ciudadana es un principio orientador de la actuación del Estado y, en consecuencia, de los gobiernos regionales y locales, reconociéndose como tal en las normas internacionales y nacionales que orientan el proceso de descentralización y de modernización de la gestión pública.

5. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada por D.S. 004-2013-PCM.

Así, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>6</sup> dispone que “la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia” y se basa en los siguientes principios:

- Constitucionalización.
- Igualdad.
- Autonomía.
- Gratuidad.
- Institucionalización.
- Corresponsabilidad social.
- Respeto a la diversidad y no discriminación.
- Adecuación tecnológica.

Estos principios dan cuenta de la necesidad del reconocimiento constitucional de la participación ciudadana para que, como en el caso peruano, se constituya en un derecho fundamental, consustancial al concepto de Estado de derecho.

Asimismo, impone a la administración pública obligaciones normativas y de prácticas institucionalizadas que materialicen el carácter participativo de la gestión pública.

Los principios de igualdad y respeto a la diversidad y no discriminación nos conducen a otros derechos fundamentales que, imbricados con el de participación ciudadana, cumplen con dotar del contenido democrático a la gestión pública orientada a contribuir con el desarrollo social e integral de las poblaciones.

Otros principios, como la gratuidad o la adecuación tecnológica suponen la obligación de las entidades públicas de proveer de los medios y posibilidades reales de participación, reduciendo cualquier impedimento para su concreción.

En el ámbito nacional, la participación ciudadana integra el principio democrático que rige el proceso de descentralización<sup>7</sup>, es un principio de la actuación de las entidades que integran el Poder Ejecutivo<sup>8</sup> destacando el rol de vigilancia ciudadana y de participación en la propia gestión y en elaboración de propuestas legislativas que realiza este poder del Estado.

La participación ciudadana es, a su vez, un principio rector de todo el proceso de la gestión regional<sup>9</sup>, que puede implementarse en todas las fases de las políticas regionales (la planificación, la implementación, el seguimiento y la evaluación).

En el ámbito de la gestión local, la participación es parte intrínseca de los gobiernos locales al ser éstas entidades que se instituyen como *canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos*<sup>10</sup>, estableciendo funciones específicas de promoción de la participación en el ámbito local.

Para el ámbito de las mancomunidades municipales, se reconoce de manera explícita la importancia de la participación ciudadana en la eficiencia y eficacia de la gestión local<sup>11</sup>.

6. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. 2009.

7. Art. 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783.

8. Art. IV, 14 de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158.

9. Art. 8 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

10. Art. I de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 29792.

11. Art. 4, Ley de la Mancomunidad Municipal, Ley 29029.

La transparencia, como principio orientador del proceso de programación del presupuesto, en el ámbito regional y local<sup>12</sup>, en tanto, condición de la participación ciudadana, está prevista en el sistema de formulación presupuestal en el ámbito nacional<sup>13</sup>.

La modernización de la gestión pública<sup>14</sup>, como proceso orientado a lograr mayores niveles de eficiencia de la gestión estatal en la atención a la ciudadanía y el uso de los recursos públicos, reconoce la participación ciudadana como una característica esencial del Estado y un pilar en la actuación pública que espera alcanzar resultados tangibles en beneficio de la población.

Sin embargo, para su efectividad es preciso que las entidades públicas realicen una serie de actuaciones que generen mecanismos, procedimientos y canales que concreten la participación ciudadana reconocida por la Constitución y la normatividad rectora de la actuación de los gobiernos descentralizados.

Y, es que la participación ciudadana, en tanto fundamento de la gestión pública, se convierte en una condición para generar confianza ciudadana en los gobiernos<sup>15</sup>, al verificar que sus voces son tomadas en cuenta por los decisores de políticas para una prestación de servicios públicos más efectivos y de mejor calidad.

Así, la relación establecida por las entidades públicas con la ciudadanía, gracias a su participación activa en las políticas públicas<sup>16</sup>, es de importancia para la gestión pública porque produce:

- **Políticas públicas de mejor calidad:** en tanto la participación brinda una *mejor base* para la formulación de dichas políticas, permitiendo a las entidades públicas convertirse en organizaciones en permanente aprendizaje, favoreciendo la *implementación eficaz* de las políticas al ser de conocimiento previo y comprensión de la ciudadanía.
- **Confianza acrecentada en las instituciones públicas:** la muestra de apertura de los gobiernos produce esa confianza que, a su vez, incrementa la legitimidad de las entidades.
- **Democracia más fuerte:** la participación activa incentiva la actuación ciudadana en otros espacios públicos, auspiciando su *arraigo* en la sociedad, concretizando la noción, a veces abstracta, de democracia.

La participación también fundamenta la gestión pública al convertirse en un mecanismo que reduce las tensiones propias de los procesos de toma de decisión e implementación de las políticas públicas.

Los gobiernos, al crear espacios y mecanismos institucionalizados que canalicen dichas tensiones, atienden los requerimientos ciudadanos de mayor transparencia y rendición de cuentas, de mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y de mayor atención a sus demandas.

12. Art. 1, Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056.

13. Art. XII, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley 28411.

14. Ley Marco de la Modernización de la Gestión Pública, Ley 27658.

15. Sobre la importancia de la confianza ciudadana en los gobiernos, véase: Government at a Glance 2013. OECD, noviembre de 2013. En [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2013\\_gov\\_glance-2013-en#page22](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page22). Rev. 14/11/2013.

16. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas. Secretaría de la Función Pública en acuerdo con la OECD para la versión en español. 2006.

Como lo afirma la OECD<sup>17</sup>, la generación de espacios para una participación activa supone la inversión de tiempo y recursos por parte de las entidades públicas; sin embargo, esta resulta necesaria, si la comparamos con los costos que implica el fracaso de una política pública y, en consecuencia, la falta de provisión de servicios y bienes públicos para la realización de los derechos de las personas.

La participación ciudadana provee de eficiencia y eficacia a la gestión pública en la provisión de bienes y servicios públicos que favorecen la realización de los derechos ciudadanos.

Las voces ciudadanas se convierten en un recurso que agrega valor a las políticas públicas. Así, *“el incremento de la eficacia de las organizaciones públicas no depende de la exclusión de la ciudadanía ni de aislar a las organizaciones de las expresiones individuales y sectoriales, sino por el contrario, de involucrar a los miembros de la comunidad en la gestión. En este sentido, la participación es un recurso para la gestión<sup>18</sup>(...)”*.

También, una activa participación ciudadana favorece la comprensión, por parte de la ciudadanía, de la complejidad de la administración pública y su gerencia, contribuyendo de manera importante en la construcción de capital social<sup>19</sup>.

Siendo la participación ciudadana un principio y fundamento de la gestión pública, la voluntad de las entidades públicas por traducir los resultados de la participación en su gestión, debe expresarse en:

- La generación e implementación de canales efectivos de participación ciudadana.
- La dotación de los recursos e infraestructura necesarios.
- Optimización de las TIC o tecnologías de la información y comunicación.
- Implementación de mecanismos alternativos de participación que favorezcan la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos.

