

# Programa de Entrenamiento para Consejeras y Consejeros Regionales

Período 2015 - 2018

“Para el fortalecimiento de capacidades de representación,  
producción normativa y fiscalización”



Programa ProDescentralización



**PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO PARA CONSEJERAS Y CONSEJEROS REGIONALES  
(Periodo 2015- 2018)**

“Para el fortalecimiento de capacidades de representación, producción normativa y fiscalización”

Primera edición, febrero de 2007

Segunda edición, junio de 2011

Tercera edición corregida, febrero de 2015

Programa ProDescentralización de USAID

Diseño y Diagramación

Digitalworld

[www.digitalworldperu.com](http://www.digitalworldperu.com)

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156, Lima, Perú

Lima, Febrero 2015

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-02549

©2015 PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PROYECTO PROGOBERNABILIDAD DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CANADÁ

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Programa ProDescentralización de USAID, Defensoría del Pueblo y Proyecto ProGobernabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

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; la Defensoría del Pueblo y el Proyecto ProGobernabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.



# **Programa de Entrenamiento para Consejeras y Consejeros Regionales**

**Período 2015 - 2018**

# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Presentación</b>  | <b>8</b>  |
| <b>Acerca del Programa de entrenamiento: aspectos generales</b>                                    | <b>12</b> |
| 1. Objetivo.   | 13        |
| 2. Participantes.  | 13        |
| 3. Duración.   | 13        |
| 4. Enfoques.   | 13        |
| 4.1 Enfoque constructivista.   | 14        |
| 4.2 Enfoque por resultados.  | 15        |
| 5. Características específicas del Programa.   | 17        |
| 5.1 Estructura modular.  | 17        |
| 5.2 Competencias, capacidades, duración, materiales, temas, ideas fuerza y productos por módulo.   | 19        |
| 6. Metodología.  | 24        |
| 7. Equipo responsable.   | 25        |
| 8. Evaluación del Programa.  | 26        |
| 9. Flujo general de la ruta de aprendizaje del Programa.   | 28        |
| <b>MÓDULO 1   Descentralización, gobiernos regionales y rol del consejero y consejera regional</b> | <b>30</b> |
| 1. El Estado peruano, la descentralización y los gobiernos regionales.                             | 31        |
| 2. Objetivos de la descentralización.  | 34        |
| 3. El gobierno regional: Finalidad.  | 35        |
| 4. Autonomía de los gobiernos regionales.  | 35        |
| 5. Competencias de los gobiernos regionales.   | 36        |
| 6. Funciones generales de los gobiernos regionales.  | 39        |
| 7. Fiscalización y control de los gobiernos regionales.  | 41        |
| 8. Estructura orgánica básica del gobierno regional.   | 41        |
| 8.1. La presidencia regional.  | 42        |
| 8.2. El consejo de coordinación regional.  | 42        |
| 8.3. El consejo regional.  | 42        |
| 9. Funcionamiento del consejo regional.  | 43        |

|  |    |
|--|----|
| 10. Atribuciones del consejo regional.                             | 45 |
| 11. El ejercicio del cargo del consejero o consejera regional.     | 46 |
| 12. La dieta.  | 47 |
| 13. Las licencias.   | 48 |
| 14. Vacancia del cargo.  | 48 |
| 15. Suspensión del cargo.  | 49 |
| 16. El perfil del consejero y la consejera regional.               | 50 |
| 17. Relaciones entre el consejo regional y el presidente regional. | 51 |
| 18. Enfoque de desarrollo humano.                                  | 52 |

## **MÓDULO 2** | **Consejeros y consejeras regionales ejerciendo la función de representación política con transparencia y rendición de cuentas** **56**

|  |    |
|--|----|
| 1. La representación política. ¿Cómo definir la representación política de consejeros y consejeras regionales?   | 57 |
| 2. Representación e Inclusión. ¿Los sistemas políticos son inclusivos?   | 57 |
| 3. La crisis de la representación.   | 61 |
| 4. La representación política de los consejeros y consejeras regionales: características e implicancias.   | 62 |
| 4.1. ¿La función de representación política de consejeras y consejeros regionales se encuentra explícitamente normada en el marco legal de la descentralización? | 62 |
| 4.2. ¿La función de representación política está relacionada con la participación ciudadana?   | 62 |
| 4.3. ¿La función de representación política implica la rendición de cuentas?   | 63 |
| 4.4. Mecanismos de ejercicio de la representación política.  | 68 |
| 5. Representación política e iniciativa legislativa.   | 71 |
| 6. Representación política y coordinación con otros niveles de gobierno.   | 71 |
| 7. Representación política y promoción del diálogo y la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales.                                | 72 |
| 7.1. Definiciones claves en materia de diálogo y conflictos sociales.  | 73 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| 7.2. | Etapas en la gestión del diálogo.  | 74 |
| 7.3. | Pasos para la gestión del diálogo.   | 75 |
| 7.4. | Instancias con competencia en la promoción del diálogo, la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales.             | 77 |
| 7.5. | Aspectos específicos a ser considerados por consejeros y consejeras regionales en la prevención de conflictos sociales y la gestión del diálogo. | 78 |

### **MÓDULO 3** | **Consejeros y consejeras regionales ejerciendo la función normativa: legislando con enfoque ciudadano y orientación a resultados** **80**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Las políticas públicas.   | 81  |
| 1.1. | Definición.   | 81  |
| 1.2. | Estructura básica.  | 83  |
| 1.3. | Características.  | 83  |
| 1.4. | Clasificación.  | 84  |
| 1.5. | Políticas públicas orientadas a resultados.                                   | 85  |
| 1.6. | Institucionalización de las políticas públicas.                               | 86  |
| 1.7. | Política Nacional de Modernización.   | 87  |
| 1.8. | Políticas de desarrollo regional. ¿Cómo se implementa el desarrollo regional? | 88  |
| 2.   | La función normativa de los consejeros y consejeras regionales.               | 91  |
| 2.1. | Normas regionales: descripción y tipos.                                       | 91  |
| 2.2. | Aspectos sobre los cuales se puede normar en el ámbito regional.              | 93  |
| 2.3. | Ordenanzas regionales: aspectos generales.                                    | 94  |
| 2.4. | Los acuerdos regionales: aspectos generales.                                  | 96  |
| 2.5. | Criterios para la formulación de ordenanzas regionales.                       | 97  |
| 2.6. | Pasos para la formulación de ordenanzas regionales.                           | 104 |

## **MÓDULO 4** | **Consejeros y consejeras regionales ejerciendo la función fiscalizadora: Fiscalizando para transparentar la gestión pública** **110**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Definiciones generales: fiscalización, vigilancia y supervisión.                  | 111 |
| 2. Fiscalización de los gobiernos regionales.  | 112 |
| 3. Control de los gobiernos regionales.  | 112 |
| 3.1. Contraloría General de la República.  | 113 |
| 3.2. Relación entre el consejo regional y el órgano regional de control.             | 115 |
| 3.3. La fiscalización, una función de los consejeros y consejeras regionales.        | 116 |
| 3.4. Mecanismos de fiscalización de los consejeros y consejeras regionales.          | 119 |
| 3.5. Procedimientos para la investigación de denuncias de presuntas irregularidades. | 121 |
| 3.6. Sobre la comisión que investiga una denuncia sobre presuntas irregularidades.   | 122 |

## **ANEXOS** | **124**

|   |     |
|---|-----|
| Anexo 1 Recursos impugnatorios contra resoluciones regionales. Informe N° DP/AE-2003-067. | 125 |
| Anexo 2 Ejemplos de acuerdos regionales.  | 129 |
| Anexo 3 Diseño normativo de una ordenanza regional.                                       | 135 |

# PRESENTACIÓN

El presente documento es una tercera versión revisada y actualizada del material que formó parte del “**Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales**”, diseñado por primera vez en febrero de 2007 en un esfuerzo conjunto entre el Programa ProDescentralización – PRODES de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID y la Defensoría del Pueblo del Perú.

Desde el 2002, cuando se realizó por primera vez el proceso electoral para elegir autoridades regionales, entre ellas los miembros del Consejo Regional, se han elegido cuatro consejos regionales: el primero para el periodo 2003 – 2006, el segundo para el periodo 2006 – 2010, el tercero para el periodo 2011 – 2014 y el cuarto que está en vigencia en el presente período 2015 - 2018.

Una primera constatación a lo largo de estos años de funcionamiento de los consejos regionales es que ha persistido una fuerte presencia masculina, mientras que el número de mujeres electas como consejeras regionales ha pasado de un ligero incremento, en la segunda y tercera elección, a una reducción de 17% en el último proceso electoral. En el periodo 2003 - 2006, el 77.6% (177) de consejeros regionales fueron hombres y el 22.4% (51) fueron mujeres; en el periodo 2007 – 2010: el 72.4% (165) fueron hombres y 27.6% (63) fueron mujeres; en el periodo 2011 – 2014, la composición porcentual no varió mucho, 71.8% (184) de consejeros regionales fueron hombres y 28.1% (72) mujeres; finalmente para el presente período 2015 - 2018, el 76.6% (210) son hombres y el 23.4% (64) son mujeres.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sistema de consulta de Autoridades Regionales y Municipales del Perú ([http://190.81.187.227/sraepublico/wf\\_inicio.aspx](http://190.81.187.227/sraepublico/wf_inicio.aspx)).



Asimismo, se ha advertido que los consejeros y las consejeras regionales enfrentan limitaciones en el ejercicio de sus funciones de representación política, producción normativa y fiscalización, originadas por diversos factores. Entre ellas, el escaso conocimiento de las competencias del gobierno regional, de las atribuciones del consejo regional, y de los roles y funciones que les corresponde desempeñar en tanto autoridades electas en los procesos de desarrollo que se impulsan y ejecutan en su departamento.

Por ello y ante la demanda cada vez más creciente de los propios consejeros y consejeras regionales por desarrollar programas y acciones concretas para fortalecer sus capacidades, desde el Programa ProDescentralización de USAID, la Defensoría del Pueblo, el Proyecto ProGobernabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá y un conjunto de instituciones aliadas, nos hemos planteado el objetivo de continuar contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades de los consejeros y consejeras regionales para la mejora en el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de las funciones que le asignan la Constitución Política del Perú y el marco legal vigente.

En ese sentido, hemos sumado esfuerzos para revisar, actualizar y adecuar los materiales del **“Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales: Para el fortalecimiento de capacidades de representación, producción normativa y fiscalización”** con el propósito de fortalecer las capacidades de consejeros y consejeras regionales en el ejercicio de sus funciones, bajo un enfoque de resultados y mejora continua en favor de las personas.





Los materiales que se ponen a disposición de los consejeros y consejeras regionales comprende dos bloques:

1. El primer bloque denominado “Acerca del Programa de entrenamiento: Aspectos generales” presenta la fotografía general del Programa, y describe los aspectos generales que comprende el entrenamiento en términos de objetivos, duración, enfoques, contenidos, metodología, entre otros.
  2. El segundo bloque: desarrolla los contenidos de los 4 módulos que comprende el Programa:
    - a. “**El módulo 1**”, describe aspectos generales de la descentralización, el rol de los gobiernos regionales, las principales instancias orgánicas que lo conforman; y, finalmente, se describen aspectos específicos de los consejos regionales, como son: atribuciones, funcionamiento, dietas, licencias, entre otros.
    - b. “**El módulo 2**”, aborda las diferentes aristas del ejercicio de la función de representación, entre ellos su conceptualización, características e implicancias, mecanismos, la rendición de cuentas, entre otros.
    - c. “**El módulo 3**”, incluye información relevante y útil para el ejercicio de la función normativa. En ella se realiza una descripción de lo que son las políticas públicas, los criterios necesarios a ser utilizados en la formulación de normas regionales y el paso a paso para la formulación de las mismas.
- 

- 
- d. “**El módulo 4**”, aborda aspectos relativos al ejercicio de la función fiscalizadora, entre ellos, los mecanismos y los procedimientos para la investigación.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial a todos los consejeros y todas las consejeras regionales de los diversos departamentos del país que participaron en el Programa de entrenamiento realizado en el 2007 y el 2011, pues a partir de dichas experiencias se ha enriquecido el presente material.



# ACERCA DEL PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO

---



## ASPECTOS GENERALES

### 1. Objetivo

Fortalecer las capacidades de consejeros y consejeras regionales en el ejercicio de sus funciones de representación política, producción normativa y fiscalización, bajo un enfoque de resultados y mejora continua en favor de las personas.

### 2. Participantes

El Programa está dirigido a consejeros y consejeras regionales electos para el periodo 2015 - 2018.

Los y las participantes deben adscribirse voluntariamente a los siguientes compromisos:

- ◊ Dedicación y tiempo para revisar lecturas.
- ◊ Realizar los ejercicios y reflexiones en las etapas previa y posterior.
- ◊ Puntualidad en la asistencia al taller presencial en el que se desarrollan cada uno de los módulos.
- ◊ Realizar las actividades previstas y propuestas a lo largo del Programa.
- ◊ Elaborar y sustentar el trabajo final (Proyecto de ordenanza regional).

### 3. Duración

La duración aproximada es de 4 semanas. En total, el Programa tiene una duración de 121 horas, de las cuales 49 corresponden a los talleres presenciales y 72 al momento no presencial.

### 4. Enfoques

El Programa de entrenamiento ha sido elaborado considerando 2 enfoques: el constructivista y el de resultados:

#### 4.1. Enfoque constructivista

Entiende el proceso de aprendizaje, y por lo tanto el desarrollo de capacidades, como un proceso dinámico, flexible e integrador, en el que todas las personas involucradas (capacitadores/as – facilitadores/as, tutores/as y participantes) aportan sus conocimientos y experiencias previas (saberes), internas o externas para construir un nuevo conocimiento e integrarlo en su experiencia y práctica.

Para el constructivismo, la experiencia es la fuente del conocimiento. Por ello, la persona responsable de orientar el proceso (tutor/a – capacitador/a – facilitador/a) actúa motivando y propiciando el intercambio, la construcción de nuevos saberes, la apropiación y la integración con los saberes previos. Sin embargo, el responsable de su propio proceso de aprendizaje es el mismo sujeto (participante), pues nadie puede aprender en su lugar.

El conocimiento no se recibe pasivamente, sino que es construido activamente por el sujeto, quien deja su propia huella en el proceso de aprendizaje. Por ello, la persona a cargo de la facilitación tiene la responsabilidad de provocar desafíos, conflictos cognitivos (necesidades de saber, conocer, hacer, practicar, explorar) y para ello, promover un entorno atractivo y desafiante; y conducir hacia una experiencia de responsabilidad compartida frente al nuevo conocimiento y a su integración por el grupo y el individuo (aprendizaje).

El constructivismo apuesta por un rol activo y central del participante en el proceso de construcción del conocimiento a partir de sus experiencias previas. Éstas son valiosas en sí mismas, no se descalifican. En la medida que se comparte, que es colectivo, pero a la vez involucra una diversidad de individualidades, el conocimiento tiene también múltiples representaciones.

En general, el enfoque constructivista:

- ◆ Implica aprender de una manera distinta a la tradicional, caracterizada por la pasividad y receptividad de un sujeto al que no se le reconocía un saber previo, frente a otro, el que sabe, el que da; en una relación jerarquizada y subordinada.
- ◆ Promueve la motivación hacia el aprendizaje a partir de la experiencia individual y colectiva, y la constatación de que el proceso está satisfaciendo necesidades e intereses (aprendizaje significativo).

El aprendizaje es significativo cuando se relacionan conceptos y conocimientos nuevos con los que se han desarrollado en experiencias anteriores. En esa

medida, se produce una relación congruente y el sujeto decide aprender, integrar lo nuevo en su experiencia.

La estrategia apuesta por la metodología aprender - haciendo, que incentiva el trabajo práctico y creativo a partir del abordaje de los desafíos cotidianos que implica el ejercicio de los roles y funciones de los y las participantes.

El desarrollo y fortalecimiento de capacidades se consolidarán a partir de la operación, es decir, de la aplicación del enfoque y herramientas del proceso de descentralización, el ejercicio del gobierno y las funciones normativas, fiscalizadoras y de representación sobre problemas reales que se presentan en el ejercicio de sus roles y funciones, y sus resultados se observarán a partir de la mejora progresiva de su desempeño.

#### 4.2. Enfoque por resultados

Este enfoque sostiene que, en la medida que una organización tenga claridad en los objetivos y resultados a alcanzar, estos permitirán que el equipo actúe en función de ellos, integrando estrategias y recursos (humanos y financieros) y evaluando el rendimiento o desempeño en base a indicadores específicos. Su aplicación requiere partir de los resultados –de la demanda- y en función de ellos implementar un conjunto de intervenciones públicas que entregan productos (bienes y servicios) que van a contribuir al resultado que se espera lograr. Las decisiones de política se aplican mirando esa cadena, definiéndose las responsabilidades de las entidades correspondientes y son objeto de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

El enfoque de gestión por resultados:

- ◆ Plantea que el centro de atención está puesto fuera de la entidad, se ubica en las personas.
- ◆ Parte de la demanda, de lo que quiere y necesita la gente para cambiar su situación.
- ◆ Define resultados realistas basados en evidencias.
- ◆ Identifica en forma clara a las personas a las que se les presta servicios o bienes, así como sus necesidades.
- ◆ Realiza un seguimiento de los progresos en la consecución de los resultados y de los recursos empleados mediante indicadores adecuados.
- ◆ Genera nuevos conocimientos gracias a las recomendaciones de las evaluaciones que son integradas en la adopción de decisiones.
- ◆ Rinde cuentas sobre los resultados.