Es preciso indicar que el ejercicio del derecho a la participación ciudadana dota de un poder de control a los gobiernos, pero también, genera una relación de colaboración con ellos.

Esta relación colaborativa, que se hace explícita en las políticas y planes de Gobierno Abierto, supone la coactuación: Estado – sociedad civil en la implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, una mayor apropiación de la ciudadanía respecto de los resultados que de ellas se espera lograr.

La relación de colaboración se expresa en la responsabilidad de las entidades públicas sobre los resultados de las políticas que implementan, pero también, en una co-responsabilidad social por parte de la ciudadanía que asume responsabilidades y compromisos para el éxito de dichas políticas.

Conocidos los principios y fundamentos de la participación ciudadana en la gestión pública, desarrollamos los mecanismos que concretan la participación en la gestión pública de los gobiernos regionales y locales.

17. Ob. cit. pg. 24 y ss.

18. Cavarozzi, 2000,215. Citado por Araya Moreno, Eduardo. “La democracia, la participación ciudadana y las políticas públicas”. X Congreso CLAD. Santiago de Chile. 2005. Pg. 8.

19. Al respecto, OECD, Evaluating Public Participation y Policy Making. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making\\_9789264008960-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making_9789264008960-en#page1)



# 5

## La participación ciudadana en la gestión pública regional y local

## 5.1 El Consejo de Coordinación Regional (CCR)

El CCR es un órgano del gobierno regional de carácter consultivo, cuya función básica es realizar coordinaciones entre el gobierno regional y los gobiernos locales (LOGR, art. 11). No ejerce funciones ni actos de gobierno (LOGR, art. 11-B).

El Consejo de Coordinación Regional está integrado por:

- El presidente o la presidenta regional.
- Alcaldes o alcaldesas provinciales de la región.
- Los/as representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

El CCR está conformado en una proporción de 60% por alcaldes/as provinciales y de 40% por representantes de la sociedad civil, pero puede invitar a alcaldes/as distritales y representantes de la sociedad civil en las mismas proporciones.

- Los representantes del CCR no perciben dietas, viáticos u otro tipo de asignación del gobierno regional.
- El presidente o presidenta regional preside el CCR y tiene la facultad de delegar tal función en el vicepresidente o vicepresidenta.

### Los representantes de la sociedad civil

Son elegidos democráticamente, en un proceso supervisado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, para un periodo de dos años, por delegados de organizaciones de nivel regional y provincial, inscritas en el registro que el gobierno regional ha abierto para tal finalidad. Estas organizaciones son:

- Organizaciones de productores.
- Gremios: empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales.
- Universidades.
- Iglesias.
- Comunidades campesinas y nativas.
- Mesas de concertación.
- Organizaciones de mujeres y jóvenes.



Tengamos en cuenta que:

- Las organizaciones que deseen inscribirse en el mencionado registro deben acreditar su personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada.
- Los representantes de la sociedad civil deben ser en su tercera parte instituciones representativas de empresarios y productores.



#### ¿Cuándo se reúne el CCR?

El CCR tiene dos reuniones ordinarias al año, pero también puede reunirse de modo extraordinario cuando lo convoca el presidente regional para opinar sobre cualquier asunto que requiera el gobierno regional. La gerencia de planeamiento del gobierno regional se desempeña como secretaría técnica.

### 5.1.1 ¿Cuáles son las funciones del Consejo de Coordinación Regional?

El CCR, según la LOGR (art. 11-B), tiene como función emitir opinión consultiva sobre:

- El plan anual y el presupuesto participativo anual.
- El plan de desarrollo regional concertado.
- La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de desarrollo regional concertado.
- Otras encargadas o solicitadas por el Consejo Regional.

Las opiniones del CCR deben ser adoptadas de manera concertada. La ausencia de acuerdos por consenso no le impide adoptar decisiones.

Del conjunto de materias sobre las cuales emite opinión consultiva, debe destacarse el **Plan de desarrollo concertado (PDC)** y el **Presupuesto participativo (PP)**, pues constituyen importantes instrumentos de gestión.

## 5.2 El Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP)

El CCLP es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales.

### 5.2.1 ¿Quiénes lo conforman?

El Consejo de Coordinación Local Provincial está conformado por:

- El alcalde o alcaldesa provincial.
- Los regidores y regidoras provinciales.
- Alcaldes o alcaldesas distritales de la jurisdicción provincial.
- Los y las representantes de la sociedad civil.

El alcalde o alcaldesa provincial preside el CCLP y puede delegar tal función en el teniente alcalde.

- Está regulado por su propio reglamento, el mismo que es aprobado por ordenanza provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento.
- Tiene dos reuniones ordinarias y en forma extraordinaria se reúne cuando lo convoca el alcalde o la alcaldesa provincial. Una de las sesiones ordinarias es anual y tiene como objeto la integración de los planes distritales y la proposición del Plan de desarrollo municipal provincial concertado y el Presupuesto participativo provincial.



- Para la instalación del CCLP se precisa la concurrencia de la mitad más uno de sus miembros.
- La asistencia de los alcaldes o alcaldesas es obligatoria e indelegable.
- Los acuerdos son tomados por consenso, sin embargo, la ausencia de consenso no impide al concejo municipal provincial decidir lo pertinente.

Los representantes de la sociedad civil:

- Constituyen el cuarenta por ciento (40%) del número total de miembros del Concejo municipal provincial y de alcaldes distritales de la provincia.
- Se les elige por un periodo de dos años.

Continúa en la siguiente página

- Son elegidos democráticamente entre los delegados y delegadas de las organizaciones de nivel provincial tales como:
  - » Organizaciones sociales de base.
  - » Comunidades campesinas y nativas.
  - » Asociaciones y organizaciones de productores.
  - » Gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y otras de nivel provincial.

Estas organizaciones deben estar inscritas en el registro abierto para este propósito. La municipalidad provincial acredita su personería jurídica.

- » Deben tener por lo menos tres años de actividad institucional.
- » No pueden acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.

La elección es supervisada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

### 5.2.2 ¿Cuáles son las funciones del Consejo de Coordinación Local Provincial?

Es importante tener presente que el CCLP no ejerce funciones ni actos de gobierno.

Veamos, entonces, cuáles son las funciones del CCLP:



- Coordinar y concertar el Plan de desarrollo municipal provincial concertado y el Presupuesto participativo provincial.
- Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.
- Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.
- Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- Otras funciones que le encargue o solicite el Concejo municipal provincial.

## 5.3 El Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD)

El Consejo de Coordinación Local Distrital – CCLD es el órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales. Tiene las mismas características del Consejo de Coordinación Local Provincial. En tal sentido, lo descrito respecto a este último también sirve para el Consejo de Coordinación Distrital.

El Consejo de Coordinación Local Distrital está integrado por:

- El alcalde o alcaldesa distrital.
- Los regidores y regidoras distritales.
- Los alcaldes y alcaldesas de centros poblados del distrito.
- Los/as representantes de la sociedad civil.

El alcalde o alcaldesa distrital es quien preside el CCLD y tiene las siguientes funciones:

- Coordinar y concertar el Plan de desarrollo municipal distrital Concertado y el Presupuesto participativo distrital.
- Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
- Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.
- Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- Otras que le encargue o solicite el Concejo municipal distrital.

El CCLD regula sus actividades a través del reglamento que él mismo propone y que es aprobado por ordenanza distrital, durante el primer trimestre de su funcionamiento.

## 5.4 Planes de Desarrollo Regional y Local Concertados

### 5.4.1 ¿Qué es el Plan de Desarrollo Regional Concertado?

- Este plan se formula a mediano y largo plazo, debe ser concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y orientarse a la articulación entre zonas urbanas y rurales.
- El Consejo de Coordinación Regional emite opinión consultiva sobre el Plan de desarrollo regional concertado (LOGR, art. 11-B). De esta forma, el Consejo se constituye en el espacio institucional donde la sociedad civil interviene y delibera sobre este importante instrumento de gestión, destacándose que la opinión que emita el Consejo debe determinarse de manera concertada.
- El Plan de desarrollo regional concertado es presentado por el presidente al Consejo regional (LOGR, art. 21.p.1) y este lo aprueba (LOGR, art. 15.b).



El Plan de desarrollo regional concertado es una herramienta de gestión que se determina los objetivos para el desarrollo de la región que deben orientar la gestión del gobierno regional.

#### 5.4.2. ¿Qué son los Planes de Desarrollo Local Concertados?

Los Planes de desarrollo local concertados son instrumentos de gestión de los gobiernos locales provinciales y de los gobiernos locales distritales, por esta razón hay un Plan de desarrollo municipal provincial concertado y un Plan de desarrollo municipal distrital concertado.

Los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Locales están regulados por el artículo 97º de la Ley Orgánica de Municipalidades.



**El Plan de desarrollo local concertado** es una herramienta que establece los objetivos que deben orientar la gestión así como la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. El plan debe responder, entre otros, a los principios de participación, transparencia, gestión moderna e inclusión.

Dado que el plan es propuesto por el Consejo de Coordinación Local de la provincia o de los distritos y estos están conformados por representantes de la sociedad civil, la formulación y deliberación del plan se constituye en un espacio de activa participación.

Los planes de los distintos niveles de gobierno están relacionados de la siguiente manera:



- El Consejo de Coordinación Local Provincial se sustenta en los Planes de desarrollo local Distritales concertados para proponer el Plan de desarrollo municipal provincial concertado.
- Este plan, luego de aprobado, es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración al resto de planes provinciales para la formulación del Plan de desarrollo regional concertado.

## 5.5 El presupuesto participativo - PP

### 5.5.1 ¿Cómo definir el proceso del PP?

El presupuesto participativo (PP) es un proceso que se da tanto en el ámbito del gobierno regional, como también en el ámbito de los gobiernos locales provinciales y de los gobiernos locales distritales.

- Está regulado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo-LMPP, Ley N° 28056 y por su reglamento, Decreto Supremo N° 142-2009-EF, de manera general para todos estos niveles de gobierno. Por tanto, la regulación que aquí se desarrolla es común para cada uno de ellos.

En tal sentido, para facilitar la descripción, solo en este apartado, bajo el concepto “Gobierno” se comprenderá al gobierno regional y a los gobiernos locales municipales y provinciales.

- **El presupuesto participativo es un proceso de asignación de los recursos públicos en el que intervienen conjuntamente el gobierno y la sociedad civil**, posibilitando la participación de esta en la programación del presupuesto del año en curso y la vigilancia de su ejecución (LMPP V, art. 1).

Podemos decir que la manera más apropiada de designar este proceso es:



“Es un proceso de programación y control participativo del presupuesto”.

---

A través del presupuesto participativo, la ciudadanía dispone de un espacio institucional para participar en la determinación de un instrumento de gestión básico, el presupuesto del gobierno.

Así, la sociedad civil puede proponer sus necesidades y aspiraciones prioritarias, de modo que sean consideradas para la respectiva asignación presupuestal y concretizadas en su respectiva jurisdicción.

### 5.5.2 ¿Cómo se relacionan el Plan de desarrollo concertado y el PP?



El Plan de desarrollo concertado es un instrumento de gestión que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo, los objetivos de la comunidad, a mediano y a largo plazo.

---

Los lineamientos establecidos en este plan deben ser tomados en cuenta en la programación participativa del presupuesto, debido a que él constituye un instrumento orientador de inversión, asignación y ejecución de los recursos (LMPP, art. 8), ya que contiene orientaciones, compromisos y prioridades (LMPP, art. 8).

### 5.5.3 ¿Cuáles son las fases del proceso de programación participativa del presupuesto?

Es necesario conocer las fases del Presupuesto Participativo - PP para promover una adecuada participación en el mismo

Las fases del presupuesto participativo, según la LMPP (art. 6), su reglamento (arts. 7 a 10) y el Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 aprobado por Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01 del Ministerio de Economía y Finanzas, son las siguientes:

#### Fase 1: Preparación

En esta fase se elabora el marco normativo del PP del año, aprobado mediante una ordenanza regional, provincial o distrital, según sea el caso. Esta norma es una guía para los participantes. Está a cargo de los gobiernos regionales o locales en coordinación con sus respectivos CCR o CCL.

Durante todo el proceso y en cada una de sus fases, debe considerarse la diversidad lingüística y cultural en el territorio.

La fase de preparación supone, a su vez, los siguientes pasos:

**1. Comunicación**, debe realizarse intentando lograr la mayor cobertura en la población, a fin de que conozca el inicio del proceso y se involucre adecuadamente. Se considera importante informar sobre: los proyectos en ejecución, los compromisos de cofinanciamiento con fondos públicos, de la cooperación u otros, el monto proyectado para el proceso de PP de ese año.

**2. Sensibilización**, debe proponerse el compromiso de las y los participantes del proceso, para ello, la información será clara y oportuna, considerando las diversidades culturales de la población. La promoción de la organización estratégica que mejore la calidad de la participación ciudadana en este proceso es alentada en esta fase.

**3. Convocatoria**, los gobiernos regionales o locales en coordinación con sus CCR o CCL realizan la convocatoria que, así como la comunicación, debe realizarse con la debida anticipación, de manera amplia, abierta y con una cabal difusión.

La difusión debe incluir información clave que la población debe conocer, principalmente, la referida a los proyectos en curso y por iniciarse, en el marco del PP. Debe iniciarse en el mes de enero.

**4. Identificación y registro de agentes participantes**, es muy importante para contar con una participación representativa, la cual dará legitimidad al proceso.

Para la identificación de agentes participantes, los gobiernos deben realizar el mayor despliegue posible para conseguir también la participación de grupos de la población tradicionalmente excluida (poblaciones indígenas, mujeres, personas con discapacidades, etc.).