En el marco del Programa de entrenamiento, entendemos como resultados, los cambios que se van a producir en la gestión del gobierno regional a partir de la acción de las autoridades que participen en el Programa y que hayan incorporado las competencias que éste ofrece en el ejercicio de su rol como consejeros y consejeras regionales. Es decir, los cambios o resultados están asociados en una relación de causalidad entre las competencias adquiridas por los y las participantes, el ejercicio de su rol como consejeros y consejeras regionales, y la gestión del gobierno regional.

El siguiente esquema nos ayuda a comprender la relación causal:



En el esquema presentado, el Programa de entrenamiento es un producto, es decir, un servicio que se ofrece y que va a producir un resultado inmediato, que no se visualiza en el esquema anterior, que implica la mejora de las capacidades de consejeros y consejeras participantes para el ejercicio de sus roles de representación, producción normativa y de fiscalización.

El resultado inmediato luego se traslada al escenario de la propia gestión regional, en la cual los consejeros y las consejeras aplican las competencias adquiridas en el Programa de entrenamiento, en el ejercicio de sus roles de representación, producción normativa y fiscalización. La interacción de las capacidades fortalecidas con el Programa de entrenamiento y el escenario de la gestión regional nos da el resultado intermedio: “mejora del desempeño de consejeros y consejeras en el ejercicio de sus roles y funciones en el gobierno regional”.

Finalmente, la gestión de los consejeros y las consejeras aportará a la consecución del resultado final, es decir, de un “Gobierno regional que gestiona el desarrollo desde un enfoque orientado a la ciudadanía, con transparencia y rindiendo cuentas a la población”.



Las instituciones que brindan el servicio del Programa de entrenamiento responden por la calidad del producto y, con el rol de tutoría, se asegura el logro del resultado inmediato. Los y las participantes son responsables del logro del resultado intermedio y final, para lo cual deben comprometerse desde el inicio del Programa.

## 5. Características específicas del Programa

### 5.1. Estructura modular

El Programa está organizado en módulos que abarcan problemáticas específicas y reales, orientándose a la intervención y solución de las mismas.

Un módulo es un conjunto de experiencias de aprendizaje, organizado en contenidos educativos. Se caracteriza por la integración del conocimiento y ofrece al participante la orientación conceptual y metodológica para el desarrollo de las capacidades a las que está dirigido.

El módulo organiza y articula los objetivos, contenidos y actividades de la unidad de aprendizaje de las capacidades que se pretenden desarrollar, las que se infieren sobre la base de los elementos de competencia.

Proponemos una estructura modular en el Programa, porque ésta se considera como la forma más adecuada de responder, desde la perspectiva de la formación, a un proceso de aprendizaje que integra los componentes cognitivos, procedimentales y actitudinales de la competencia.

El Programa consta de cuatro módulos y una duración de 121 horas en total que combina la modalidad presencial y la modalidad no presencial. Del total de 121 horas, 49 horas pertenecen a los talleres presenciales (taller y sustentación del trabajo final), y 72 horas al momento no presencial (etapa previa y posterior al taller, así como la asistencia técnica para la sustentación del trabajo final).

| Módulo  | No presencial   | Presencial      | No presencial   | Presencial        | Total            |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------|
|   | Etapa previa    | Taller          | Etapa posterior | AT y Sustentación |                  |
| <b>1. Introductorio</b><br>Descentralización, y gobiernos regionales. El rol del consejero y la consejera regional en la promoción y aprobación de políticas públicas para el desarrollo. | 8 horas         | 8 horas         | 8 horas         |                   | 24 horas         |
| <b>2. Ejerciendo la función de representación</b><br>El consejero y la consejera regional: ejerciendo la representación política con transparencia y rendición de cuentas.                | 8 horas         | 8 horas         | 8 horas         |                   | 24 horas         |
| <b>3. Ejerciendo la función normativa</b><br>El ejercicio de la función normativa: legislando con enfoque al ciudadano y orientación a resultados.  | 16 horas        | 12 horas        | 8 horas         | 16 horas          | 52 horas         |
| <b>4. Ejerciendo la función fiscalizadora</b><br>El ejercicio de la función fiscalizadora: fiscalizando para transparentar la gestión pública.  | 8 horas         | 5 horas         | 8 horas         |                   | 21 horas         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>40 horas</b> | <b>33 horas</b> | <b>32 horas</b> | <b>16 horas</b>   | <b>121 horas</b> |

Cada una de las unidades denominadas módulos incluye herramientas orientadas a desarrollar competencias, capacidades y contenidos que abordará los componentes clave para generar aprendizajes significativos.

## 5.2 Competencias, capacidades, duración, materiales, temas, ideas fuerza y productos por módulo

Una **competencia** es el desempeño eficiente y eficaz de una actividad, y entraña una compleja red de saberes respecto a un segmento grande o pequeño de la experiencia humana. Implica, asimismo, tener conciencia sobre el propio desempeño.<sup>2</sup> El enfoque de formación por competencias se centra en las capacidades y habilidades que desarrollan las personas para desempeñarse en una actividad específica.

Una **capacidad** está constituida por un conjunto de saberes (conocimientos, habilidades) y comportamientos (que expresan valores puestos en práctica) que se ponen de manifiesto en el ejercicio de una acción o de una conducta. Una capacidad tiene tres dimensiones fundamentales: a) la cognitiva, el SABER o CONOCER, b) la procedimental, el SABER HACER; y c) la actitudinal, el SER.

Los contenidos a ser desarrollados en cada uno de los módulos del Programa de entrenamiento se desprenden de las competencias y están organizados en temas, en cuyo desarrollo, las normas proporcionarán el contexto para el ejercicio de la función y son un instrumento que orienta su desempeño. A partir de ellas, se presenta un marco conceptual sencillo y accesible, acompañado de una reflexión sobre la práctica en la que se desenvolverán en el ejercicio de sus funciones y en la cual, se presentarán un conjunto de valores que orientarán esa práctica aportando la dimensión ética de la competencia.

En las siguientes matrices se realiza la descripción de cada uno de los 4 módulos según competencias, capacidades, duración, materiales, temas, ideas fuerza y productos que se obtendrán en cada uno de ellos.

<sup>2</sup> Reátegui, Norma y otros. El reto de la evaluación. Ministerio de Educación y GTZ: [http://www.oei.es/pdfs/reto\\_evaluacion.pdf](http://www.oei.es/pdfs/reto_evaluacion.pdf).

**MÓDULO 1: Descentralización, y gobiernos regionales. El rol del consejero y la consejera regional en la promoción y aprobación de políticas públicas para el desarrollo**

| Competencia  | Capacidades   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | Conocimientos   | Habilidades  | Actitudes  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Se ubica como un actor importante del gobierno regional en el marco del proceso de descentralización con un rol fundamental en la promoción y aprobación de políticas públicas regionales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Entiende que el proceso de descentralización es parte de la reforma y modernización del Estado y que los gobiernos regionales responden a una organización política para el ejercicio equilibrado del poder estatal.</li> <li>Conoce la estructura del gobierno regional, sus órganos de gobierno, funciones y atribuciones, con énfasis en el consejo regional y los y las consejeros/as regionales.</li> <li>Maneja el marco conceptual básico de las políticas públicas orientadas a resultados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Identifica funciones del gobierno regional para aportar propuestas al desarrollo de su provincia y región.</li> <li>Prioriza dos atribuciones del consejo regional en las que enfocará el ejercicio de su rol.</li> <li>Identifica problemas regionales que afectan a la población más vulnerable y requieren atención prioritaria a través de políticas públicas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Compromiso con el desarrollo de su región.</li> <li>Se identifica con los valores expresados en el perfil del consejero/a regional.</li> <li>Busca soluciones a los problemas ciudadanos a través de la formulación de políticas públicas.</li> </ul> |

|          |          |                         |         |
|----------|----------|-------------------------|---------|
| Duración | 24 horas | No presencial /Previa   | 8 horas |
|          |          | Presencial: Taller      | 8 horas |
|          |          | No presencial/posterior | 8 horas |

20

|            |   |
|------------|---|
| Materiales | <ul style="list-style-type: none"> <li>Materiales de capacitación del Módulo 1 del Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales: Descentralización, gobiernos regionales y rol del consejero y consejera regional.</li> <li>Ley de Bases de la Descentralización.</li> <li>Ley Orgánica de los Gobiernos regionales.</li> <li>Desarrollo Humano en el Estado Unitario y Descentralizado: el ABC para el bienestar de las personas<sup>3</sup>.</li> <li>Código de ética de la función pública.</li> <li>Guía de entrevista para la historia de vida.</li> <li>Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.</li> <li>Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021</li> <li>Plan de Implementación de la Política (2013-2016)</li> </ul> |
|------------|---|

|       |  |
|-------|--|
| Temas | <ol style="list-style-type: none"> <li>La descentralización y los gobiernos regionales.</li> <li>Gobierno regional – definición.</li> <li>Competencias de los gobiernos regionales.</li> <li>Gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos.</li> <li>Tipos de competencias.</li> <li>Estructura del gobierno regional.</li> <li>Atribuciones de los órganos del gobierno regional.</li> <li>El consejo regional / integrantes / organización / atribuciones.</li> <li>El perfil del consejero y la consejera regional.</li> <li>Análisis de la realidad con enfoque de derechos (desarrollo humano).</li> </ol> |
|-------|--|

|              |   |
|--------------|---|
| Ideas Fuerza | <ol style="list-style-type: none"> <li>La descentralización es un medio para que el Estado brinde mejores servicios a la ciudadanía. El proceso de descentralización es parte de la reforma del Estado y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población.</li> <li>A partir de la distribución de competencias, funciones y recursos entre tres niveles de gobierno, la descentralización busca el ejercicio equilibrado del poder estatal.</li> <li>Uno de los principales objetivos de la descentralización es la redistribución de los recursos del Estado entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de promover el desarrollo eficiente y equitativo del territorio nacional.</li> <li>Los gobiernos regionales son el segundo nivel de gobierno del estado peruano, elegidos a través del voto popular para conducir la gestión pública regional en concordancia con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Están constituidos sobre la base de departamentos.</li> <li>Los órganos del gobierno regional son tres: consejo regional, presidencia regional y consejo de coordinación regional.</li> </ol> |
|--------------|---|

<sup>3</sup> Programa ProDescentralización de USAID y UNICEF Lima, 2014.

|              |  |
|--------------|--|
| Ideas Fuerza | <ol style="list-style-type: none"> <li>El consejo regional es el órgano encargado de producir ordenanzas y acuerdos regionales, y ejercer la fiscalización. Está integrado por un mínimo de siete (7) y un máximo de (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones establece el número de miembros de cada Consejo Regional, asignando uno a cada provincia del departamento y distribuyendo los demás siguiendo un criterio de población electoral.</li> <li>El consejo regional para cumplir eficientemente sus funciones, organiza su trabajo en comisiones ordinarias, comisiones de investigación y comisiones especiales.</li> <li>La elaboración y aprobación oportuna del reglamento interno del consejo regional es importante, regula la organización, el ejercicio de las funciones, atribuciones, prerrogativas, responsabilidades, incompatibilidades, deberes, derechos y sanciones de los miembros del consejo regional, entre otros.</li> <li>Para la formulación de las políticas públicas se requiere el análisis de la realidad en la que vive la población, especialmente la que se encuentra en situación de vulnerabilidad. El análisis de la realidad requiere acercamiento a la población desde un enfoque de derechos.</li> </ol> |
| Productos    | <ol style="list-style-type: none"> <li>Identificación de dos áreas en las que es prioritario desarrollar una política pública regional que contribuya a la mejora de la calidad de vida de población.</li> <li>Declaración sobre lo que espera aportar durante el ejercicio de su cargo y los principales productos que se compromete a lograr.</li> </ol>   |

**MÓDULO 2: El consejero y la consejera regional: ejerciendo la representación política con transparencia y rendición de cuentas**

| Competencia   | Capacidades  |   |   |         |                    |         |                         |         |
|---|--|---|---|---------|--------------------|---------|-------------------------|---------|
|   | Conocimientos  | Habilidades   | Actitudes   |         |                    |         |                         |         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Ejerce su función de representación con transparencia y rinde cuentas a la ciudadanía</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sabe definir qué es la representación política y cómo se ejerce en el gobierno regional.</li> <li>Sabe definir la rendición de cuentas y los mecanismos existentes para su ejercicio.</li> <li>Conoce las características e implicancias de la representación política.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Identifica las demandas ciudadanas y las incorpora en sus propuestas.</li> <li>Rinde cuentas del ejercicio de su función utilizando la creatividad y mecanismos participativos e inclusivos.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se identifica con las demandas ciudadanas.</li> <li>Es transparente.</li> <li>Es tolerante.</li> <li>Es flexible.</li> </ul> |         |                    |         |                         |         |
| Duración  | 24 horas   | <table border="1"> <tr> <td>No presencial /Previa</td> <td style="text-align: center;">8 horas</td> </tr> <tr> <td>Presencial: Taller</td> <td style="text-align: center;">8 horas</td> </tr> <tr> <td>No presencial/posterior</td> <td style="text-align: center;">8 horas</td> </tr> </table> | No presencial /Previa   | 8 horas | Presencial: Taller | 8 horas | No presencial/posterior | 8 horas |
| No presencial /Previa   | 8 horas  |   |   |         |                    |         |                         |         |
| Presencial: Taller  | 8 horas  |   |   |         |                    |         |                         |         |
| No presencial/posterior   | 8 horas  |   |   |         |                    |         |                         |         |
| Materiales  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Materiales de capacitación del Módulo 2 del Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales.</li> </ul>   |   |   |         |                    |         |                         |         |
| Temas   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Representación política: aspectos generales, definición.</li> <li>Representación e inclusión.</li> <li>La crisis de la representación.</li> <li>La representación política de los consejeros y las consejeras regionales. Características e implicancias: normatividad, participación ciudadana, rendición de cuentas, iniciativa legislativa, coordinación con otros niveles de gobierno y gestión de conflictos sociales.</li> <li>Mecanismos para el ejercicio de la representación política.</li> </ol>   |   |   |         |                    |         |                         |         |
| Ideas Fuerza  | <ol style="list-style-type: none"> <li>La representación es la actuación en nombre de un representado para satisfacer sus intereses.</li> <li>La representación es el resultado del proceso mediante el cual la ciudadanía elige a través del voto a algunos de sus miembros para que se hagan cargo de sus intereses en los órganos de decisión del gobierno.</li> <li>El representado tiene la posibilidad de controlar y exigir el cumplimiento de las responsabilidades de su representante.</li> <li>La consejera o consejero elegido debe ejercer su función de representación política, desarrollando políticas de interés público, recogiendo propuestas, mitigando riesgos ante posibles conflictos sociales y defendiendo los intereses de la población que lo eligió, estableciendo acciones de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, rindiendo cuentas de sus acciones, etc.</li> <li>Las consejeras y consejeros regionales tienen varios mecanismos para ejercer la representación política. Uno de ellos es la audiencia pública, donde se lleva a cabo la rendición de cuentas y debe realizarse al menos dos veces al año.</li> <li>La exclusión de diversos grupos en los sistemas políticos, debilita la democracia porque afecta los derechos humanos y ciudadanos que deberían tener canales libres para el ejercicio de su ciudadanía.</li> </ol> |   |   |         |                    |         |                         |         |

### Ideas Fuerza

7. Los mecanismos de acción afirmativa son medidas especiales de carácter temporal que responden a situaciones de desigualdad comprobada y que buscan revertir la su representación de grupos y promover su participación en los procesos de elección a cargos de representación.
8. La cuota establece una reserva rígida de un número de plazas, estableciendo porcentajes o fijando un número determinado de ellas para favorecer a ciertos grupos. Se aplica a las listas de candidatos y es el electorado el que determina el resultado final con su voto.
9. El cupo es la asignación efectiva de espacios determinados para poblaciones o grupos específicos en instancias de representación pública. Implica una predeterminación del número de representantes del sector social o poblacional cuya representación se quiere asegurar.
10. Los representantes juegan un rol fundamental, en la gestión de las demandas de los grupos a los que representan, pues tienen mayores posibilidades para colocarlas en las agendas políticas y convertirlas en prioridades para la política pública.
11. La rendición de cuentas es la obligación que tiene todo funcionario público de responder por la responsabilidad que tiene en el ejercicio de su cargo, explicando y fundamentando sus decisiones. Es considerada como un elemento clave del buen gobierno.
12. La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en una gestión gubernamental moderna y democrática, pues permite a la población estar informada y participar en un conjunto de decisiones públicas que van a afectar su calidad de vida.
13. La rendición de cuentas fortalece la relación de representación porque cuando un consejero o consejera rinde cuentas, se genera confianza entre la ciudadanía y sus representantes, se legitima la gestión y se fortalece la democracia.

### Producto

- La descentralización es un medio para que el Estado brinde mejores servicios a la ciudadanía. El proceso de descentralización es parte de la reforma del Estado y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población.

## MÓDULO 3: El ejercicio de la función normativa: legislando con enfoque ciudadano y orientación a resultados

22

| Competencia  | Capacidades  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | Conocimientos  | Habilidades  | Actitudes  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formula normas regionales con enfoque ciudadano y orientadas a los resultados que espera y valora la población</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conoce políticas públicas regionales y las vincula con políticas nacionales.</li> <li>• Conoce las funciones normativas de consejeros y consejeras regionales.</li> <li>• Conoce los pasos para elaborar una norma.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica aspectos de la realidad regional que requieren ser regulados.</li> <li>• Elabora proyectos de ordenanzas regionales y acuerdos de consejo regional en base a prioridades de la población.</li> <li>• Presenta, fundamenta y recoge aportes para enriquecer sus propuestas normativas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se orienta hacia resultados.</li> <li>• Trabaja en equipo.</li> <li>• Apertura a las opiniones y aportes de sus colegas.</li> </ul> |
| Duración   | 52 horas   | No presencial /Previa  | 16 horas   |
|  |  | Presencial: Taller   | 12 horas   |
|  |  | No presencial/posterior  | 8 horas  |
|  |  | Presencial: AT y sustentación  | 16 horas   |
| Materiales   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Módulo 3: Ejerciendo nuestras funciones normativas del Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales.</li> </ul>  |  |  |
| Temas  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las políticas públicas.</li> <li>2. La función normativa de los consejeros y consejeras regionales.</li> <li>3. Criterios para la formulación de normas regionales.</li> <li>4. Los pasos para la formulación de normas regionales.</li> </ol>   |  |  |
| Ideas Fuerza   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una política pública es un conjunto de principios que ordenan el curso de acción en relación con un objetivo público que busca resolver un problema que afecta a la ciudadanía, el cual ha sido identificado y priorizado para su primordial atención.</li> <li>2. También podemos entender la política pública como un conjunto de procesos políticos y técnicos orientados a reducir la distancia que existe entre un problema y su solución.</li> <li>3. Los consejeros y consejeras regionales tienen la función de formular y proponer ordenanzas para la aplicación de políticas públicas regionales orientadas a resolver los problemas más sentidos en el ámbito regional, y en el marco de las competencias exclusivas y compartidas del gobierno regional y de las políticas públicas nacionales aprobadas y vigentes.</li> <li>4. La identificación del problema que se quiere solucionar es fundamental para la formulación de una propuesta normativa.</li> </ol> |  |  |

|              |   |
|--------------|---|
| Ideas Fuerza | <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Los consejeros y consejeras deben dialogar con la población para recoger no sólo los elementos del diagnóstico del problema, sino también las propuestas de solución que consideren más eficaces. De esta manera, la propuesta responderá mejor a la solución del problema identificado.</li> <li>6. Las normas regionales son el conjunto de disposiciones que regulan el funcionamiento de la región y determinados aspectos de la realidad regional, y se emiten de acuerdo a las competencias de los gobiernos regionales.</li> <li>7. Las normas de carácter general que aprueba el consejo regional tienen como propósito aprobar políticas públicas regionales dirigidas a la resolución de los problemas que afectan a la población en su territorio.</li> <li>8. El consejo regional también aprueba normas que regulan el funcionamiento del gobierno regional: reglamentos, remuneraciones, etc.</li> <li>9. La norma de mayor rango a nivel regional es la ordenanza regional, que es aprobada por el consejo regional y promulgada por el presidente regional. Sirve para implementar las políticas públicas.</li> <li>10. Con las ordenanzas regionales se aprueban los planes de desarrollo concertado, los presupuestos participativos, los estados financieros, la remuneración del presidente regional y las dietas de los miembros del consejo regional, entre otros.</li> <li>11. Los principales criterios para la formulación de normas regionales son: el interés público, la identificación de un problema, la articulación con una política o una estrategia nacional orientada a la resolución del problema, y el valor público.</li> <li>12. En la exposición de motivos debe explicarse cuál es el problema que la norma va a resolver o va a contribuir a resolver; cuál es su situación actual y cómo la norma va a contribuir a su solución o al mejoramiento de las condiciones de la población afectada.</li> <li>13. Las comisiones ordinarias son órganos del consejo regional que estudian las propuestas normativas y emiten un dictamen a favor o en contra de la aprobación de dicha propuesta.</li> </ol> |
| Producto     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formula una ordenanza que aprueba una política pública regional.</li> </ul>  |

#### MÓDULO 4: El ejercicio de la función fiscalizadora. Fiscalizando para transparentar la gestión pública

| Competencia   | Capacidades   |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
|---|---|---|--|---------|--------------------|---------|-------------------------|---------|--|
|   | Conocimientos   | Habilidades   | Actitudes  |         |                    |         |                         |         |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejerce su función fiscalizadora contribuyendo a desarrollar una cultura de la transparencia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El concepto de fiscalización y su diferencia con la supervisión y vigilancia.</li> <li>• Ámbitos de fiscalización del consejo regional.</li> <li>• Mecanismos de fiscalización.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica roles y funciones de los actores sujetos a fiscalización.</li> <li>• Solicita y organiza información.</li> <li>• Analiza información y formula conclusiones.</li> <li>• Redacta un informe de fiscalización.</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad.</li> <li>• Empatía.</li> <li>• Diálogo.</li> <li>• Proactividad.</li> </ul> |         |                    |         |                         |         |  |
| Duración  | 21 horas  | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">No presencial /Previa</td> <td style="width: 50%;">8 horas</td> </tr> <tr> <td>Presencial: Taller</td> <td>5 horas</td> </tr> <tr> <td>No presencial/posterior</td> <td>8 horas</td> </tr> </table> | No presencial /Previa  | 8 horas | Presencial: Taller | 5 horas | No presencial/posterior | 8 horas |  |
| No presencial /Previa   | 8 horas   |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
| Presencial: Taller  | 5 horas   |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
| No presencial/posterior   | 8 horas   |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
| Materiales  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenidos del módulo 4 “Ejerciendo nuestras funciones fiscalizadoras” del Programa de entrenamiento para consejeros y consejeras regionales.</li> </ul>   |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
| Temas   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definiciones generales.</li> <li>2. Las acciones de control de la Contraloría General de la República.</li> <li>3. Relación entre el consejo regional y el órgano de control interno (OCI) de la Contraloría General de la República en el Gobierno Regional.</li> <li>4. La fiscalización, una función de las consejeras y consejeros regionales.</li> <li>5. Mecanismos de fiscalización de los consejeros y consejeras regionales.</li> <li>6. Procedimientos para la investigación de denuncias de presuntas irregularidades.</li> </ol>  |   |  |         |                    |         |                         |         |  |
| Ideas Fuerza  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los consejeros y consejeras regionales, al ejercer su función de fiscalización, están velando por el cumplimiento de las responsabilidades y actos de los órganos ejecutivos.</li> <li>2. El ejercicio de la función de fiscalización permite a los consejeros y consejeras regionales controlar la gestión y la conducta pública de los funcionarios y funcionarias regionales, los actos de los órganos de dirección y administración, así como realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.</li> <li>3. Los consejeros y consejeras regionales realizan sus pedidos para tomar acuerdos sobre asuntos de interés público a través de las mociones, por ejemplo, para pedir la conformación de una comisión investigadora.</li> </ol> |   |  |         |                    |         |                         |         |  |

|              |  |
|--------------|--|
| Ideas Fuerza | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. La función de fiscalización que ejercen los consejeros y consejeras regionales es distinta a las acciones de vigilancia que realiza la sociedad civil y las acciones de supervisión que realiza la Defensoría del Pueblo y las acciones de control que realiza la Contraloría General de la República.</li> <li>5. El gobierno nacional también controla el uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos regionales a través del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP y el Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF</li> <li>6. Los resultados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por el consejo regional pueden remitirse a la Contraloría General de la República, a la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios o al Ministerio Público, según corresponda.</li> </ol> |
| Productos    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elabora una denuncia sobre presuntas irregularidades.</li> </ul>  |

## 6. Metodología

El Programa busca incidir principalmente en el desempeño de la función como consejero o consejera regional, promoviendo cambios y mejorando su práctica. En ese sentido, promueve un “saber hacer reflexivo” que se aprende a partir de una situación problemática derivada de la práctica del ejercicio del rol de consejero o consejera regional.

El modelo metodológico se orienta por una secuencia que comprende 3 etapas: previa, talleres y posterior.

**La etapa previa** es no presencial e individual, el punto de partida es la práctica concreta de los participantes y se focaliza en la realización de una entrevista a una persona en situación de vulnerabilidad, complementada con la lectura de los materiales proporcionados. Este momento le permite al participante una problematización y comprensión de sus roles y funciones, a partir de sus percepciones de la realidad en diálogo con la teoría y con experiencias referentes para dar paso a la optimización del aprendizaje.

**La etapa de los talleres** es presencial, colectiva y teórico- práctica. En la estructura y metodología de los talleres se promueve la construcción colectiva del conocimiento, con el apoyo de las exposiciones dialogadas de especialistas/ expertos temáticos. Los talleres se constituyen en espacios:

- ◊ Propicios para el intercambio, debate y formulación de los problemas que enfrentan en el desempeño de su función.
- ◊ De profundización, donde los participantes asisten con una reflexión personal previa que da mayor sentido y amplitud a la interacción con sus pares y las personas encargadas de la capacitación y la facilitación.
- ◊ Propicios para la participación e interacción entre los miembros del equipo del Programa (participantes, facilitadores/as y capacitadores/as).

- ◊ En los que se motiva la expresión de las ideas y puntos de vista, respetando las opiniones divergentes y promoviendo un diálogo constructivo y enriquecedor.

**La etapa posterior** se caracteriza por combinar lo presencial y no presencial. Lo presencial de este momento se destina a la asistencia técnica y la sustentación del trabajo final. La asistencia técnica se aboca a realizar ajustes finales a la norma que será sustentada, así como plantear recomendaciones para la presentación (incluye ensayos, ejercicios de sustentación, entre otros).

## 7. Equipo responsable

El equipo responsable de la implementación del Programa está compuesto por el tutor/a, el capacitador/a, el facilitador/a y los participantes, es decir, los consejeros y las consejeras regionales.

### 7.1. El/la tutor/a

Es la persona responsable del seguimiento del Programa en tres etapas: la previa, los talleres y la posterior. Asimismo, asume la responsabilidad de ayudar y reforzar a través de la asistencia técnica el proceso de auto-aprendizaje y garantizar el seguimiento de cada participante a lo largo de todo el entrenamiento. Se caracteriza por conocer la temática, tener capacidad analítica, empatía y tolerancia, así como por brindar orientaciones didácticas, y poseer facilidades para expresarse con claridad.

La tutoría es el espacio en el que se atienden las características particulares de los participantes, individualmente o en grupo, a la vez que se disminuye la sensación de aislamiento y soledad que pudiera presentarse en algunos participantes. La tutoría facilita el desarrollo de un aprendizaje independiente.

### 7.2. El/la capacitador/a

Son expertas/os en la temática específica del Programa de entrenamiento, poseen un alto nivel de conocimiento y manejo del tema o la materia que está a su cargo. Participan en el momento de los talleres.

### 7.3. El/la facilitador/a

Son organizadores/as de la sesión introductoria descentralizada y de los talleres presenciales, su principal responsabilidad es brindar las orientaciones metodológicas de los aprendizajes.

## 7.4. Los y las participantes

Son los consejeros y las consejeras regionales que aportan con su experiencia, su apertura para mejorar sus capacidades y su proactividad. Asimismo buscan mejorar sus conocimientos y desempeño como autoridades electas.

## 7.5. Roles de cada integrante del equipo

| Tutor/a   | Capacitador/a  | Facilitador/a   | Consejeros/as  |
|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Coordina el desarrollo del Programa de entrenamiento en las tres etapas del Programa: previa, talleres y posterior.</li><li>• Absuelve consultas.</li><li>• Orienta a los y las participantes a lo largo de todo el Programa, con énfasis en los momentos no presenciales y atendiendo a sus características y necesidades personales.</li><li>• Brinda asistencia para la preparación de los productos.</li><li>• Sistematiza la experiencia de implementación del Programa.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aporta el marco conceptual y normativo de su especialidad en los talleres.</li><li>• Precisa conceptos e ideas fuerza.</li><li>• Absuelve dudas y responde preguntas.</li><li>• Acompaña a los grupos de trabajo del taller.</li><li>• Responde las dudas temáticas de los participantes, que el tutor/a le plantea.</li><li>• Evalúa el trabajo de los participantes.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dirige la sesión introductoria descentralizada y los talleres (presencial).</li><li>• Organiza y orienta el desarrollo de los talleres, cuidando que se cumplan los objetivos en los tiempos previstos.</li><li>• Garantiza las condiciones de infraestructura, equipo y materiales del taller.</li><li>• Identifica y destaca aportes de los y las participantes para el desarrollo de los talleres, el logro de los aprendizajes y la mejora de las actividades siguientes.</li><li>• Maneja técnicas de facilitación y dinámicas participativas.</li><li>• Resuelve problemas diversos que se presentan en el taller.</li><li>• Elabora la memoria del taller.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aporta su experiencia y conocimientos.</li><li>• Reflexiona a partir de las lecturas, preguntas y ejercicios propuestos.</li><li>• Participa en los talleres.</li><li>• Elabora productos para mejorar la gestión de las funciones que ejerce en el gobierno regional.</li></ul> |

## 8. Evaluación del Programa

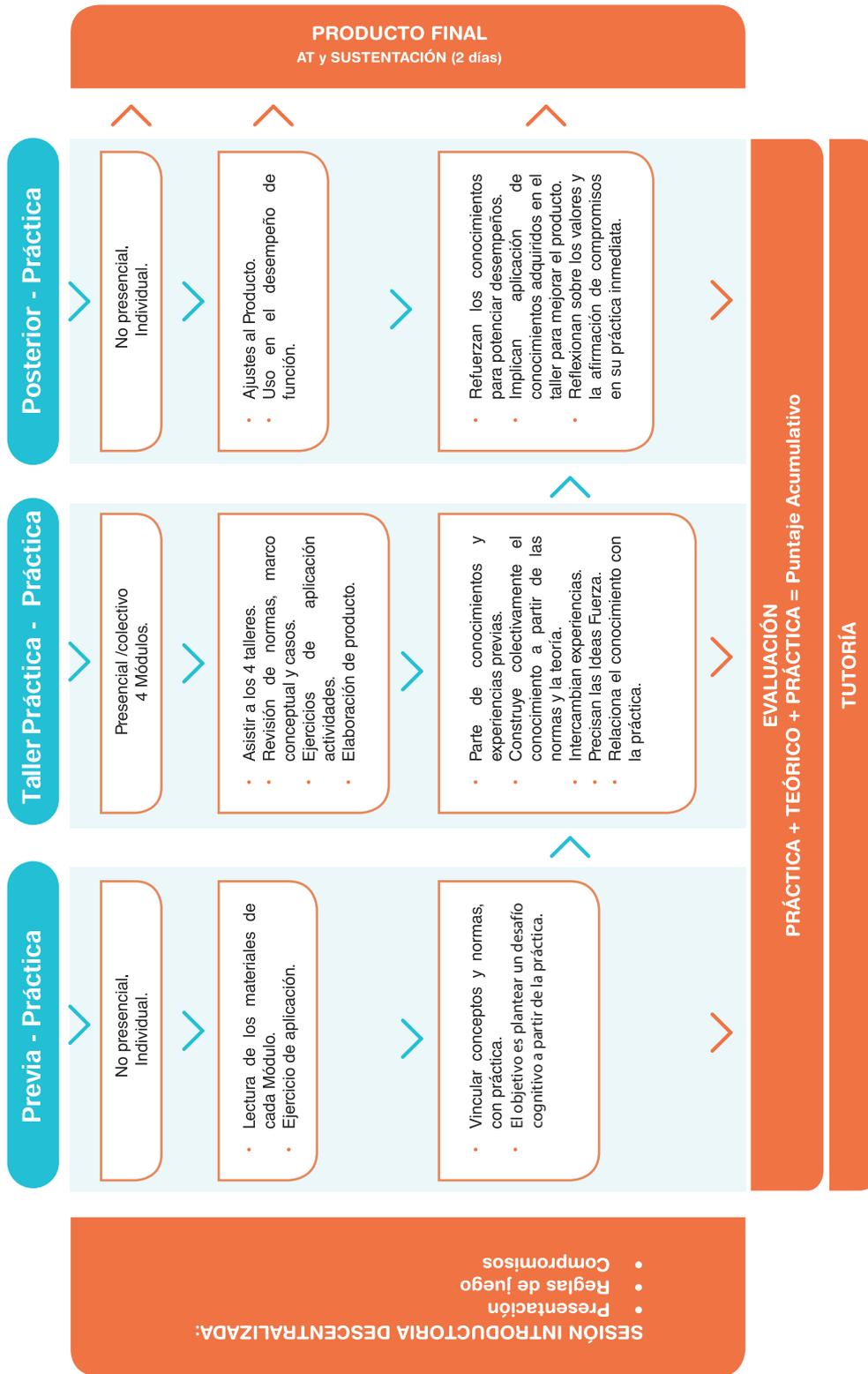
La evaluación es asumida como un proceso permanente, que va desde la evaluación de los aprendizajes hasta la evaluación del Programa. Implica niveles de autoevaluación, co-evaluación o evaluación de pares y la hetero evaluación. Utiliza diversas estrategias que permiten el recojo de información cuantitativa así como cualitativa, útiles para la toma de decisiones oportunas que permitan mejorar el desarrollo de los contenidos, la metodología y las estrategias del Programa de entrenamiento.