**5. Capacitación de agentes participantes**, es responsabilidad del gobierno regional y local que los y las ciudadanas sean capacitados en el PP. Debe también capacitarse a consejeros y consejeras, regidores y regidoras, a fin de involucrarlos convenientemente en el proceso. Esto permitirá establecer un diálogo horizontal entre ciudadanos y representantes del gobierno. Esta capacitación se debe realizar durante todo el año.

## Fase 2: Concertación

Esta fase se realiza a través del:

- a) Desarrollo de talleres de trabajo
- b) Formulación de acuerdos y compromisos del PP basado en resultados.

### Acciones previas al desarrollo de los talleres de trabajo.

Ahora, antes de dar inicio a los talleres de trabajo, se deben realizar las siguientes acciones:

- Seguimiento de los acuerdos de cumplimiento de metas, así como la recopilación de los principales indicadores (aquellos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población) que permitan contar con un diagnóstico situacional actualizado.
- Identificación de los principales resultados, a ser presentados para la priorización de proyectos.
- Selección de una cartera de proyectos viables, aquellos destinados a producir cambios positivos en la vida de las personas.
- Recopilación y preparación de la siguiente información, dando cuenta de los avances en el logro de los resultados del:
  - » Plan de Desarrollo Concertado – PDC.
  - » Plan Estratégico Institucional – PEI del gobierno regional o;
  - » Plan de Desarrollo Institucional del gobierno local
  - » Detalle de los proyectos priorizados en el PP del año anterior, distinguiendo los que fueron incorporados y aquellos que no lo fueron, dando cuenta de las razones que motivaron esta exclusión.
  - » Proyectos de inversión ejecutados el año fiscal anterior.
  - » Porcentaje de recursos de inversión que el gobierno regional o el gobierno local destinará al PP de ese año.
  - » Informe de los compromisos de la sociedad civil y otras entidades del Estado.

**a) Desarrollo de talleres de trabajo.** Realizadas las acciones antes detalladas, se da inicio a los talleres de trabajo, los cuales se organizan de acuerdo a ejes de trabajo como desarrollo social, salud, educación, infraestructura, medio ambiente, entre otros. Deben realizarse de manera descentralizada.

Estos talleres tienen como finalidad la adecuada priorización de resultados, proyectos, etc. y deben culminar en el mes de junio.

El equipo técnico tiene la tarea de sistematizar la información necesaria a ser empleada en los talleres. Se debe contar con facilitadores que promuevan la participación.

Los talleres de trabajo se organizan de la siguiente manera:

**a.1) Taller de identificación y priorización de resultados.-** Para el desarrollo de este taller es preciso:

**a.1.1) Presentación del Plan de Desarrollo Concertado.-** Sus objetivos y avances en el logro de resultados. Se debe recordar que la visión del PDC es la misma tanto para las entidades públicas como para las organizaciones de la sociedad civil. También, se presenta el presupuesto destinado para el PP de ese año fiscal.

**a.1.2) Identificación y priorización de resultados.-** Se identifican los resultados en relación a la reducción de brechas que afectan a la población y tomando como referencia, además, los resultados analizados en el marco del presupuesto por resultados. El equipo técnico presenta el diagnóstico actualizado del territorio, sobre cuya base se realizará la labor de priorización.

Para la priorización que realizarán los agentes participantes, se recomienda considerar a la población que vive en situación de pobreza, pobreza extrema o mayor vulnerabilidad.

Para facilitar la priorización, los agentes participantes asignarán puntajes a los criterios a priorizar. Esta priorización deberá ser tomada en cuenta por el equipo técnico en su labor de evaluación técnica.

Se elabora un informe con los resultados identificados y priorizados durante este procedimiento.

**a.2) Evaluación técnica de los proyectos.-** El equipo técnico realiza diversas acciones, entre ellas, analizar y evaluar la cartera de proyectos relacionados con los resultados priorizados y si tienen viabilidad en el SNIP o el informe técnico favorable (ámbito local o sujeto a SNIP).

## **Criterios de alcance y financiamiento del presupuesto participativo**

### **• Proyectos de Impacto Regional:**

- Mayor a 3, 000,000 millones de soles.
- Alcance pluriprovincial. Al menos, 03 distritos ubicados en 02 provincias como mínimo.
- Cobertura: Mayor del 5% de la población.
- Si luego de distribuir el financiamiento asignado al PP, usando el criterio indicado, se obtiene un saldo menor a los 3,000,000 de soles, se usa el criterio de cobertura a la población objetivo.
- Si el monto asignado al PP es menor a 3,000,000 de soles, se usa el criterio de cobertura de la población objetivo.

- **Proyectos de Impacto Provincial:**

- Mayor a 1, 200,000 millones de soles.
- Alcance pluridistrital, al menos 02 distritos.
- Cobertura: mayor del 5% de la población.
- Si luego de distribuir el financiamiento asignado al PP, usando el criterio indicado, se obtiene un saldo menor a los 1,200,000 de soles, se usa el criterio de cobertura de la población.
- Si el monto asignado al PP es menor a 1,200,000 de soles, se usa el criterio de cobertura a la población objetivo.

- **Proyectos de Impacto Distrital:**

- No tienen restricción en el monto de inversión.
- Adicionalmente debe considerar una cobertura mayor al 5% de la población.

Si el proyecto propuesto no cuenta con la viabilidad o el informe técnico favorable, coordina con las unidades respectivas para que inicie las acciones destinadas a lograrlos.

De no existir en la cartera de proyectos aquellos vinculados a los resultados priorizados, el equipo técnico coordina con las unidades respectivas y la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) a fin de iniciar el estudio de pre inversión o proponer su abordaje en posteriores procesos de PP.

Finalmente, el equipo técnico elabora la lista de los proyectos con las características consideradas en la evaluación técnica, clasificándolos según el eje de desarrollo del territorio y colocándolos en el orden de mayor a menor puntaje, para luego evaluar el costo que supone cada uno de ellos y asignarle el presupuesto adecuado.

**a.3) Taller de priorización de proyectos de inversión:** El presidente regional o alcalde provincial o distrital presenta una lista de proyectos para que sean tomados en cuenta en el proceso. Esta información es consignada en una ficha de proyecto que debe ser entregada al equipo técnico.

### **Formalización de acuerdos y compromisos del Presupuesto Participativo basado en resultados.**

El equipo técnico formula el “Acta de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo basado en resultados”, presentando el presidente regional o alcalde provincial o distrital los resultados del proceso a las y los agentes participantes, para su aprobación final.

Las y los integrantes del Consejo de coordinación regional y Consejo de coordinación local presididos por el presidente regional o alcalde, según sea el caso, suscriben el acta con quienes actúa como agentes participantes, conformándose el Comité de vigilancia del PP.

El documento del PP y el Acta de acuerdos y compromisos del presupuesto Participativo basado en resultados deben ser remitidos a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, según el plazo previsto por la directiva que para el PP de los gobiernos regionales y gobiernos locales que se aprueba para cada año fiscal.