La evaluación de proceso implica identificar los cambios en el camino de fortalecer o adquirir capacidades, a través de algunos criterios que dan cuenta de la dinámica de aprendizaje de cada persona y grupo de trabajo. Se evalúa el proceso de aprendizaje en cada una de las etapas y momentos de desarrollo del entrenamiento. En la evaluación se emplearán pruebas de entrada y salida para cada módulo y al finalizar el Programa se presentará un proyecto de ordenanza regional.

La unidad de medida para la aprobación del Programa de entrenamiento se obtiene de promediar el puntaje obtenido en los tres módulos y el producto final.

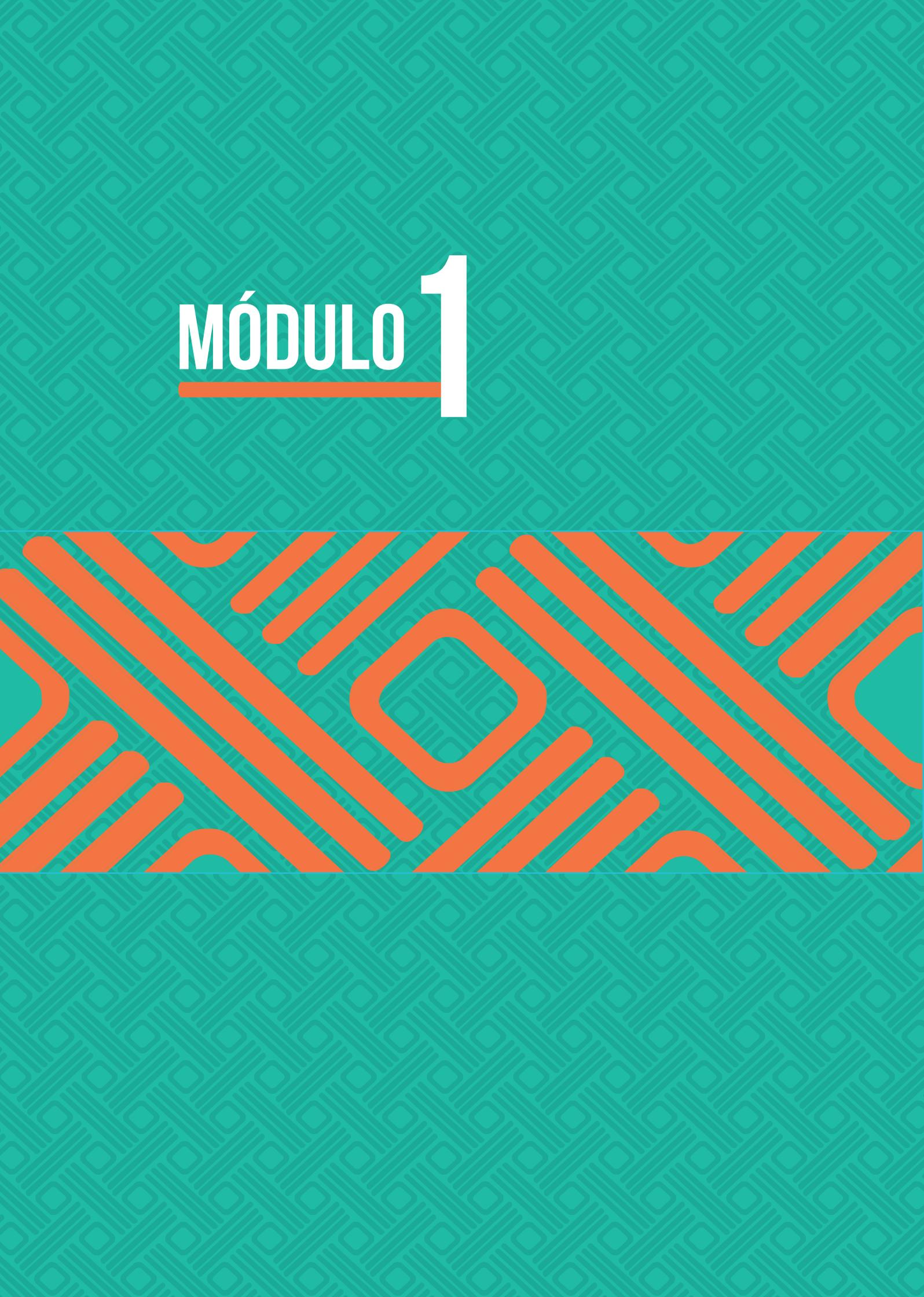
| Unidades de medida   |            |     |     |
|--|------------|-----|-----|
| Participación en la etapa taller (se miden las intervenciones individuales y la motivación para trabajo de grupos) | Módulo I   | 2.5 | 10  |
|  | Módulo II  | 2.5 |     |
|  | Módulo III | 2.5 |     |
|  | Módulo VI  | 2.5 |     |
| Pruebas de cada módulo a ser aplicadas en la etapa taller  | Módulo I   | 10  | 40  |
|  | Módulo II  | 10  |     |
|  | Módulo III | 10  |     |
|  | Módulo VI  | 10  |     |
| <b>SUSTENTACIÓN:</b><br>Trabajo Final: a ser sustentado en una sesión posterior a la capacitación                  |            |     | 50  |
| Total  |            |     | 100 |

## 9. Flujo general de la ruta de Aprendizaje





# MÓDULO 1

The background features a repeating pattern of teal squares with rounded corners, each containing a smaller teal square. A horizontal band of orange and teal geometric shapes, including lines and rounded rectangles, runs across the middle of the page. The text 'MÓDULO 1' is centered in the upper half, with 'MÓDULO' in white and '1' in a larger white font. A thin orange horizontal line is positioned below the word 'MÓDULO'.

# DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNOS REGIONALES Y ROL DEL CONSEJERO Y CONSEJERA REGIONAL

## 1. El Estado peruano, la descentralización y los gobiernos regionales

La Constitución Política establece que el Estado peruano es unitario, representativo y descentralizado. Es unitario porque, dotado de soberanía, constituye una sola unidad organizada bajo el principio de separación de poderes, con un orden jurídico para todo su territorio, aunque el poder político lo comparta y lo ejerzan varias instituciones u órganos estatales.<sup>4</sup> Además, se trata de un Estado único e indivisible, pues es distinto en territorio y población a otros Estados, y al margen del número de instituciones que cumplan funciones estatales, el Estado sigue siendo uno solo.<sup>5</sup>

De esa forma, la unidad constituye el presupuesto de la estructura, la organización y desenvolvimiento del Estado. Precisamente, por ser un Estado unitario, existen entidades que realizan funciones en todo el territorio del Estado (transversales), por ejemplo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos (Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público/Fiscalía, Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros).

Es representativo porque los cargos más importantes, como el presidente de la república, los congresistas, presidentes regionales, alcaldes, consejeros regionales y regidores, son elegidos por los ciudadanos y ciudadanas para que los ejerzan en su representación.

<sup>4</sup> Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. T.III, Lima: PUCP 1999, pp. 42 -43. Asimismo, Sentencia del Tribunal Constitucional correspondiente al Expediente N° 0020-2005-PI/TC – 0021-2005-PI/TC de 27 de setiembre de 2005, FEJ 38 - 39. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.html>

<sup>5</sup> ZAS FRIZ BURGA, Johnny. “De la descentralización” en AA.VV. La Constitución comentada, T. II, Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 954 y ss.

Es descentralizado porque la distribución del poder estatal se realiza a partir de una distribución territorial referida a la gestión del territorio por parte de los tres niveles de gobierno:

- ◊ **Gobierno nacional:** en todo el territorio del Perú, de acuerdo a sus competencias y funciones.
- ◊ **Gobiernos regionales:** en los departamentos, de acuerdo a sus competencias y funciones.
- ◊ **Gobiernos locales:** en las provincias o distritos, de acuerdo a sus competencias y funciones.

La descentralización es un proceso político y técnico que va configurando en la realidad, la organización política del Estado unitario y descentralizado. Es asimismo, una reforma que busca la distribución del poder a nivel de todo el territorio nacional de una manera equilibrada, que permita transitar de un Perú centralista a un Perú descentralizado.

32

En esta perspectiva, el proceso de descentralización debe apuntar a consolidar un gobierno nacional con atribuciones normativas y decisor de políticas públicas nacionales, con funciones de planificación y monitoreo nacional, dejando el diseño y la ejecución de las políticas públicas regionales y locales a cargo de los gobiernos subnacionales. El diseño y la ejecución de las políticas regionales y locales deben estar articuladas a las políticas nacionales, pues solo así será posible impulsar el desarrollo integral y sostenido del país.

Por ello es necesario definir con mayor claridad el rol que deben cumplir los gobiernos regionales como niveles intermedios, pero con grandes responsabilidades y competencias en la planificación y definición de políticas para el desarrollo territorial.

En esa medida, una dimensión importante del proceso de descentralización es la regionalización, es decir, el ordenamiento territorial del Estado sobre la base de bloques políticos y económicos que generen unidades de desarrollo. Ello implica la integración de dos o más departamentos para conformar regiones, entendidas éstas como unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que compartan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales. De acuerdo con la Constitución peruana, la conformación de regiones se deberá realizar a través de la integración

o fusión de dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y bajo una propuesta aprobada mediante referéndum por las poblaciones involucradas.<sup>6</sup>

La finalidad de la descentralización es impulsar el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.<sup>7</sup>

En esa medida, la descentralización debe estar vinculada a los procesos de planificación regional, pues los planes son instrumentos fundamentales para la identificación y priorización de las políticas públicas regionales para el desarrollo.

La descentralización es una política permanente de Estado, de carácter obligatorio y vinculante para todos los poderes del Estado y al gobierno en su conjunto. Como proceso, la descentralización es integral y dinámica, pues abarca e interrelaciona el conjunto del Estado y las actividades privadas en todo el territorio y se desarrolla por etapas, de manera progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos desde el nivel nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Por lo señalado en el párrafo anterior, el proceso de descentralización es irreversible y democrático, ya que en el largo plazo garantizará una mejor organización y distribución de la riqueza del país, así como la sostenibilidad ambiental, justicia y equidad social, promoviendo la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano, en el marco de una relación Estado-Sociedad basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.<sup>8</sup> Como se ha indicado en nuestro país, el poder estatal tiene una organización territorial. Esta organización se sustenta en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

El Perú tiene 24 departamentos y una provincia constitucional (Provincia Constitucional del Callao), gobernados por 25 gobiernos regionales. Asimismo, tiene 196 gobiernos locales provinciales y 1655 gobiernos locales distritales,<sup>9</sup> que hacen un total de 1851 gobiernos locales.

El rol rector en el proceso de descentralización le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría de Descentralización, que es un órgano de línea encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización. La Secretaría de Descentralización dirige, coordina y articula la política nacional en materia de descentralización, de manera concertada en los tres niveles de gobierno.

<sup>6</sup> Tomado de ABC de la descentralización. USAID/Perú ProDescentralización. Lima, agosto 2010, página 14.

<sup>7</sup> Artículo 3 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>8</sup> Artículo 4 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Principios de la Descentralización.

<sup>9</sup> Se incluye a la Municipalidad Provincial de Putumayo y a las 8 municipalidades distritales creadas a partir de mayo de 2014. De acuerdo a los resultados oficiales del Jurado Nacional de Elecciones – JNE, para el proceso electoral 2014, se han elegido autoridades provinciales para 193 municipalidades provinciales y 1618 municipalidades distritales. Véase Res. N° 3800-2014-JNE del 31 de diciembre de 2014.

## 2. Objetivos de la descentralización<sup>10</sup>

La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Los objetivos de la descentralización corresponden a los ámbitos político, económico, administrativo, social y ambiental, veamos cada uno de ellos:

| Ámbitos        | Objetivos  | Descripción  |
|----------------|--|--|
| POLÍTICO       | Unidad y eficiencia del Estado.  | Mediante la distribución ordenada de las competencias, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.                         |
|                | Representación política.   | Que permita la intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.   |
|                | Participación y fiscalización ciudadana.                                 | En la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.  |
|                | Institucionalización de los gobiernos subnacionales.                     | Como entidades sólidas que cumplan su rol a cabalidad, con democracia y participación ciudadana.   |
| ECONÓMICO      | Desarrollo económico, autosostenido y competitividad regional.           | En base a la vocación y especialización productiva de los territorios.   |
|                | Cobertura y abastecimiento de servicios.                                 | En todo el territorio nacional respondiendo a lo que requiere y valoran los ciudadanos y ciudadanas.   |
|                | Disposición de infraestructura económica y social.                       | Para promover la inversión y la generación de riqueza y bienestar en las diferentes circunscripciones del país.  |
|                | Potenciación del financiamiento regional y local.                        |  |
|                | Redistribución equitativa de los recursos del Estado.                    | Priorizando los territorios con mayores carencias y menores niveles de desarrollo humano.  |
| ADMINISTRATIVO | Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración. | Que aseguren la adecuada y oportuna provisión de los servicios públicos.   |
|                | Simplificación de trámites.  | Para promover la competitividad.   |
|                | Asignación de competencias.  | Que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.  |
| SOCIAL         | Educación y capacitación.  | Orientadas al desarrollo de capital humano y la competitividad.  |
|                | Participación ciudadana.   | En todas sus formas de organización y control social.  |
|                | Inclusión.   | Incorporando la participación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, reconociendo la interculturalidad, y eliminando toda clase de exclusión y discriminación. |
|                | Promover el desarrollo humano.   | A través de la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.  |

<sup>10</sup> Artículo 3 y 6 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

| Ámbitos   | Objetivos  | Descripción   |
|-----------|--|---|
| AMBIENTAL | Ordenamiento territorial y del entorno ambiental.                                    | Desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.         |
|           | Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. |   |
|           | Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana.            | En todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. |

### 3. El gobierno regional: definición y finalidad

Los gobiernos regionales son el segundo nivel de gobierno del Estado peruano, emanan de la voluntad popular. Actualmente los gobiernos regionales están constituidos sobre la base de departamentos para organizar y conducir la gestión pública regional. Son personas jurídicas de derecho público, con **autonomía** política, económica y administrativa en asuntos de su **competencia**, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal.<sup>11</sup> La característica fundamental de un gobierno es la **autonomía**.

La finalidad de los gobiernos regionales es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.<sup>12</sup> Asimismo, los gobiernos regionales tienen como misión organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.<sup>13</sup>

### 4. Autonomía de los gobiernos regionales

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.<sup>14</sup>

La Constitución del Perú señala en su artículo 191° que los gobiernos regionales *“tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su*

<sup>11</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>12</sup> Artículo 4 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>13</sup> Artículo 5 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>14</sup> Artículo 8 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

*competencia” y “deben coordinar con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones.”* Es decir, los gobiernos regionales deben ejercer sus competencias respetando la autonomía de los gobiernos municipales.

Asimismo, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, la autonomía reconocida a los gobiernos regionales debe estar al servicio de la ciudadanía y no es absoluta, pues encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico nacional. Así lo establece el Tribunal Constitucional en las diferentes sentencias recaídas en las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra ordenanzas regionales, como las interpuestas contra las Ordenanzas Regionales N° 031-2005-GRC/CRC y las Ordenanzas Regionales N° 015-2004-CR-GRH y N° 027-2005-E-CR-GRH.<sup>15</sup>

Las dimensiones de las autonomías de los gobiernos regionales, se describen en el siguiente cuadro:<sup>16</sup>

| Ámbitos        | Descripción   |
|----------------|---|
| Político       | Es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.   |
| Administrativa | Es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.  |
| Económica      | Es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias. |

Otra característica fundamental de un gobierno regional es el ejercicio de **competencias**.

### 5. Competencias de los gobiernos regionales

Competencia es el conjunto de atribuciones y responsabilidades inherentes o asignadas a una entidad pública para el ejercicio de sus funciones.

Para que un gobierno regional ejerza sus competencias, es indispensable que éstas estén establecidas de manera expresa en la ley. Un gobierno regional no puede renunciar a ejercer sus competencias, éstas son de ejercicio obligatorio.

Los gobiernos regionales son competentes para:

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional correspondiente al Expediente N° 0020-2005-PI/TC – 0021-2005-PI/TC de 27 de setiembre de 2005, FEJJ 41 y siguientes. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.html>  
<sup>16</sup> Artículo 9 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

- ◊ Aprobar su organización y su presupuesto.
- ◊ Aprobar planes de desarrollo y presupuestos participativos concertados con las municipalidades y la sociedad civil.
- ◊ Administrar sus bienes y rentas, así como otorgar y regular autorizaciones.
- ◊ Emitir normas a favor de la gestión regional.
- ◊ Presentar iniciativas legislativas.