El presidente regional o el alcalde, según sea el caso, disponen la publicación del Acta de acuerdos y compromisos y de toda la información que se estime relevante sobre el proceso en el portal de transparencia de la entidad y otros medios de difusión.

### Fase 3: Coordinación entre niveles de gobierno

Los gobiernos regionales establecen mecanismos de coordinación, asegurando la consistencia presupuestaria con los gobiernos locales del departamento, respecto de los gastos de inversión y entre niveles de gobierno. La implementación de estos mecanismos debe iniciarse en el mes de enero de cada año.

Debe atenderse los siguientes criterios:

- La coordinación a nivel del departamento es conducida por el presidente regional, en tanto que a nivel provincial, es conducida por el alcalde provincial.
- El principio de subsidiariedad orienta el cofinanciamiento. Así, las transferencias financieras deben tomar en cuenta las competencias por nivel de gobierno.
- Los proyectos financiados por el gobierno regional atendiendo al principio de subsidiariedad, que involucren el nivel provincial y distrital deben contar con el financiamiento del gobierno local provincial y gobierno local distrital. En su caso, de tratarse de un proyecto financiado por el gobierno local provincial, debe contar con financiamiento del gobierno local distrital.

### Fase 4: Formalización

**a) Formalización en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los acuerdos y compromisos.** Los acuerdos adoptados durante el proceso de PP se formalizan en el mes de junio. Los proyectos deben ser incluidos en el presupuesto institucional para su aprobación por el Consejo regional o Concejo municipal, según sea el caso.

Cada gobierno, a través de su Gerencia de Planificación y Presupuesto, o la que haga sus veces, elaborará un cronograma de ejecución de proyectos que compartirá con el Comité de vigilancia del PP conformado.

**b) Rendición de cuentas.** Es responsabilidad del presidente regional o el alcalde informar sobre el avance en la implementación de los proyectos seleccionados.

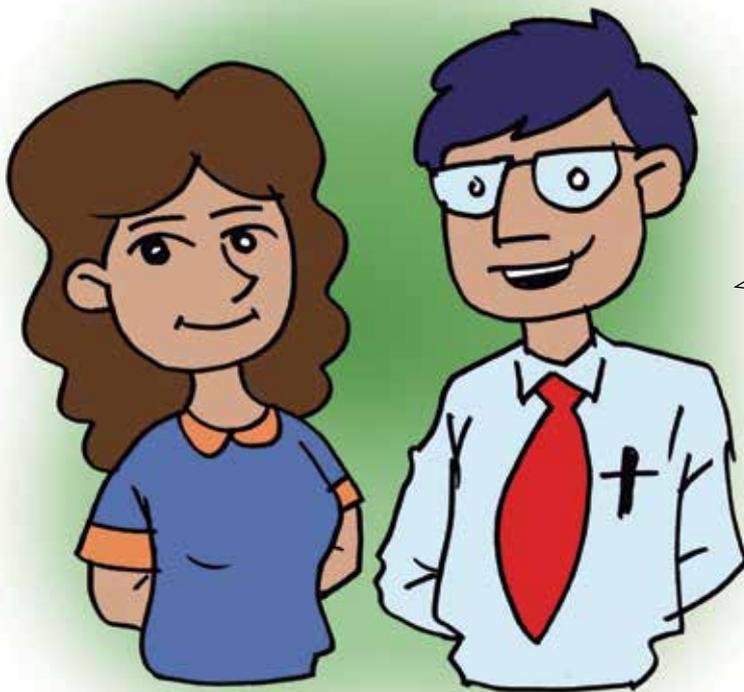
Debe realizarse en marzo, a más tardar. El informe debe ser publicado a través de medios masivos de difusión.

Principales aspectos a ser abordados en la rendición de cuentas:

- a) Programación y nivel de avance en la ejecución y resultados de los proyectos priorizados en el proceso del presupuesto participativo del año anterior (en términos de población beneficiada y problemas resueltos).
- b) Sustentar los cambios efectuados a los proyectos priorizados en el presupuesto participativo anterior y las modificaciones presupuestarias realizadas.
- c) Nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados participantes del proceso.
- d) Presupuesto Institucional de Apertura del presente ejercicio.
- e) Asimismo, en este espacio las autoridades informan respecto a los resultados de su gestión en el año anterior a nivel de actividades, proyectos y logro de los objetivos estratégicos del Plan de desarrollo concertado.

De igual modo, en esta reunión los y las participantes de la sociedad civil y las entidades del gobierno nacional que hayan intervenido en el proceso, informan sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron en el proceso participativo.

El equipo técnico elabora un resumen ejecutivo conteniendo esta información básica. **Dicho resumen es de carácter público y debe ser colocado en la página web institucional.**



Como podemos ver, la rendición de cuentas es una responsabilidad compartida que fortalece el proceso del presupuesto participativo y lo hace transparente.

## 5.6 La Comisión Ambiental Regional

### 5.6.1 ¿De qué se encarga la Comisión Ambiental Regional - CAR?



La CAR<sup>20</sup> constituye la instancia de gestión ambiental encargada de la coordinación y concertación de la política ambiental regional, a través de la promoción del diálogo y el acuerdo entre los sectores público – privado.

Convergen en ella instituciones y actores regionales con responsabilidad e interés en la gestión ambiental de la región. **La Comisión Ambiental Regional tiene carácter multisectorial.**

La CAR viene a ser un mecanismo de concertación, en el que la sociedad civil representada puede intervenir activamente en la deliberación sobre aspectos muy importantes como el Plan ambiental regional y la Agenda ambiental regional.

Esto es particularmente relevante debido a que la participación y la concertación constituyen principios medulares en la toma de decisiones sobre la protección del medio ambiente.



De acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental-LSNGA (art. 5.g) tenemos que:



**Participación y concertación deben tomarse en cuenta: “A fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales”.**

- Según la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente - LMINAM<sup>21</sup>, es el gobierno regional quien aprueba la creación, el ámbito, la composición y las funciones de la Comisión Ambiental Regional.

20. LSNGA, art. 23; RLSNGA, art. 40.

21. LMINAM, art. 17.1

Cabe destacar que estos dos últimos aspectos, es decir, la composición y las funciones de la CAR han sido regulados por el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; sin embargo, estas disposiciones han sido derogadas implícitamente por la mencionada LMINAM que ha establecido que estos aspectos deben ser regulados o determinados directamente por el propio gobierno regional.

A continuación veamos a qué se refieren la composición y las funciones de esta comisión:



**a. En cuanto a la conformación o composición del CAR**, en los departamentos de Madre de Dios, Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín, cabe señalar que ellas presentan similitudes y son esencialmente las que en su momento estableció el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental- LSNGA (art. 40) en la siguiente forma:

- » Instituciones públicas.
- » Instituciones privadas.
- » Organizaciones representativas de sectores económicos o sociales.

**b. En cuanto a las funciones**, puede afirmarse lo mismo. Estas son:

- Constituirse en instancia de concertación de la política ambiental regional.
- Elaborar el Plan ambiental regional y la Agenda ambiental regional.
- Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.
- Actuar de manera coordinada con el gobierno regional para la implementación del sistema regional de gestión ambiental.
- Alcanzar compromisos concretos de las instituciones integrantes sobre la base de una visión compartida.
- Contribuir al desarrollo de los sistemas locales de gestión ambiental.

## 5.7 La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

### 5.7.1 ¿Qué es la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP?

La MCLCP<sup>22</sup> se trata de un espacio de diálogo y concertación por excelencia, considerado como un órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS)<sup>23</sup> encargado de emprender acciones inmediatas de alcance nacional para el mayor aprovechamiento de los recursos del Estado, de la cooperación técnica y del sector privado dirigido a las diversas acciones que comprende la lucha contra la pobreza. Tiene una estructura descentralizada a nivel regional, provincial y distrital, lo que da lugar a una de estas mesas en cada nivel.



Es un órgano integrado por el Estado y por la sociedad civil con la finalidad de constituirse en un espacio institucional de concertación y diálogo para la lucha contra la pobreza.

#### ¿Cuáles son objetivos de la MCLCP?

Son dos los objetivos que destacan:

- Concertar las políticas sociales desde una perspectiva de equidad y de género.
- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.

#### ¿Cómo está estructurada la MCLCP?

La estructura es la misma en las MCLCP a nivel regional, provincial o distrital. Cuenta con:

- El Comité Ejecutivo (regional, provincial o distrital).
- El coordinador o coordinadora.
- Los grupos de trabajo.

El Comité Ejecutivo reúne a representantes de la sociedad civil y del gobierno regional o gobierno local.

22. Establecida por el Decreto Supremo N.º 001-2001-PROMUDEH, modificado por el Decreto Supremo N.º 014-2001-PROMUDEH, posteriormente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales otorgó fuerza de ley (LOGR, 8ª Disposición transitoria, complementaria y final).

23. Decreto Supremo No. 011-2011-MIDIS que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de este ministerio.

## ¿Cuáles son las funciones de la MCLCP?

Las funciones de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza son las siguientes:

- **Propiciar el diálogo** para lograr la articulación coherente de los esfuerzos del gobierno regional y el gobierno local, la sociedad civil y el sector privado orientados a la lucha contra la pobreza.
- **Instaurar mecanismos de coordinación entre gobiernos regionales o gobiernos locales y la sociedad civil**, para lograr la transparencia, eficiencia y sistemas de información veraz y oportuna sobre la inversión social pública en el marco de los objetivos sociales establecidos.
- **Servir de espacio de coordinación** para evitar la superposición de programas de lucha contra la pobreza, alcanzar una racional y oportuna utilización de los recursos comprometidos y definir prioridades geográficas o temáticas para la asignación de los recursos.
- **Constituir una instancia de consulta** para la formulación de planes regionales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales.

## 5.8 Otros mecanismos de participación propios de los gobiernos locales

### 5.8.1 ¿Qué otros espacios de participación existen en los gobiernos locales?

Los gobiernos locales presentan espacios de participación propios, que no se encuentran en los gobiernos regionales. Estos espacios se dan tanto en el nivel provincial como en el distrital son los siguientes:

- Juntas vecinales comunales.
- Comités de gestión.
- Participación local del sector empresarial.

### 5.8.2 ¿Cómo funcionan estos espacios de participación a nivel de los gobiernos locales?

- **Las juntas vecinales comunales**



Constituyen un órgano cuya función es la de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios mencionados en la ordenanza de su creación.

Los representantes de la junta tienen derecho a voz en las sesiones del concejo municipal (LOM, art. 116).

Las juntas vecinales comunales son creadas por los concejos municipales, por ordenanza municipal, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos y vecinas, convocándose al efecto elecciones. El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas (LOM, art. 116).



Las juntas vecinales comunales son importantes porque posibilitan la intervención de la ciudadanía en el control de la prestación de servicios y de las obras a cargo del municipio, aspectos que son medulares en el control de la gestión del gobierno local.

Por su parte, la **Junta de Delegados Vecinales** se constituye en un órgano de coordinación que, según el artículo 106° de la LOM, está conformado por organizaciones sociales de base, comunidades nativas, representantes de vecinos que promueven la participación local, entre otros.

Los delegados vecinales son elegidos en forma directa y representan los intereses de su comunidad. Esta junta sesiona, cuando menos, cuatro veces al año. El primer regidor convoca y preside las sesiones.

- **Los comités de gestión**



Son órganos establecidos para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. Son creados por resolución municipal, la cual precisa los aportes de la municipalidad, los vecinos y vecinas y otras instituciones. Están integrados por representantes de la ciudadanía y del municipio.

- **La participación local del sector empresarial**

Este sector participa a través de sus organizaciones como gremios, asociaciones de empresarios u otras formas de organización, en la formulación, discusión, concertación y control de los planes de desarrollo económico local.



Los planes de desarrollo económico local constituyen un importante instrumento de gestión de los gobiernos locales tanto a nivel provincial como distrital.

## ¿Hay otras formas de participación ciudadana a nivel de los gobiernos locales?

Adicionalmente a las formas de participación que ya hemos mencionado, los ciudadanos y ciudadanas pueden participar dentro de los gobiernos locales en:

- El cabildo abierto.
- El derecho a denunciar infracciones.



### ¿Denuncia de infracciones?

Todo vecino o vecina, individual o colectivamente, tiene el derecho de presentar denuncias sobre infracciones a la municipalidad, las cuales deben ser respondidas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles y, de ser el caso, aplicarse la sanción correspondiente o declararse, motivadamente, la improcedencia de la denuncia (LOM, art. 118).

- **El cabildo abierto**

Es regulado por ordenanza y convocado por el Concejo provincial o local (LOM, art.119).



Es el espacio de consulta directa del gobierno local al pueblo sobre un tema de interés local. Es un espacio de deliberación por excelencia donde cualquier vecino de la población puede exponer directamente ante las autoridades municipales sus opiniones sobre la cuestión de discusión en la convocatoria.



# 6

## La rendición de cuentas

## 6.1 ¿Qué es la rendición de cuentas<sup>24</sup>?



La rendición de cuentas es el acto mediante el cual las autoridades y funcionarios/as de los gobiernos regionales y locales se dirigen a la ciudadanía para mostrar los avances, dificultades y resultados de su gestión en el logro de los objetivos de desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la gente.

En este acto se debe dar cuenta del manejo de los recursos del Estado en función al cumplimiento de los objetivos trazados, y en el marco de los principios de transparencia, honestidad y legalidad.

Para que este proceso sea trascendente y significativo para la población es necesario que se muestren indicadores de los logros y resultados conseguidos, así como la documentación respectiva y no solamente cuántos recursos se han gastado.

**La rendición de cuentas** es, también:



Un mecanismo a través del cual la población interpela públicamente a las autoridades sobre un asunto de elevado interés como el empleo y manejo de los recursos económicos del Estado.