### Tipos de competencias<sup>17</sup>

La Ley de Bases de la Descentralización, clasifica las competencias en exclusivas, compartidas y delegadas, veamos la descripción de cada una de ellas:

| Competencias | Descripción  |
|--------------|--|
| Exclusivas   | Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente.  |
| Compartidas  | Aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos. La Ley debe señalar la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel de gobierno (Ejemplo: educación, salud, igualdad de oportunidades, gestión de conflictos sociales, entre otras).  |
| Delegadas    | Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación. |

En los cuadros siguientes, mostramos las competencias exclusivas y las competencias compartidas de los gobiernos regionales.

### Competencias exclusivas de los gobiernos regionales<sup>18</sup>

| Ámbito   | Competencias exclusivas  |
|--|--|
| Planificación del desarrollo                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar el desarrollo integral regional: formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado, con las municipalidades y la sociedad civil de su ámbito.</li> <li>• Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.</li> </ul>  |
| Promoción del desarrollo económico y la competitividad | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.</li> <li>• Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.</li> <li>• Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.</li> <li>• Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.</li> <li>• Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.</li> </ul> |

<sup>17</sup> Artículo 13 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>18</sup> Artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización y artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



| Ámbito                      | Competencias exclusivas  |
|-----------------------------|--|
| Planificación institucional | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional.</li> </ul>  |
| Provisión de servicios      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional.</li> </ul> |
| Demarcación territorial     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.</li> </ul>                                    |

### Competencias compartidas de los gobiernos regionales<sup>19</sup>

| Ámbito   | Competencias compartidas  |
|--|---|
| Educación  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión del servicio educativo de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.</li> </ul>   |
| Salud pública  | -   |
| Promoción del desarrollo económico y la competitividad | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</li> <li>Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.</li> </ul>   |
| Gestión de recursos naturales                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</li> <li>Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.</li> </ul>  |
| Cultura  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.</li> </ul>  |
| Participación ciudadana                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación ciudadana, promoviendo la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.</li> <li>Promoción de la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en general, en la gestión pública. Para ello, deben garantizar el acceso a la información pública de todos los ciudadanos y ciudadanas, y la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.</li> </ul> |
| Gestión de conflictos sociales                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación, articulación y coordinación de las políticas y programas en el marco de las políticas nacionales y de acuerdo a las particularidades de su territorio, con un enfoque de cultura de paz.</li> <li>Seguimiento y evaluación del cumplimiento de éstas en su ámbito.</li> <li>Coordinación con los gobiernos locales para la ejecución de las políticas de gestión de conflictos sociales, con énfasis en la prevención y transformación de conflictos sociales.</li> </ul>   |

### El ejercicio de las competencias compartidas y la gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos

El enfoque de gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos es la forma de abordar el ejercicio de las competencias compartidas de dos o más niveles de gobierno. Su objetivo es fortalecer el adecuado ejercicio de las funciones transferidas, como parte del proceso de descentralización, con énfasis en los servicios prioritarios para la población más pobre y excluida, como los servicios de salud y educación. El desarrollo de este enfoque supone entender que los gobiernos regionales y locales son responsables por el ejercicio de las competencias y funciones sectoriales transferidas, identificando los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles de cada nivel de gobierno.

<sup>19</sup> Artículo 36 de la Ley de Bases de la Descentralización y artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Al gobierno nacional le corresponde asumir el rol rector de las políticas nacionales que orientan la acción del Estado, el aseguramiento de estándares y las normas mínimas de la calidad de los servicios públicos a nivel nacional. Así, este nivel de gobierno debe dejar su rol prestador de servicios públicos, e ir desarrollando y fortaleciendo su rol rector, mientras que la producción de bienes y servicios debe ser asumida por los gobiernos regionales y locales.

En el marco de un Estado unitario y descentralizado, los roles de los tres niveles de gobierno seguirían la siguiente lógica:

| Gobierno nacional   | Gobierno regional  | Gobierno local  |
|---|--|---|
| Tiene mayor responsabilidad en proponer los enfoques y medios de regulación, normatividad, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como las orientaciones para el mejor desempeño en el ejercicio de las funciones transferidas. | Tiene mayor presencia en la aplicación de las políticas nacionales, en la formulación de normas regionales, en la planificación como articulador entre el nivel nacional y el nivel local, en el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos locales y en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas regionales. | Por su mayor cercanía a la población, asume responsabilidades, principalmente, en la focalización de territorios y población con mayores carencias, en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la participación ciudadana y en el recojo de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas. |

Así, por ejemplo, en el departamento de Ucayali algunos gobiernos descentralizados trabajan de manera articulada para la mejora de la prestación de los servicios asociados a la gestión integral de residuos sólidos considerando las competencias asignadas a cada nivel de gobierno: regional, local provincial y local distrital.

## 6. Funciones generales de los gobiernos regionales<sup>20</sup>

El gobierno nacional tiene como competencia exclusiva definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales.<sup>21</sup> Al respecto, es necesario precisar tres conceptos relacionados con el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico asigna a los tres niveles de gobierno:<sup>22</sup>

<sup>20</sup> En esta sección vamos a revisar las funciones generales del consejo regional, y dejaremos las específicas para la sección correspondiente a las políticas públicas.

<sup>21</sup> Artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>22</sup> Los conceptos se encuentran contenidos en la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP con los "Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas, aprobados por la Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM, publicada el 14 de junio de 2008.

1. Competencia: ámbito de actuación material o territorial de la entidad, establecido de acuerdo a un mandato constitucional o legal.
2. Función: conjunto de acciones afines o coordinadas que corresponde realizar a la entidad pública, sus órganos y unidades, para alcanzar sus objetivos. Una función establece las atribuciones o facultades de determinada instancia sobre una competencia material.
3. Atribución o facultad: tareas transversales propias de la gestión pública, y puede ser:
  - Normatividad, regulación y políticas.
  - Planeamiento.
  - Administración y ejecución.
  - Supervisión y evaluación.

En este marco, los gobiernos regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

Las funciones generales de los gobiernos regionales, son las siguientes:

40

- ◊ **Función normativa y reguladora:** Elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia.
- ◊ **Función de planeamiento:** Diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización y a la presente Ley.
- ◊ **Función administrativa y ejecutora:** Organizando, dirigiendo y ejecutando los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión regional, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.
- ◊ **Función de promoción:** Incentivando y apoyando las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientada a impulsar el desarrollo de los recursos regionales y creando los instrumentos necesarios para tal fin.
- ◊ **Función de supervisión, evaluación y control:** Fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad civil.

Los conflictos de competencias que se generen entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales o los gobiernos locales, y entre estos últimos en forma indistinta, se resuelven ante el Tribunal Constitucional.

## 7. Fiscalización y control de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el consejo regional, y por los ciudadanos y las ciudadanas de su jurisdicción. También están sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control. El auditor interno o funcionario equivalente de los gobiernos regionales, para los fines de control concurrente y posterior, dependen funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República.<sup>23</sup> Estos aspectos son abordados en profundidad en el Módulo 3 del Programa de entrenamiento.

## 8. Estructura orgánica del gobierno regional

El gobierno regional está integrado por tres órganos de gobierno: El consejo regional, la presidencia regional y el consejo de coordinación regional.<sup>24</sup>

Cada una de estas tres instancias orgánicas (presidencia regional, consejo regional y consejo de coordinación regional), ejercen las competencias, atribuciones y funciones que le asignan la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.<sup>25</sup>

Diferenciamos los conceptos de gobernar, administrar y gestionar, para poder identificar cuál es el rol de cada una de estas instancias:

- ◆ **Gobernar** es dirigir, conducir y definir los objetivos, políticas y metas del gobierno. El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público.<sup>26</sup>
- ◆ **Administrar** es organizar, programar, coordinar y controlar los procesos de la entidad del Estado. Por ende en el ámbito regional la administración es ejercida por la presidencia regional.
- ◆ **Gestionar** es organizar y utilizar de manera óptima (eficiente y eficaz) los recursos (institucionales, humanos, financieros, tecnológicos, materiales, culturales) a disposición del gobierno para fines de interés colectivo y bienestar de la población. La gestión es clave para obtener resultados y legitimidad social. Por ende en el ámbito regional la gestión es ejercida por el ejecutivo regional.

Veamos en detalle cada uno de estos órganos:

<sup>23</sup> Artículo 21 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>24</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>25</sup> Artículo 31 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>26</sup> Artículo 7.3 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

### 8.1. La presidencia regional

Es el órgano ejecutivo del gobierno regional y concentra las funciones ejecutivas y directivas. El presidente es elegido por sufragio directo conjuntamente con un vicepresidente por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley.

### 8.2. El consejo de coordinación regional

Es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades. Está integrado por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le asignan las leyes pertinentes.

### 8.3. El consejo regional

Es el órgano normativo y fiscalizador y está integrado por los consejeros y las consejeras regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución Política, pero revocable conforme a Ley. Es presidido por un/a consejero/a delegado/a y elegido/a anualmente entre sus integrantes, sin posibilidad de reelección.

Desde las elecciones de octubre 2010, los consejeros y las consejeras regionales se eligen por distritos electorales provinciales, con lo cual se elimina el premio de mayoría que funcionaba anteriormente. Con este mecanismo de elección, se elige como mínimo, un consejero o una consejera por provincia, asignándose una mayor cantidad de acuerdo a la población electoral. El Jurado Nacional de Elecciones es el que fija la cantidad de consejeros/as por cada provincia.

“(Existía) una debilidad en el sistema de elección de los consejeros regionales que se ha corregido a través de la Ley 29470, donde se ha establecido que la elección de consejeros regionales se realizará por distritos electorales provinciales, corrigiendo la debilidad del actual sistema de elección, haciendo que en el futuro el o los consejeros que representarán a cada provincia sean los que su electorado considera los mejores y no los que define su ubicación en las listas. Favoreciendo una mayor rendición de cuentas de los consejeros frente al electorado de la provincia a la cual representan. Sin embargo, es necesario considerar criterios de compensación para la representación de las provincias menos pobladas, a fin de asegurar una representación proporcionada a los diversos intereses que expresan las distintas provincias de cada departamento”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Experiencias de reforma institucional de gobiernos regionales. Estudios de Casos. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del estado del Congreso de la República. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima, octubre 2008. Página 114.

Anteriormente, el consejo regional estaba integrado también por el presidente regional, quien lo presidía, pero esto fue cambiado por una modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales contenida en el artículo único de la Ley N° 29053, publicada el 26 junio 2007, por la cual se dispuso que el presidente y vicepresidente regional dejen de ser miembros del consejo regional. Con esta modificación se puede diferenciar con claridad los roles y las funciones de cada uno de los órganos del gobierno regional.

El consejo regional a través de sus integrantes cumple tres funciones claves: la función de representación, la función normativa y la función de fiscalización.<sup>28</sup> Estas funciones le asignan un rol de contrapeso democrático del órgano ejecutivo del gobierno regional.

## 9. Funcionamiento del consejo regional<sup>29</sup>

Cuando se inicia una nueva gestión, las y los consejeros regionales son convocados a la sesión de instalación, el primero de enero, por el presidente regional elegido. En la sesión de instalación, el consejero o consejera de mayor edad toma juramento al presidente; y luego, éste toma juramento al vicepresidente y a los integrantes al consejo regional.

Para el cumplimiento de su función normativa, el consejo regional se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias, debiendo reunirse como mínimo en una sesión ordinaria al mes. Adicionalmente se convocará a sesión extraordinaria a solicitud de un tercio del número legal de consejeros.

Para el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras y normativas, organiza su trabajo en comisiones. La agenda y las actas de las sesiones están a cargo de la secretaría del consejo regional y deben difundirse a la ciudadanía a través del portal electrónico del gobierno regional.

El consejo regional, para apoyar su trabajo y el cumplimiento de sus funciones cuenta con una Secretaría,<sup>30</sup> que es la instancia que ordena y facilita el cumplimiento de las funciones de los miembros del consejo regional. Entre sus funciones destacan las siguientes:

- ◆ Provee de los recursos que requiera el consejo regional para cumplir con sus funciones.
- ◆ Planifica, organiza y coordina las actividades del consejo regional.

<sup>28</sup> Artículo 191 de la Constitución política y artículo 13 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>29</sup> Artículo 14 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>30</sup> Artículo 18 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

- ◊ Informa sobre diversos aspectos de la gestión del consejo regional a sus integrantes.
- ◊ Coordina la agenda de las sesiones y brinda asistencia logística y técnica en el desarrollo de las mismas.
- ◊ Se encarga de convocar a todos los miembros del consejo regional.
- ◊ Ejecuta los encargos que se deriven de sus funciones.
- ◊ Facilita el trabajo de las comisiones formadas en el consejo regional.

Entre las atribuciones del consejo regional se encuentra el aprobar su reglamento interno. El reglamento interno es el instrumento que ordena y guía el funcionamiento de los consejos regionales, y además permite regular los vacíos normativos existentes para el adecuado ejercicio de sus funciones. El reglamento interno es aprobado mediante una ordenanza y debe regular, entre otros aspectos:

- ◊ Los derechos y obligaciones funcionales de sus miembros, así como las incompatibilidades y las responsabilidades del cargo.
- ◊ La convocatoria y la forma cómo se organizan las sesiones, ordinarias y extraordinarias (quórum, acuerdos o votaciones, acta, entre otros) y las comisiones.
- ◊ Incorporar las garantías de acceso a la información y la transparencia de cada uno de los actos del consejo regional. Por ejemplo la difusión de las agendas y actas de las sesiones del consejo regional para el conocimiento de la población.

Para elaborar el reglamento del consejo regional debe tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- ◊ Ser elaborado con participación de todos sus integrantes.
- ◊ Las funciones y atribuciones contempladas en el reglamento deben enmarcarse en el marco legal correspondiente.
- ◊ Garantizar que la población en general conozca el reglamento. Se parte del principio de que las normas regionales son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo plazo distinto señalado en la misma norma, tal como lo señala el artículo 109° de la Constitución Política del Perú y el artículo 42° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

No basta publicar la ordenanza regional que aprueba el reglamento interno, sino que es necesario publicar el texto del mismo, para conocimiento de la población y el ejercicio de su derecho a la participación en las sesiones del consejo regional.

El presidente del gobierno regional puede asistir a las sesiones del consejo regional cuando lo considere necesario o cuando éste lo invita, con derecho a voz y sin derecho al voto.

## 10. Atribuciones del consejo regional

**Atribución o facultad** son términos que se emplean indistintamente para señalar el poder o capacidad de decisión que, mediante una disposición legal, se le confiere al Titular del cargo de un órgano o entidad administrativa y, por tanto, la persona que lo desempeña asume la responsabilidad de realizar determinados actos administrativos conferidos expresamente (Directiva N° 005-82-INAP/DNR, Normas para la Formulación del Reglamento de Organización y Funciones de los Organismos de la Administración Pública).

Entre las atribuciones del consejo regional se encuentran:<sup>31</sup>

| Ámbito   | Atribución del consejo regional   |
|--|---|
| Planificación del desarrollo y presupuesto             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del gobierno regional.</li> <li>• Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.</li> <li>• Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.</li> <li>• Aprobar el plan regional de desarrollo de capacidades humanas y el programa de desarrollo institucional.</li> <li>• Aprobar los estados financieros y presupuestarios.</li> </ul> |
| Promoción del desarrollo económico y la competitividad | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar el programa de promoción de inversiones y exportaciones regionales.</li> <li>• Aprobar el plan de competitividad regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales e integrar las estrategias de acciones macroregionales.</li> </ul>   |
| Gestión y Control institucional                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar su reglamento interno.</li> <li>• Fijar la remuneración mensual del presidente, vicepresidente y las dietas de los consejeros y consejeras.</li> <li>• Declarar la vacancia y suspensión del presidente, vicepresidente y los consejeros y consejeras.</li> <li>• Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del gobierno regional y llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.</li> </ul>  |
| Gestión financiera y comercial                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizar, conforme a Ley, las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y solicitadas por el presidente regional.</li> <li>• Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la Ley.</li> <li>• Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del gobierno regional.</li> <li>• Aprobar la creación, venta, concesión o contratos, disolución de sus empresas y otras formas empresariales, bienes y/o activos regionales, conforme a la Constitución y la Ley.</li> </ul>  |

<sup>31</sup> Artículo 15 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



| Ámbito                  | Atribución del consejo regional   |
|-------------------------|---|
| Iniciativa legislativa  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</li> </ul>   |
| Participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana.</li> </ul>   |
| Política de frontera    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los convenios y tratados internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.</li> </ul> |

## 11. El ejercicio del cargo del consejero o consejera regional

El cargo de consejero o consejera regional implica un conjunto de derechos y obligaciones, así como de responsabilidades e incompatibilidades que están reguladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.<sup>32</sup>

Los consejeros y las consejeras regionales tienen un conjunto de **derechos y obligaciones** en el ejercicio de su función, los cuales tienen que ver fundamentalmente con su rol normativo y fiscalizador. Veamos cuáles son estos derechos y obligaciones:

46

- ◆ Proponer normas y acuerdos regionales.
- ◆ Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del gobierno regional u otros de interés general.
- ◆ Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales.
- ◆ Asistir a las sesiones del consejo regional y comisiones correspondientes con derecho a voz y voto.
- ◆ Otras que sean asignados por Ley o por el consejo regional.

Asimismo, el cargo de consejero o consejera regional es **incompatible** con el ejercicio de determinadas actividades como:<sup>33</sup>

- ◆ El ejercicio de cualquier otra función pública proveniente de elección popular.
- ◆ La condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista o miembro del directorio de empresas o de instituciones que tienen con el gobierno regional contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, administran rentas públicas o prestan servicios públicos.
- ◆ Cargos similares en empresas que, durante el mandato de los consejeros/as regionales, obtengan concesiones de los gobiernos regionales, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

<sup>32</sup> Artículo 16 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>33</sup> Artículo 17 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- ◊ Cargos en el gobierno regional, salvo que hayan sido elegidos siendo trabajadores, en cuyo caso gozarán de licencia durante el tiempo que dure su cargo.
- ◊ La intervención a favor de terceros en causas pendientes con el gobierno regional, pues al hacerlo se estaría incurriendo en un ilícito penal, el tráfico de influencias.

A nivel de las responsabilidades, consejeros y consejeras regionales son responsables solidarios por los acuerdos que adopten salvo que dejen expresa constancia de su voto en contra. Asimismo, son responsables individualmente, por los actos violatorios de la Ley, en el ejercicio del cargo.

## 12. La dieta

Los consejeros y consejeras regionales tienen derecho a percibir dietas. El presidente y el vicepresidente regional no tienen derecho a éstas,<sup>34</sup> veamos algunos aspectos de la dieta:

- ◊ La dieta es una **asignación económica** que recibe el consejero o consejera regional por la asistencia a las sesiones de consejo. La dieta se percibe por la realización de una función deliberativa. Para tener derecho a percibir la dieta, es necesario que el consejero o la consejera asista a las sesiones del consejo.
- ◊ La dieta no es una remuneración. El salario o remuneración es la totalidad de las prestaciones económicas del trabajador, en dinero o en especie, por la realización de servicios laborales. Esta relación entre prestación profesional y salario o remuneración surge de un contrato de naturaleza laboral.
- ◊ La relación entre consejero o consejera regional y gobierno regional, no es una relación laboral, es ajena a la prestación de un servicio laboral, ya que estos cumplen roles de representación, producción normativa y fiscalización.
- ◊ El consejero o consejera puede renunciar a percibir su dieta.

### Características de la dieta:

- ◊ Consiste en una retribución económica por la asistencia a las sesiones de consejo.

<sup>34</sup> Artículo 19 a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- ◊ No están afectas a descuentos correspondientes a una relación laboral o prestación de servicios. Están afectas al impuesto a la renta de cuarta categoría.
- ◊ Las dietas se sustentan en el principio de legalidad y su monto se define en acuerdo regional, el mismo que se toma en la primera sesión del consejo regional o dentro del primer trimestre de cada ejercicio anual, de acuerdo a la capacidad económica del gobierno regional. La norma que las aprueba y los montos de las dietas, se publican obligatoriamente.
- ◊ El monto de la dieta es por el periodo mensual de sesiones y no puede exceder de una y media (1.5) Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha del acuerdo que las aprueba y se abona por cada periodo efectivo de sesiones en el transcurso del mes sin especificar la cantidad de sesiones al mes, pero no deben superar el tope señalado.

### 13. Las licencias

Los consejeros y consejeras regionales tienen derecho a licencia laboral en su centro de trabajo, con goce de haber, hasta por 80 horas mensuales, para cumplir con las obligaciones de su función. Asimismo, tienen derecho a no ser trasladados ni reasignados sin su expreso consentimiento, mientras ejercen su función en el gobierno regional.<sup>35</sup> En el caso de las personas contratadas de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS,<sup>36</sup> el reglamento<sup>37</sup> ha previsto que les resulta aplicable la prohibición de doble percepción de ingresos establecida en la Ley Marco del Empleo Público<sup>38</sup> con excepción de la percepción de dietas y el ejercicio de la función docente.

### 14. Vacancia del cargo<sup>39</sup>

El cargo de presidente, vicepresidente y consejeros/as del gobierno regional vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.
2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el consejo regional.
3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.

<sup>35</sup> Artículo 19 b) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>36</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de junio de 2008.

<sup>37</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 075-2008-PCM.

<sup>38</sup> Artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público

<sup>39</sup> Artículo 30 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

4. Dejar de residir de manera injustificada hasta un máximo de 180 días en la región o por un término igual al máximo permitido por Ley para hacer uso de licencia.
5. Inasistencia injustificada al consejo regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año. Esta causal es aplicable únicamente a los consejeros regionales.

La vacancia es declarada por el consejo regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del presidente regional y vicepresidente regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los consejeros y consejeras regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

Una situación recurrente - en los casos de vacancia - es la falta de quórum del consejo regional para discutir la vacancia del presidente o consejero/a regional. Frente a ello se constata la ausencia de regulación en la normatividad, existe un vacío en la Ley. Una salida para superar este vacío sería regular este hecho en el reglamento interno del consejo regional, estableciendo las responsabilidades de los consejeros o consejeras por incumplimiento de sus funciones.

De producirse la vacancia simultánea del presidente y vicepresidente, el consejo regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios.

## 15. Suspensión del cargo<sup>40</sup>

El cargo de presidente, vicepresidente y consejero/a se suspende por:

1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente, y declarada por el consejo regional.
2. Mandato firme de detención derivado de un proceso penal.<sup>41</sup>
3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

La suspensión es declarada en primera instancia por la mayoría del número legal de miembros del consejo regional, que debe asegurarse de observar el debido proceso y respetar el derecho de defensa.

<sup>40</sup> Artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>41</sup> De acuerdo a la Resolución N° 376-A-2013-JNE de fecha 30 de abril del 2013, no es necesario que el mandato de detención sea firme para que proceda la suspensión. Esta resolución sustenta que la causal no tiene por finalidad la imposición de una sanción para la autoridad regional sino sostener la gobernabilidad de la corporación regional con autoridades con plena capacidad para ejercer las atribuciones y competencias que la ley les otorgue.

La suspensión tiene vigencia por un período no mayor de ciento veinte (120) días en el caso de los numerales 1 y 2; y, en el caso del numeral 3 hasta que en el proceso penal no haya recurso pendiente de resolver y el proceso se encuentre con sentencia consentida o ejecutoriada. En todo caso, la suspensión no podrá exceder el plazo de la pena mínima prevista para el delito materia de sentencia. De ser absuelto en el proceso penal, el suspendido reasumirá el cargo; caso contrario, el consejo regional declarará su vacancia.

Contra el acuerdo del consejo regional que aprueba o rechaza la suspensión se puede interponer un recurso de reconsideración, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso a que se contrae el párrafo siguiente.

También se puede interponer un recurso de apelación ante el consejo regional, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo del consejo regional que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración. El consejo regional lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevisable. En todos los casos el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales a que haya lugar.

Un vacío detectado en la normatividad es la ausencia de regulación cuando el consejo regional no cumple con elevar oportunamente el recurso de apelación al JNE, en esos casos es recomendable regular este hecho en el reglamento interno del consejo regional.

En los casos de suspensión simultánea del presidente y vicepresidente regional o impedimento de este último, asume temporalmente el cargo el consejero/a que elija el consejo regional. Tal nombramiento no requiere investidura de los accesitarios a consejeros. Una vez extinguida la causal de suspensión, el titular reasume su cargo de pleno derecho.

## 16. El perfil del consejero y consejera regional

La consejera y el consejero regional deben caracterizarse por actuar con:<sup>42</sup>

- ◆ Visión de largo plazo, concordante con la visión de futuro de nuestro país y de su departamento.
- ◆ Liderazgo democrático, para así representar cabalmente los intereses de la población en torno a objetivos de desarrollo concertados.

<sup>42</sup> Este Perfil del Consejero Regional se sustenta, principalmente, en la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.

- ◊ Respeto por la Constitución y las leyes, con el propósito que se cumplan los procedimientos y se respeten los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas.
- ◊ Honestidad, y velar por los intereses de su provincia y de su comunidad regional, sin buscar ningún provecho personal.
- ◊ Capacidad para brindar un servicio eficiente y de calidad, capacitándose permanentemente para conocer y cumplir mejor sus funciones.
- ◊ Veracidad y transparencia, siendo y haciendo de sus actos públicos accesibles al conocimiento de toda persona.
- ◊ Justicia, actuando con equidad y tratando de manera igualitaria a todos los ciudadanos y ciudadanas.
- ◊ Imparcialidad en el desempeño de sus funciones.
- ◊ Cuidado de los bienes del Estado, protegiendo y conservando los bienes públicos, debiendo utilizarlos de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento.
- ◊ Responsabilidad, desarrollando sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto sus funciones.
- ◊ Interés para promover la participación ciudadana en los espacios regionales y locales.

## 17. Relaciones entre el consejo regional y el presidente regional

Entre las atribuciones del presidente regional, está la entrega de propuestas y productos al consejo regional para su aprobación. Veamos algunas de ellas:<sup>43</sup>

- Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el consejo regional.
- Presentar su Informe Anual al consejo regional.
- Presentar la memoria y el informe de los estados presupuestarios y financieros del gobierno regional al consejo regional.
- Promulgar las ordenanzas regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del consejo regional. Es recomendable regular en el reglamento interno del consejo regional los casos en los que transcurridos los 15 días legales, el presidente regional no promulga la ordenanza regional, aplicando analógicamente lo dispuesto en la Constitución para el Congreso de la República.
- Presentar al consejo regional un conjunto de planes, programas y propuestas:

<sup>43</sup> Artículo 21 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

1. El Plan de Desarrollo Regional Concertado.
  2. El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.
  3. El Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
  4. El Programa de Competitividad Regional.
  5. El Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas.
  6. El Programa de Desarrollo Institucional.
  7. Las propuestas de acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales y de estrategias de acciones macro - regionales.
- Proponer al consejo las iniciativas legislativas.
  - Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el consejo regional.

El presidente regional puede asistir a las sesiones del consejo regional cuando lo considere necesario o cuando éste lo invite, con derecho a voz.

## 18. Enfoque de desarrollo humano

En los últimos años el Perú ha tenido una mejora en aspectos económicos y sociales. El crecimiento anual del Producto Bruto Interno ha pasado de 5.0% en el año 2004 a 8.5% en el 2010, 6.5% en el 2011, 6.0% en el 2012 y 5.8% en el 2013.<sup>44</sup> La pobreza se ha reducido de 33.5% en el año 2009 a 23.9 % en el 2013<sup>45</sup> y la desnutrición crónica infantil en menores de cinco años pasó de 23.2% en el 2009 a 17.5 % en el período 2012 - 2013.<sup>46</sup>

Sin embargo, los avances medidos a nivel del promedio nacional tienden a esconder las difíciles condiciones en las que vive la población peruana al interior del país. En el Perú aún persisten grandes disparidades en el cumplimiento de los derechos de la población peruana. Siendo los niños, niñas y adolescentes que residen en la zona rural y los de origen indígena, quienes viven en una situación de mayor vulnerabilidad, con una alta incidencia de pobreza, un limitado acceso a servicios de salud y educación de calidad y con una mayor tasa de indocumentación.

Si comparamos el nivel de crecimiento económico con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide los adelantos de un país respecto a tres aspectos básicos, como son: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización de adultos y tasa combinada de matrícula) y nivel de vida

<sup>44</sup> Fuente: INEI – Series Nacionales. Véase: <http://series.inei.gov.pe:8080/sirtod-series/>

<sup>45</sup> Fuente: INEI – Estadísticas Sociales. Véase “Población en situación de pobreza, según ámbito geográfico”: <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

<sup>46</sup> Fuente: INEI – Estadísticas Sociales. Véase “Indicadores de desnutrición entre menores de cinco años de edad, por años, según ámbito geográfico”: <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

(PBI per cápita), observamos que si bien éste último ha venido incrementándose en los últimos años, los resultados no han sido lo suficientemente buenos respecto al crecimiento de la economía peruana. Así, entre los años 2003 y 2007, el PBI creció de manera acumulada en 30%, mientras que la brecha de desarrollo humano solo disminuyó en 2.95%. Mejores resultados se aprecian en los periodos 2007 – 2010 y 2010 – 2012, sin embargo es clara la limitada influencia del crecimiento económico en la mejora de las condiciones de vida de la población cuando no van acompañadas de políticas sociales y de infraestructura complementarias.

| PERÚ  |        |           |           |           |
|---|--------|-----------|-----------|-----------|
| IDH Nacional  | 2003   | 2007      | 2010      | 2012      |
|   | 0.3657 | 0.3952    | 0.4832    | 0.5058    |
| Variación IDH nacional                                    |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 0.0295    | 0.0879    | 0.0227    |
| % Avance en disminución de la brecha de desarrollo humano |        | 2.95%     | 8.79%     | 2.27%     |
| Crecimiento PBI Nacional                                  |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 30.2%     | 19.6%     | 12.8%     |

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

53

Esta misma situación ocurre cuando analizamos algunos departamentos del Perú:

| PIURA   |        |           |           |           |
|---|--------|-----------|-----------|-----------|
| IDH   | 2003   | 2007      | 2010      | 2012      |
|   | 0.3056 | 0.3515    | 0.4066    | 0.4379    |
| Variación IDH   |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 0.0459    | 0.0551    | 0.0313    |
| % Avance en disminución de la brecha de desarrollo humano |        | 4.59%     | 5.51%     | 3.13%     |
| Crecimiento PBI   |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 37.8%     | 15.5%     | 15.4%     |

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

## UCAYALI

|   | 2003   | 2007      | 2010      | 2012      |
|---|--------|-----------|-----------|-----------|
| IDH   | 0.2759 | 0.3623    | 0.4082    | 0.4324    |
| Variación IDH   |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 0.0864    | 0.0459    | 0.0241    |
| % Avance en disminución de la brecha de desarrollo humano |        | 8.64%     | 4.59%     | 2.41%     |
| Crecimiento PBI   |        | 2003-2007 | 2007-2010 | 2010-2012 |
|   |        | 28.6%     | 14.6%     | 11.8%     |

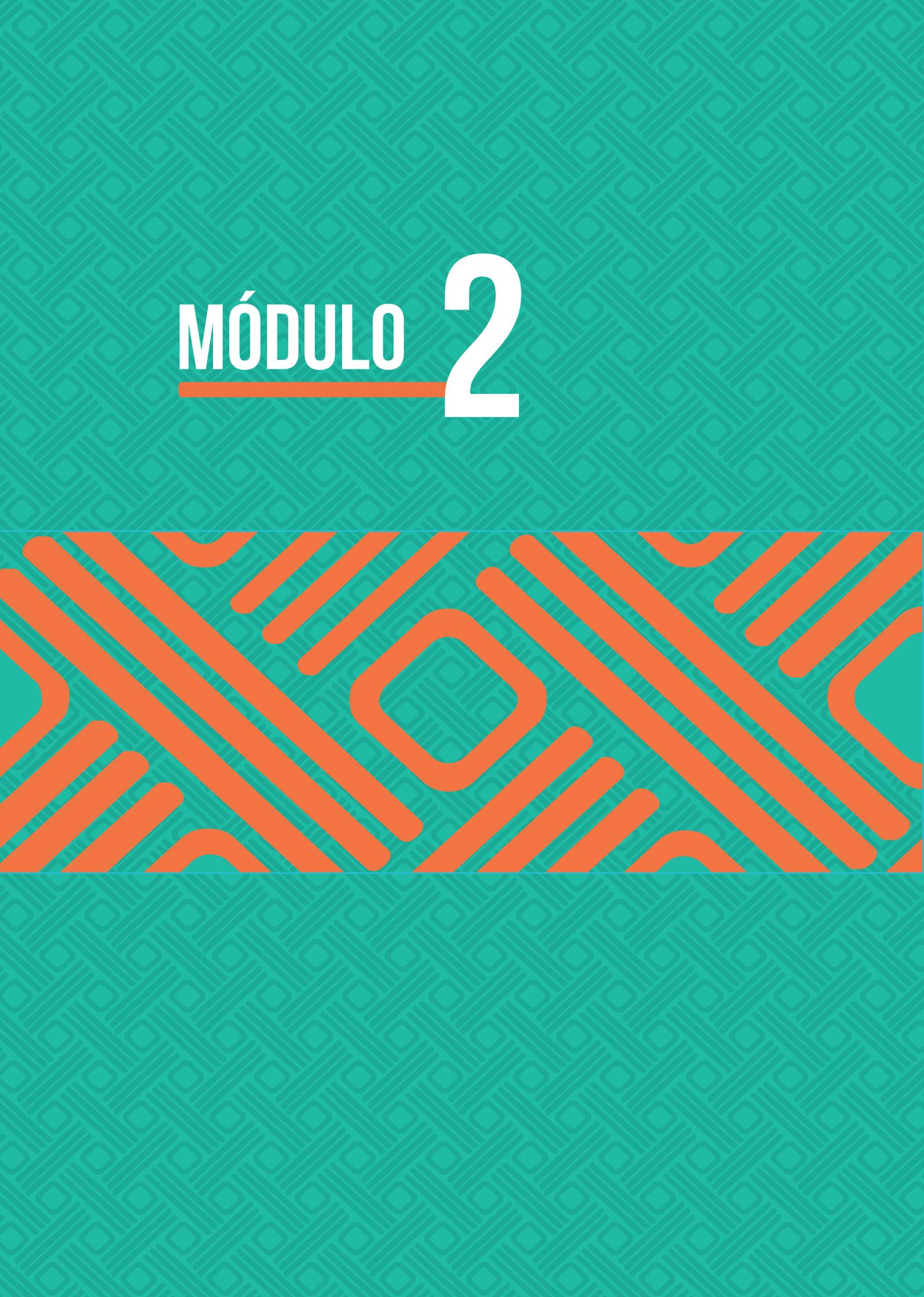
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

En el Perú, el crecimiento económico no ha garantizado una distribución equitativa de los ingresos ni la reducción de las carencias socioeconómicas de la población más vulnerable. El desarrollo de un país no solo puede ser medido por el crecimiento económico, sino por un desarrollo más integral: el desarrollo humano, que considera a la mejora de la calidad de vida de las personas como un aspecto central. Por tanto, el crecimiento económico debe ser considerado un medio para lograr el fin último que es el desarrollo pleno de la persona. El desarrollo humano es un proceso a través del cual se amplían las oportunidades y capacidades de las personas que contribuyen a mejorar su nivel de bienestar, de manera equitativa y justa.