## 6.2 ¿Qué tipos de rendición de cuentas existen?

La rendición de cuentas puede ser de dos tipos. Para su definición, seguimos los conceptos adoptados por la Defensoría del Pueblo<sup>25</sup>.

- a) Rendición de cuentas vertical o control social.** Es el control ejercido desde la ciudadanía hacia el Estado y en razón del cual, las autoridades deben informar a la ciudadanía sobre el estado y, principalmente, sobre los resultados de su gestión pública.
- b) Rendición de cuentas horizontal.** Es el control que se ejerce desde un organismo gubernamental competente hacia las entidades de la administración pública. En el caso peruano, el organismo constitucional autónomo rector en materia de control es la Contraloría General de la República ante la cual, los titulares de las entidades públicas deben rendir cuentas de su gestión.

24. Contenido extraído del archivo de PRODES, concretamente de la Guía para la rendición de cuentas con enfoque de resultados. PRODES, setiembre 2011.

25. Defensoría del Pueblo. Manual de consulta en materia de Rendición de Cuentas y Portales de Transparencia. Lima, marzo de 2012.

## 6.3 La regulación constitucional y legal de la rendición de cuentas

### 6.3.1 ¿Cuál es la regulación constitucional de la rendición de cuentas?

La Constitución Política del Perú (art. 199) establece que los gobiernos regionales y locales *“formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”*.

En virtud de este mandato constitucional, la normatividad en materia de descentralización desarrolla diversos mecanismos que concretan esta obligación constitucional por parte de los gobiernos descentralizados.

### 6.3.2 ¿Cuál es la regulación legal de la rendición de cuentas<sup>26</sup>?

Como sabemos, además de la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen la importancia y la obligación de los gobiernos regionales y locales de rendir cuentas a la población.

Así, deben rendir cuentas los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional. Veamos entonces quiénes rinden cuentas en cada nivel de gobierno.

<b>Del gobierno nacional</b>	<p>En este nivel, el proceso se da principalmente a través de la presentación ante la Contraloría General de la República de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El Informe anual de rendición de cuentas y de fin de gestión del titular de cada ministerio.</li><li>• La Memoria de gestión de cada ministerio.</li></ul> <p>Por otro lado, cada año:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El Presidente de la República en su discurso por Fiestas Patrias hace un balance de lo realizado y de los principales retos para el siguiente periodo<sup>27</sup>.</li></ul>
<b>Del gobierno local</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alcalde/sa, regidores/as y funcionarios/as.</li><li>• Los Consejos de Coordinación Local.</li></ul>
<b>Del gobierno regional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El/la presidente/a regional, funcionarios/as y consejeros/as delegados/as y consejeros/as del gobierno regional.</li><li>• El Consejo de Coordinación Regional.</li></ul>
<b>De la sociedad civil</b>	<p>Los/as principales representantes de las organizaciones sociales que representan a la ciudadanía y que han participado en los procesos participativos, deben rendir cuenta de los compromisos asumidos en estos procesos; en particular, deben informar sobre las acciones conjuntas de cogestión que han realizado con las autoridades.</p>

26. Contenido extraído del archivo de PRODES, concretamente de la Guía para la rendición de cuentas con enfoque de resultados. PRODES, setiembre 2011.

27. Artículo 118, inciso 7) Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

### 6.3.2 ¿Sobre qué aspectos rinden cuentas los gobiernos regionales y los gobiernos locales<sup>28</sup>?

La rendición de cuentas debe realizarse sobre los siguientes aspectos:

- **Las gestiones de gobierno de las autoridades**, que comprenden información sobre los objetivos de gobierno, los logros y los resultados del gobierno regional o la municipalidad.
- **Las gestiones del consejo de coordinación local o regional**, que comprenden información sobre el cumplimiento de funciones relacionadas con la planificación concertada, así como de los procesos de presupuesto participativo que se haya conducido desde este órgano de coordinación.
- **Las gestiones gerenciales o administrativas**, que comprenden las diversas actividades administrativas del gobierno regional o local.

## 6.4 La rendición de cuentas como mecanismo de aprendizaje y mejora permanente del funcionamiento de las administraciones públicas



La rendición de cuentas, además de ser una obligación legal, es una oportunidad para recuperar o reforzar la confianza de la población en sus gobiernos locales. Es un espacio que permite mantener la proximidad entre autoridades y ciudadanos y ciudadanas.

La rendición de cuentas favorece los aprendizajes por parte de las entidades públicas, ya que al transparentar su gestión, auspician la participación ciudadana y, en consecuencia, brindan mayores oportunidades para que la ciudadanía plantee sus cuestionamientos, propuestas de mejora y demandas que, si son consideradas como un aporte a la generación de valor en las políticas públicas, redundan en su mejor implementación.

La rendición de cuentas convertida en una práctica de la gestión pública, genera procesos iterativos (de ida y vuelta) que articulan de mejor forma las iniciativas ciudadanas, canalizándolas a través de procesos institucionalizados.

Como se mencionó anteriormente, si las iniciativas ciudadanas no encuentran canales que las orienten y optimicen, pueden convertirse en una demanda que luego se torna difícil o imposible de administrar por parte de las entidades públicas.

Se trata, entonces, de un proceso acumulativo en el que la rendición de cuentas se torna en la base sobre la cual se construye una gestión pública participativa que aprovecha de las propuestas ciudadanas para incorporarlas oportunamente en su toma de decisión.

28. Contenido extraído del archivo de PRODES, concretamente de la Guía para la rendición de cuentas con enfoque de resultados. PRODES, setiembre 2011.

Este aprendizaje es también para la sociedad civil, ya que al incrementar su participación en los procesos de rendición de cuentas, tiene una mejor comprensión de las complejidades de la administración pública y del porqué, en muchas ocasiones, no es posible la inmediata atención de sus requerimientos.

Sin embargo, para que la rendición de cuentas rinda los frutos mencionados, es preciso que su práctica goce de la mayor transparencia y se evidencie como un mecanismo que no solo cumple las formalidades exigidas por ley, sino que busca la legitimidad ciudadana.

#### **6.4.1 ¿Por qué es importante la rendición de cuentas para las autoridades y la ciudadanía<sup>29</sup>?**

Entre las razones más importantes, podemos señalar las siguientes:

- Permite que la población conozca cuáles son los logros y resultados que va consiguiendo la gestión regional y local, y qué relación tienen estos con las condiciones de vida concretas de las personas, además de dar a conocer y compartir cuál ha sido la utilidad de los recursos gastados.
- Favorece el diálogo entre población y autoridades, y constituye un espacio de proximidad.
- Posibilita que las autoridades, trabajadores, trabajadoras y la población se preocupen por el manejo eficiente de los recursos y los relacionen con los buenos resultados o el logro de objetivos (eficacia) obtenidos con el mejor uso de los recursos.
- Fortalece o promueve la recuperación de la confianza de la población en sus autoridades, contribuyendo a un mejor gobierno de la localidad y generando que la población asuma responsabilidades concretas.
- Incentiva el cumplimiento de responsabilidades por parte de la población, en la medida que se constata que los recursos obtenidos por el pago de impuestos o las transferencias financieras se usan bien; es decir, en beneficio de la comunidad.
- Fortalece el liderazgo de las autoridades: alcaldes, alcaldesas, presidente, presidenta regional, el concejo municipal y el consejo regional.
- Se fortalece una cultura democrática y participativa en la localidad.

### **6.5 Otros mecanismos de rendición de cuentas**

#### **6.5.1 La audiencia pública de rendición de cuentas**

Como se mencionó en el Fascículo 1, estas audiencias constituyen el medio, casi por excelencia, para que los gobiernos regionales transparenten su gestión.

A través de este mecanismo, los gobiernos regionales tienen la oportunidad de dar cuenta ante la población sobre la ejecución de su presupuesto, atendiendo al mandato constitucional, pero también sobre los logros y dificultades presentados durante su gestión.

29. Contenido extraído del archivo de PRODES, concretamente de la Guía para la rendición de cuentas con enfoque de resultados. PRODES, setiembre 2011.

El artículo 24° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que los gobiernos regionales deben realizar, al menos, dos audiencias públicas al año, una en la capital de la región y otra, en una provincia, en la que se debe dar cuenta de los avances y logros de la gestión.

Sin embargo, siendo la rendición de cuentas la expresión de un derecho, la disposición sobre el número de audiencias a realizarse solo expresa el mínimo de ocasiones prevista por el legislador, pudiendo el gobierno regional disponer la realización de un número mayor de audiencias, de cara a brindar con mayor eficiencia la información sobre su gestión.

La audiencia pública de rendición de cuentas estará a cargo del presidente regional, quien con el apoyo de sus gerentes debe ofrecer información accesible, clara y completa sobre los aspectos más importantes de su gestión.

Dicha información debiera estar a disposición de la ciudadanía durante un plazo previo razonable, a fin de que pueda conocer y procesar los datos que sobre el desarrollo de las políticas, programas y proyectos, la gestión debe ofrecer.

Si bien, la realización de las audiencias públicas no ha sido desarrollada por la normatividad nacional, se recomienda que a través de ordenanzas regionales, los gobiernos regulen el procedimiento destinado a la preparación y desarrollo de dichas audiencias.

Para ello, la Defensoría del Pueblo ha formulado recomendaciones precisas sobre las acciones que los gobiernos regionales pueden realizar a fin de optimizar este mandato legal y constitucional<sup>30</sup>.

Algunos aspectos a considerar son los siguientes:

- Siendo un mecanismo de transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas debe contemplar canales que amplíen la participación en sus audiencias, debiendo omitirse aquellas reglas que, lejos de auspiciar la participación, la limitan y desalientan.
- Asimismo, no debe olvidarse que la norma prevé que, al menos, una de las audiencias se realice en una provincia distinta de donde se ubica la capital del departamento.

Esta disposición pretende que aquellas poblaciones más alejadas de la ciudad y de las posibilidades de acceso a la información sobre la gestión pública, tengan ocasión de conocerla y, de ser el caso, interpelar a sus autoridades sobre la marcha de su gestión y la prestación de los servicios públicos.

Por ello, atendiendo a los principios de participación en la gestión pública, debe preverse que las audiencias de rendición de cuentas contemplen los enfoques de interculturalidad, género e inclusión, de modo que las poblaciones más vulnerables puedan ejercer, de manera plena, su derecho a la participación ciudadana y brindar propuestas y sugerencias para mejorar la gestión pública.

30. Para mayor detalle, véase: Defensoría del Pueblo. Manual de consulta en materia de Rendición de Cuentas y Portales de Transparencia. Lima, 2012.

## 6.5.2 Los espacios públicos de rendición de cuentas

Dentro de estos espacios públicos se encuentran:

- **Consejo de coordinación regional o local** donde el respectivo titular del pliego da cuenta sobre el presupuesto participativo y del presupuesto en general.
- **El cabildo abierto**, donde también puede demandarse la rendición de cuentas.

## 6.5.3 La demanda de rendición de cuentas

### ¿Cuáles son los requisitos para el ejercicio del derecho?

Para iniciar la demanda de rendición de cuentas se requiere lo siguiente:

- Que la demanda esté respaldada, al menos, por el diez por ciento (10%) de la población electoral de la respectiva circunscripción territorial. Dicha cifra no debe superar el número de veinticinco mil electores.
- La solicitud debe contener un pliego interpelatorio donde deben plantearse las preguntas relacionadas exclusivamente con los recursos económicos del presupuesto del gobierno regional o del gobierno local. Las interrogantes deben ser formuladas de manera clara, precisa y sobre una materia específica y no contener frases ofensivas y términos inapropiados<sup>31</sup>.

### ¿Cuáles son los pasos de la demanda de rendición de cuentas?

La demanda de rendición de cuentas sigue el mismo procedimiento ya descrito con respecto al resto de derechos de participación y de control:

#### PASO 1

Solicitud del kit electoral y compra del mismo ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El kit contiene, entre otros, la lista que debe ser firmada por todos los adherentes.

#### PASO 2

Recolección de firmas por parte de los promotores del procedimiento.

#### PASO 3

Cumplido el acopio de firmas, los promotores presentan una solicitud de iniciación del procedimiento ante el Jurado Nacional de Elecciones, adjuntándose el pliego interpelatorio.

31. LDPC, art. 33

#### **PASO 4**

Recibida la solicitud por el JNE, este solicita al RENIEC que proceda a verificar la autenticidad de las firmas y expida las respectivas constancias.

#### **PASO 5**

Cumplido lo anterior de manera satisfactoria, el JNE expide resolución indicando a la autoridad del gobierno regional o del gobierno local, que proceda a absolver el pliego interrogatorio.

#### **PASO 6**

La autoridad del gobierno regional o el gobierno local requerida dispone del plazo de sesenta (60) días calendario para responder el pliego interpelatorio.

#### **PASO 7**

La autoridad requerida debe publicar el pliego interrogatorio y la respuesta.

# RENDICIÓN DE CUENTAS



# 6

## Preguntas para reflexionar y construir

---

1. ¿Cómo evalúa la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los Consejos de coordinación regional o local?

---

2. ¿Cómo evalúa la participación de los ciudadanos y ciudadanas en comisiones ambientales, juntas vecinales, comités de gestión, etc.?

---

3. ¿Considera que la participación ciudadana en estos espacios, beneficia la gestión pública?

---

4. ¿Considera que la participación de la ciudadanía dificulta o facilita su gestión? ¿Por qué?

---









Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a

# gobiernos regionales y locales



Jr Cusco 121, Centro de Lima  
E-mail: [gestionpublica@pcm.gob.pe](mailto:gestionpublica@pcm.gob.pe)  
Teléfono: (51-1) 219-7000 Anexo 7200



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

Programa ProDescentralización