Es en este marco, que nuestras políticas, programas, proyectos y acciones deben estar dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas de nuestra comunidad, provincia y departamento (en especial de aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las niñas, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, la población afectada por la violencia política, entre otros grupos vulnerables); promoviendo el cumplimiento de sus derechos a la vida, a la identidad, a la salud, a la nutrición, a la educación, a un medio ambiente sano y equilibrado, a un entorno con buen trato y afecto, y a participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas, desde un enfoque de desarrollo humano.



# MÓDULO 2





---

## CONSEJEROS Y CONSEJERAS REGIONALES EJERCIENDO LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA CON TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

---

### 1. La representación política: ¿Cómo definir la representación política de consejeras y consejeros regionales?

La representación política es el resultado del proceso a través del cual la población de una comunidad o un país elige mediante el voto a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo de la defensa, debate y argumentación de los temas y los intereses que les son comunes.

El significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro para la defensa de sus intereses. Es decir, el pueblo - los ciudadanos y las ciudadanas electores - cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate.

### 2. Representación e inclusión: ¿Los sistemas políticos son inclusivos?

Los sistemas políticos históricamente han excluido a un conjunto de grupos de población o comunidades, como los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, los homosexuales, los niños, las niñas y los adolescentes, los afrodescendientes, entre otros.

Esta exclusión se ha traducido en una escasa participación, nula o insuficiente representación y ausencia de sus demandas y necesidades en la agenda política. La sub representación y exclusión de grupos de población debilita la democracia ya que ello es el resultado de la afectación de los derechos humanos y ciudadanos de sectores de la población que deberían tener canales libres para el ejercicio de su ciudadanía. Si miramos la experiencia de nuestro país, veremos que poco a poco, distintos grupos tradicionalmente excluidos de la participación y representación política, paulatinamente han ido conquistando espacios públicos y luego espacios de representación política a través del voto popular.



Este proceso de ampliación de la representación política e inclusión de grupos de población antes excluidos, ha tenido dos características importantes: por un lado, el empoderamiento y la organización de los grupos que buscaban un protagonismo social y político, colocando sus demandas como parte de la agenda política y ciudadana; y de otro lado, la aplicación de mecanismos de acción afirmativa.

Los mecanismos de acción afirmativa son medidas especiales y de carácter temporal para revertir la subrepresentación de grupos y promover su participación en los procesos de elección a cargos de representación. Responden a situaciones de desigualdad comprobada y su objetivo es garantizar el acceso en igualdad de oportunidades a la representación política. Los mecanismos de acción afirmativa más conocidos son las cuotas y los cupos.

El objetivo de la cuota es alcanzar una igualdad efectiva entre diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o elección popular. A través de la cuota se busca que los grupos tradicionalmente excluidos alcancen un porcentaje mínimo en un órgano de gobierno o de toma de decisiones. Así, la cuota establece una reserva rígida de un número de plazas, estableciendo porcentajes o fijando un número determinado de ellas para favorecer a ciertos grupos.

58

Su aplicación en los procesos electorales exige a las agrupaciones políticas que en sus listas de postulación a cargos públicos ofrezcan al electorado un porcentaje mínimo de candidaturas correspondientes a un determinado grupo, por ejemplo, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros. Se aplica a las listas de candidatos y es el electorado el que determina el resultado final con su voto.

La sola existencia y aplicación de las cuotas no garantiza la mejor representación de los grupos tradicionalmente excluidos. Su eficacia depende de factores que van más allá de las normas que las regulan. El éxito de las cuotas depende de la claridad de la Ley, que no se preste a interpretaciones que reduzcan su impacto y que existan mecanismos de seguimiento y sanción frente a su incumplimiento.

El cupo es la asignación efectiva de espacios (escaños, curules, puestos), determinados para poblaciones o grupos específicos en instancias de representación pública. A diferencia de la cuota, el cupo implica una predeterminación del número de representantes del sector social o poblacional cuya representación se quiere asegurar.

Por ello, al cupo se le conoce como una acción afirmativa compensatoria o de reparación, por cuanto establece expresamente un mínimo de posiciones que deben ser ocupadas, por las personas del grupo de la población cuya representación se quiere mejorar.

## 2.1 Las cuotas en el Perú

En nuestro país contamos con cuotas para asegurar la representación de las mujeres (30%), de indígenas en las circunscripciones donde se asientan sus pueblos (15%) y de jóvenes (20%).

- ◆ Cuota de **género**, para elecciones congresales, regionales y locales: No menos de un 30% de hombres o mujeres. Establecida en 1997 (25%) y modificada en 2002 (30%).
- ◆ Cuota **nativa o indígena**, establecida en el año 2002 para las elecciones regionales y locales provinciales: Mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas.
- ◆ Cuota de **jóvenes**, establecida en el año 2006 para las elecciones municipales: No menos de un 20% de ciudadanos jóvenes entre los 18 y 29 años de edad.

Como indicamos anteriormente, las cuotas por si solas no bastan, es necesario que las demandas de la población tradicionalmente excluida se incluyan en las agendas políticas y se conviertan en prioridades para la política pública. Pero esto no ocurre solo y es allí donde los representantes juegan un rol fundamental en la gestión de las demandas de los grupos a los que representan.

## 2.2 La cuota de género

Si comenzamos este acápite considerando la representación de las mujeres, encontramos que a pesar de constituir un poco más del 50% de la población, las mujeres han tenido que transitar un largo y duro camino para lograr el reconocimiento de sus derechos, entre ellos el derecho al voto. Ecuador fue el primer país sudamericano en reconocer el sufragio femenino en 1929. En el Perú se hizo recién en el año 1957 y Paraguay, que fue el último país en otorgarlo, no lo hizo hasta 1961.<sup>47</sup>

En nuestra sociedad persisten ideas y prejuicios respecto de la capacidad de las mujeres para ejercer cargos públicos, más aún cuando se piensa que al dedicarse a actividades públicas y políticas, descuidarán “sus labores tradicionales como madres y amas de casa”. Las resistencias que las mujeres han enfrentado en sus hogares, sus familias, en la comunidad y en los

<sup>47</sup> Reátegui, Norma y otros. El reto de la evaluación. Ministerio de Educación y GTZ: [http://www.oei.es/pdfs/reto\\_evaluacion.pdf](http://www.oei.es/pdfs/reto_evaluacion.pdf).

mismos espacios de representación a los que han accedido, han sido fuente de desmotivación para su participación política, de desvalorización de sus aportes y formas de interpretar la realidad, y de discriminación en los propios espacios de representación política a los que llegaron a acceder.

En 1991, Argentina se convirtió en el primer país no sólo en América Latina, sino en el mundo, que incorporó en su legislación electoral la cuota equivalente al 30%, además de indicar la ubicación (mandato de posición) de las candidatas en las respectivas listas, medida que complementa y perfecciona la cuota, porque no deja a la agrupación política la discrecionalidad para la ubicación de las mujeres en las listas de candidatos/as.

A partir de entonces, 11 países latinoamericanos han adoptado mecanismos de cuotas de género. En 1996, lo hicieron México, Costa Rica y Paraguay. Un año después en 1997 les siguieron Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Perú. Honduras aprobó el mecanismo de cuotas en el 2000 y Uruguay en el año 2009, pero recién entró en vigencia a partir del 2014.

Los porcentajes establecidos para la cuota de género varían entre el 20% y el 50%. Los países que han adoptado un mayor porcentaje en la cuota de género son Costa Rica (40%) y Ecuador (50%).

En el Perú, el mecanismo de cuotas se adoptó en el año 1997, introduciéndolo en la Ley de Elecciones Generales y luego en la Ley de Elecciones Municipales. En ese momento la cuota que se estableció fue del 25% de mujeres o varones en las listas para el Congreso y para los municipios. En el año 2001, la cuota se incrementó al 30% y luego se adoptó para las elecciones regionales (2002) y Parlamento Andino (2004).

La ley de partidos políticos del año 2003, también considera la cuota de 30% en dos casos:

- ◆ La elección de los cargos de su estructura interna.
- ◆ La elección interna de los candidatos a cargos por elección popular.

A partir de la vigencia de la cuota género, se notó el incremento de la presencia de las mujeres en los cargos políticos. Por ejemplo, a nivel de Concejo Municipal el incremento fue notable, pues se pasó del 8% (1995) al 28% (2006). En las elecciones de octubre 2010, un 27.3% de mujeres fueron electas como regidoras para las distintas provincias y distritos a nivel nacional; y en el último proceso electoral 2014, el porcentaje de regidoras a nivel nacional alcanza un 28.1%.

En los gobiernos regionales, a nivel de consejerías, el incremento ha sido más moderado en los tres procesos electorales previos: del 22.4% (periodo 2003 - 2006) al 27.6% (periodo 2007 - 2010) y a 28.1% de acuerdo a los resultados de las elecciones de octubre 2010 para el periodo 2011 - 2014. Finalmente, en el último proceso electoral municipal y regional para el periodo 2015 - 2018, la cantidad de mujeres elegidas como consejeras regionales ha disminuido, pasando de 28.1% a 23.4%.

En las elecciones al Congreso, el incremento también ha sido significativo, pasando de 11% (1995) al 29.2% (2006), pero este porcentaje sufrió una baja en las elecciones del 2011, pues llegó al 22%;<sup>48</sup> en ello el voto preferencial ha jugado un papel importante en la elección de las mujeres, sobre todo cuando en las listas no se las ubica en lugares con posibilidades reales de elección.<sup>49</sup>

Las cuotas requieren aún ser perfeccionadas. En el Perú su aplicación es limitada pues muchas agrupaciones políticas cumplen formalmente con la cuota, pero no ubican a las mujeres en lugares expectantes, es decir, con reales posibilidades de ser electas. De otro lado, la fórmula del texto aprobado en nuestra legislación electoral, establece que el porcentaje mínimo es para “hombres o mujeres”, cuando lo real es que quienes necesitan la cuota son las mujeres.

### 3. La crisis de la representación

Se habla de la crisis de representación porque la ciudadanía, luego que elige a sus representantes en los distintos niveles de gobierno, se siente defraudada por su actuación como congresistas, como consejeros/as regionales o como regidores/as municipales.

La crisis de representación tiene que ver con la crisis de los partidos políticos. Los partidos políticos están muy lejos de ser representantes de las demandas sociales. Sus agendas están más vinculadas a intereses de grupos económicos o particulares, que a los intereses ciudadanos. Se han convertido en instrumentos para que ciertos caudillos lleguen al poder. Su vida orgánica es casi imperceptible, excepto en contextos electorales. Una muestra de ello son los procesos electorales que se dan en el país y específicamente en el debate electoral, donde abundan una variedad de temas que poco tienen que ver con la agenda de desarrollo nacional, regional y/o local, y con el planteamiento de propuestas, que se caracterizan, sobre todo, por los ataques y contra ataques personales.

<sup>48</sup> En el 2006 habían 35 congresistas y en el 2011 fue solo de 28. Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Compendio Estadístico Electoral. Véase: [http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO\\_ESTADISTICO.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO_ESTADISTICO.pdf)

<sup>49</sup> Para el periodo 2011-2016 fueron electas 28 mujeres congresistas; es decir, sólo un 21,53% del número total de 130 parlamentarios.

La crisis de representación tiene que ver también con la calidad de los representantes. Hay muchos ejemplos en los que la conducta de los representantes elegidos para el Congreso, el consejo regional o el concejo municipal es desaprobada y rechazada socialmente e incluso son parte de una intervención policial y/o judicial.

La conducta moral y ética de algunos de nuestros representantes, muchas veces están alejadas de lo que espera la ciudadanía.

Por ello, los ciudadanos y ciudadanas no se sienten representados por quienes toman las decisiones. Tienen mucha desconfianza de sus representantes y en general del sistema político, de la democracia. La representación política se percibe como una oportunidad para beneficiarse personalmente, para cometer actos ilícitos, incurrir en actos de corrupción y para aprovecharse de los recursos públicos.

Estas situaciones se quedan impregnadas en la memoria y en la sensibilidad de la población, generando frustración que corre el peligro de empalmar con simpatías autoritarias que sólo perjudican al sistema democrático.

#### 4. La representación política de consejeros y consejeras regionales: Características e implicancias

##### 4.1 ¿La función de representación política de consejeras y consejeros regionales se encuentra explícitamente normada en el marco legal de la descentralización?

No, no se encuentra explícitamente en el marco legal de la descentralización, ni en la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Sin embargo es una función que se encuentra explícita en el artículo 8° inciso 4 de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, donde se señala que los consejeros y las consejeras representan a las provincias por las que son elegidos.

La representación de las consejeras y los consejeros regionales no debe alejarse de las poblaciones a las que representan, a fin de recoger sus puntos de vista e incorporarlos a las decisiones que adoptan o en las posiciones que se planteen ante el órgano de gobierno. No debe perder la perspectiva de representación del conjunto de la población territorial regional y del proceso de descentralización en su conjunto.

##### 4.2 ¿La función de representación política está relacionada con la participación ciudadana?

En efecto, **la representación política está relacionada con la participación ciudadana**. Pues la función de representación política supone no sólo esperar los procesos electorales para relacionarse con los ciudadanos y

las ciudadanas representados, sino que debe basarse en la promoción de la participación ciudadana, sin perder el sentido de una visión e identidad regional, correspondiente a la circunscripción territorial del gobierno regional y de la provincia a la que representan directamente.

Las funciones de control político y de representación tienen en la identificación del interés público a una de sus principales herramientas, para esclarecer hechos y fiscalizar la gestión e implementación de las políticas públicas.



De allí que las fuentes naturales de relación para la labor de control político de las consejeras y los consejeros regionales son los espacios de vigilancia y seguimiento a las acciones del gobierno regional, así como los que se forman alrededor de los Consejos de Coordinación Regional, las audiencias públicas de rendición de cuentas o las que se manifiesten en la opinión pública ciudadana.

#### 4.3 ¿La función de representación política implica la rendición de cuentas?

El artículo 8° de la LOGR, precisa que uno de los principios rectores de las políticas y la gestión regional es la gestión moderna y la rendición de cuentas, indicando que: *“los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión”*.

Recordemos también que el gobierno regional debe realizar como mínimo dos audiencias públicas de rendición de cuentas anualmente, una en la capital de la circunscripción del gobierno regional y otra en una provincia distinta, para dar cuenta de los logros y avances alcanzados durante el período.<sup>50</sup>

Las consejeras y los consejeros regionales representan políticamente, de manera directa, a la población que le ha dado su voto y los ha elegido como representantes de sus provincias. Pero, también son representantes de todos aquellos ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a la circunscripción territorial, por lo tanto, deben rendir cuentas al conjunto de la población.

#### 4.3.1 Bases de la rendición de cuentas<sup>51</sup>

La gestión gubernamental ya no se concibe como una actividad secreta y al margen de la ciudadanía, sino todo lo contrario. Como hemos visto en el módulo 1, los gobiernos regionales y locales representan a la población y tienen por finalidad promover el desarrollo regional y local, mejorar la calidad de vida de la población y garantizar el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes. Para ello, organizan y conducen la gestión pública regional y local, implementan políticas, brindan servicios y promueven la cooperación con otras entidades públicas u organizaciones de la sociedad civil.

Su misión está dirigida hacia la población, entonces ésta tiene que estar informada y participar en el conjunto de decisiones públicas que van a afectar su calidad de vida. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales en una gestión gubernamental moderna y democrática. Sin embargo, para la mayoría de la población, aún existe mucha desinformación sobre las acciones, decisiones y resultados de la gestión de sus gobernantes. Al respecto, hay múltiples responsabilidades. De un lado, las resistencias de las propias autoridades para brindar información de manera oportuna y transparente, y por otro lado la falta de empoderamiento de la ciudadanía para solicitar información y exigir a sus autoridades, transparencia y el cumplimiento de la rendición de cuentas; y también el papel de los medios de comunicación, para los cuales, estos temas no necesariamente constituyen “noticia”.

<sup>50</sup> Artículo 24° de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>51</sup> La mayor parte de esta sección ha sido tomada de: Carrillo Montenegro, Patricia. Participación, transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales y regionales. Lima, 2007. Programa de Intercambio de Comunicadores Radiales Perú – EUA y la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

### 4.3.2 ¿Qué es la Rendición de Cuentas?

La rendición de cuentas es un mecanismo de transparencia y control social sobre la gestión pública (como se indica en el Ítem 3.3.4), que implica, por un lado, la obligación que tiene toda autoridad y todo funcionario público de responder por la responsabilidad que tiene en el ejercicio de su cargo, explicando y fundamentando sus decisiones, acciones u omisiones, y, por otro lado, el derecho de la ciudadanía a recibir información de sus autoridades, sobre el desarrollo de la gestión pública, para el ejercicio de su derecho de participación y vigilancia ciudadana.

La rendición de cuentas es uno de los mecanismos por el cual las autoridades y funcionarios estatales están sujetos a controles que limitan el uso ilegítimo y abusivo del poder que se les entrega. Asimismo, es un indicador para medir el nivel de gobernabilidad alcanzado por un gobierno, estableciéndose una relación directa entre ambas.

Se realiza a través de mecanismos establecidos por Ley, para que las autoridades informen a la población sobre los resultados de su gestión. Estos mecanismos suponen una relación entre el Estado, las autoridades y funcionarios/as públicos, y la sociedad civil, a partir de la cual ésta última ejerce un control sobre la eficiencia, equidad y eficacia de sus acciones.<sup>52</sup>

Su finalidad es incrementar la responsabilidad y transparencia con la que autoridades, funcionarios y funcionarias ejercen sus atribuciones y tareas, así como prevenir acciones u omisiones irregulares, arbitrarias o ilícitas.<sup>53</sup>

En el caso de consejeros y consejeras regionales, deben rendir cuentas sobre los resultados en el ejercicio de sus funciones normativas, fiscalizadoras y los encargos que se cumplen en representación del Presidente Regional, así como respecto a su trabajo en las comisiones. Los consejeros y las consejeras regionales tienen la obligación de rendir cuentas ante la provincia que los eligió y ante todo el departamento; esta obligación – se recomienda – sea regulada o recogida en el reglamento interno del consejo regional, planteándose también la posibilidad de rendir cuentas en la misma audiencia de rendición de cuentas del presidente regional.

La rendición de cuentas es una práctica de buen gobierno que contribuye a incrementar la confianza y credibilidad en las autoridades y afirmar la capacidad de la población para vigilar de manera informada el desenvolvimiento de las autoridades que eligió.

Promueve la corresponsabilidad de autoridades y población respecto a la gestión local del desarrollo, fortaleciendo vínculos y permitiendo una gestión eficaz y transparente.

<sup>52</sup> Ravina, Renato: La Rendición Social de Cuentas y el Presupuesto Participativo en el marco del diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del gasto público.

<sup>53</sup> Guías para una Planificación Concertada N° 8: La Rendición de Cuentas en el Presupuesto Participativo. Colectivo de Presupuesto Participativo.

### 4.3.3 ¿Por qué la rendición de cuentas fortalece la representación política?

La rendición de cuentas **fortalece la relación de representación** que surge de toda elección popular y facilita la participación, vigilancia y control de la gestión pública por parte de la población y genera oportunidades para que ella pueda aportar a su mejoramiento, esto en la medida que la rendición de cuentas:

- ◊ Permite información directa, de la propia autoridad (en este caso el consejero o consejera), que le permitirá ejercer de manera más dinámica su derecho a informarse sobre la gestión, a vigilarla, a formular recomendaciones y aportes, etc.
- ◊ Es un mecanismo que promueve la responsabilidad y transparencia de las autoridades electas, y en ese sentido, quienes ejercen la función de consejero o consejera regional tendrán mucho cuidado de cometer acciones u omisiones que sean irregulares, arbitrarias o ilícitas.
- ◊ Se genera confianza en la relación entre la ciudadanía y sus representantes, se legitima la gestión y se fortalece la democracia.

66

Cuando un consejero o consejera regional rinde cuentas, deben hacerlo con una **actitud receptiva, abierta y de escucha activa** frente a la ciudadanía, que tendrá seguramente muchas observaciones, críticas e interrogantes sobre los resultados de la gestión de sus representantes, pero también, sabrá apreciar la transparencia y claridad que demuestre la autoridad en el momento de presentar los resultados de su gestión.

### 4.3.4 La rendición de cuentas es un mecanismo de transparencia y control social sobre la gestión pública

La rendición de cuentas y la transparencia caracterizan una nueva cultura de gestión pública, basada en el liderazgo democrático, que establece que la gestión es consciente de sus deberes hacia la sociedad civil, también llamados “deberes de transparencia en la gestión pública”. En esa medida, la transparencia está relacionada con el control social y la vigilancia ciudadana. Es decir, con el derecho ciudadano de vigilar la actuación de funcionarios y funcionarias públicos, y con la obligación de las autoridades, los funcionarios y funcionarias de dar cuenta de la gestión pública, especialmente en cuanto a las decisiones que implican la inversión y ejecución de los recursos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas son una condición básica para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, pues:

- ◊ Acerca los actos y decisiones de gestión a la ciudadanía, promoviendo su interés por la información sobre la administración pública.
- ◊ Confronta las políticas públicas, las decisiones políticas y los actos de gestión con las demandas y expectativas de la población, así como también con los acuerdos y consensos celebrados entre autoridades y sociedad civil.
- ◊ Fortalece la confianza y la calidad de la relación entre autoridad y población.
- ◊ Previene la corrupción y cualquier irregularidad en el uso de los recursos públicos.
- ◊ Estimula la conciencia de vigilancia y control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos.

Los actos gubernamentales de transparencia podemos clasificarlos en políticos, administrativos y legales. Todos ellos contribuyen a la consolidación del buen gobierno.

- ◊ **Políticos:** cuando se pone la información a disposición de la población y las organizaciones de vigilancia ciudadana, a fin de lograr una adecuada interlocución entre gobierno y sociedad.
- ◊ **Administrativos:** cuando se cumplen estrictamente las normas de transparencia administrativa.
- ◊ **Legales:** cuando se actualiza y mejora la legislación sobre transparencia, se mejoran los procesos, se facilitan los mecanismos de acceso a la información pública, se formulan las denuncias, se encuentran indicios de corrupción y se aplican las sanciones para castigarlas.

#### 4.3.5 La transparencia en la gestión pública

La transparencia de la gestión pública está regulada principalmente por la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806)**, en ella se establece que:

- ◊ Toda información que posean las entidades del Estado señaladas en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General se presume pública salvo las excepciones expresamente previstas por Ley.
- ◊ El Estado adoptará medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.
- ◊ El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Artículo 377 del Código Penal.

La transparencia no se le exige sólo a las autoridades. La sociedad civil y las organizaciones que realizan acciones de vigilancia también tienen el deber de ser transparentes en sus actos y en la gestión de sus actividades.

#### 4.4 Mecanismos de ejercicio de la representación política

##### 4.4.1 La audiencia pública

Hemos visto que el artículo 24<sup>a</sup> de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que la rendición de cuentas se realiza mediante audiencias públicas, debiendo realizarse como mínimo dos audiencias públicas al año. Es importante que cada gobierno regional regule y apruebe el desarrollo de las audiencias públicas mediante ordenanzas regionales, abordando aspectos referidos a la convocatoria, la agenda de la audiencia, la participación, entre otros<sup>54</sup>.

La rendición de cuentas debe tomar como referencia el Plan de Desarrollo Regional Concertado, pues ahí se fijan las metas a corto y mediano plazo y, por lo tanto, permite medir los avances, logros y dificultades de la gestión regional. En ese sentido, la información debe ordenarse en base al referido plan, priorizando la información sobre:

<sup>54</sup> Ver el ejemplo, de cómo el Consejo Regional de Amazonas mediante Ordenanza Regional N° 297-2011-Gobierno Regional Amazonas/CG reguló el desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas en su jurisdicción.

- ◊ Las disposiciones regionales emitidas.
- ◊ Lo relativo a la información presupuestal.
- ◊ Los avances y dificultades en el proceso de transferencia y recepción de proyectos especiales.
- ◊ Las adquisiciones de bienes y servicios.
- ◊ Las actividades oficiales realizadas por altos funcionarios del gobierno regional y aquellas realizadas para promover la participación ciudadana.

La rendición de cuentas puede considerar también como referencia otros planes, como el Plan Estratégico Institucional (PEI) u otros que establezcan los lineamientos de política a seguir por la gestión regional, en línea con las políticas nacionales.

En el desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas, corresponde al consejo regional:

- ◊ Debatar y aprobar el reglamento para el desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas.
- ◊ Fiscalizar la veracidad de la información proporcionada en la audiencia.

### ¿La audiencia pública puede ser descentralizada?

Sí, la audiencia pública puede ser también descentralizada, su especificidad radica en que se busca rendir cuentas sobre determinados asuntos en las provincias y localidades más cercanas de la población representada en los consejos regionales.<sup>55</sup>



<sup>55</sup> Ver el ejemplo, de cómo el Consejo regional de Ucayali aprobó el Acuerdo Regional N° 080-2005, donde se acepta el pedido de una Consejera para realizar una Audiencia Pública Descentralizada en la provincia de Purus.

Es importante tener en consideración la convocatoria a la audiencia pública de rendición de cuentas, pues, las normas regionales no suelen ser conocidas masivamente por la población, por ello y para que la convocatoria a la audiencia pública de rendición de cuentas tenga una amplia participación, se debe realizar con no menos de 30 días de anticipación y emplear los medios de comunicación de masas para su difusión o amplias invitaciones públicas.<sup>56</sup>

Finalmente, existe una modalidad específica de audiencias públicas, aquellas que son promovidas desde la ciudadanía. Es importante saber que las consejeras y los consejeros regionales, como parte de su función de representación política, pueden acoger y formalizar el apoyo del gobierno regional a los pedidos o convocatoria de audiencias públicas que provengan de la propia ciudadanía. En tales casos, lo que se recoge en los acuerdos regionales es la solicitud expresa de que una audiencia pública se realice en una sede y con una agenda determinada, que es la propuesta por los ciudadanos y las ciudadanas y canalizada a través de sus representantes regionales.

#### 4.4.2 Consejo de Coordinación Regional

Los consejos de coordinación regional – CCR son espacios de consulta y de concertación entre los representantes regionales de las municipalidades provinciales y la sociedad civil que, a su vez, está representada por distintas organizaciones sociales que eligen a sus miembros en elecciones realizadas cada dos años, de acuerdo a lo establecido por la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Esta norma señala que los CCR se reúnen por lo menos dos veces al año y, extraordinariamente, cuando lo convoque el presidente del gobierno regional. Las estadísticas de seguimiento que existen sobre estos procesos indican que, por lo general, sólo se reúnen dos veces al año y que se ocupan sobre todo de ver los asuntos relacionados con los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados.

Las consejeras y los consejeros regionales, como parte de su función de representación política, pueden promover que sus gobiernos regionales tengan mayores espacios de convocatoria para los CCR, aprobando una agenda de temas que requieran de consulta y coordinación. Asimismo las consejeras y consejeros regionales pueden promover una mayor interacción entre el consejo regional y los CCR.

<sup>56</sup> Por ejemplo, el Gobierno Regional de Arequipa, en octubre de 2004, mediante aviso público pagado en los medios de comunicación realizó la convocatoria para la audiencia pública de rendición de cuentas, luego de la aprobación en su Consejo Regional, en la Plaza de Armas de esa ciudad.

#### 4.4.3 Asistencia técnica e información en espacios de participación

Como representantes, políticos las consejeras y los consejeros regionales pueden promover mediante acuerdos regionales, que las gerencias regionales puedan disponer de espacios de asistencia técnica e información a los miembros participantes de la sociedad civil o gobiernos locales relacionados con el presupuesto participativo, plan de desarrollo, el CCR, entre otros.

#### 4.4.4 Espacios de vigilancia e intermediación ciudadana

Las consejeras y los consejeros regionales pueden promover la firma de convenios, acuerdos, registro de propuestas y la colaboración mutua entre el consejo regional y las organizaciones de vigilancia ciudadana existentes, para brindar a éstos facilidades para el desarrollo de sus actividades propuestas.

Asimismo, pueden promover, por intermedio de sus gobiernos regionales, en sus provincias y en otros espacios locales, la creación de espacios de participación ciudadana en circunscripciones donde no existan o haya debilidades para la acción colectiva y la organización social.

#### 4.4.5 Encargos de representación del consejo regional

Individual o colectivamente — a través de las comisiones ordinarias— pueden recibir encargos del pleno del consejo regional para representarlos ante el Congreso de la República u otros organismos, tales como la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con su gobierno regional.

### 5. La representación política y las iniciativas legales

Las consejeras y los consejeros regionales como parte de su función de representación política pueden hacer suyas las iniciativas que provengan de la sociedad o de la ciudadanía organizada. La interacción del representante político (la consejera y el consejero regional) con las ciudadanas y ciudadanos representados, no sólo es útil para profundizar la labor de control político, sino también para recoger propuestas y en muchos casos contar con apoyo técnico especializado proveniente de la ciudadanía en la formulación de iniciativas públicas regionales.

### 6. La representación política y coordinación con otros niveles de gobierno

La representación política de los consejeros y las consejeras regionales debe considerar las relaciones de coordinación, cooperación y de ayuda mutua entre los distintos niveles de gobierno, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias, articulando el interés regional dentro de las características propias del proceso de descentralización de un Estado unitario.

Los consejeros y las consejeras regionales también pueden ejercitar su tarea de representación política en sus relaciones con los representantes nacionales en el Congreso de la República y en sus comisiones ordinarias, particularmente la de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado.

**Tengamos**

**presente**, las consejeras y los consejeros representan a las provincias por las que son elegidos, por tanto la articulación con el nivel de gobierno provincial es fundamental en el ejercicio de sus funciones, sin olvidar la visión regional y evitar una superposición con las funciones propias de las municipalidades provinciales.



## 7. Representación política y promoción del diálogo y la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales<sup>57</sup>

La promoción del diálogo, así como la adecuada prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales en el Perú, al igual que la implementación de políticas públicas efectivas orientadas al logro de la equidad y la inclusión, constituyen condiciones básicas para la gobernabilidad del país, así como para la promoción de inversiones y el desarrollo del proceso de descentralización.

En tal sentido, los gobiernos regionales cumplen un rol clave en la promoción del diálogo y la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales que se puedan suscitar en su territorio, correspondiéndoles:

- ◆ Formular, articular y coordinar lineamientos y estrategias en el marco de las políticas nacionales y de acuerdo a las particularidades de su territorio, con un enfoque de cultura de paz.

<sup>57</sup> Sobre la base de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 – LOGR, artículos 9° d, k y n; 10° c, d, e y h, 45° a, 45° b, 47° d, 48° d y e, 51° c y e, 52° e, 53° h y j, 59° a y c, 60° d, f y g.

- ◊ Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de la implementación de estos lineamientos y estrategias en su ámbito.
- ◊ Coordinar con los gobiernos locales para la ejecución de los lineamientos y estrategias de prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales.

## 7.1 Definiciones claves en materia de diálogo y conflictos sociales

A continuación se presentan algunas definiciones,<sup>58</sup> que permitirán una mejor lectura de las funciones de gestión de conflictos sociales a ser desempeñadas por consejeros y consejeras regionales:

**Diferencia.** Una diferencia es una contraposición pública y expresa de opiniones por parte de un actor frente a la acción de otro. En este primer nivel, el conflicto social se está gestando y los actores no han planteado acciones para presionar a las otras partes a aceptar su posición.

**Controversia.** Las controversias ocurren cuando dos o más actores presentan pública y expresamente posiciones encontradas o contradictorias sobre el mismo tema, pero sin llegar a presentar acciones que puedan amenazar la gobernabilidad.

**Conflicto social.** Proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen, frente a lo cual realizan acciones para hacer prevalecer sus intereses. Por su recurrencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público.

**Diálogo.** Mecanismo fundamental para la solución pacífica de los conflictos sociales. Para ello es necesario propiciar espacios donde los actores de un conflicto social se escuchen, y sean capaces de integrar las perspectivas del otro en la suya, a fin de ir acercando posiciones y posibilitar alternativas de solución.

**Gestión del diálogo.** Es el proceso mediante el cual una entidad del Estado implementa espacios de diálogo y de toma de decisiones entre actores sociales involucrados en una situación de diferencia, controversia o conflicto social. Su finalidad es permitir a los actores identificar juntos alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para

<sup>58</sup> Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. "Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo. Módulo 1: El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos". Lima, 2014.



poner en práctica las alternativas identificadas. De esta manera, se busca el desarrollo sostenible de las partes, evitando que las tensiones sociales se vuelquen en actos que afecten la gobernabilidad y el orden público del país.

**Mesas de diálogo.** Son espacios conformados a partir de un caso de diferencia, controversia o conflicto social, con la finalidad de reunir a los actores sociales involucrados (organizaciones sociales e instituciones públicas o privadas), así como a las entidades estatales competentes en la problemática, para que juntos busquen soluciones pacíficas e institucionales a sus problemas. El arribo a estas soluciones implica que las y los gestores del diálogo establezcan un proceso de escucha mutua entre los actores, que genere el entendimiento y el clima de confianza que luego permita pasar a un proceso de negociación.

**Mesas de desarrollo.** Son una nueva modalidad para la gestión del diálogo que busca generar oportunidades de desarrollo en escenarios con riesgo de conflictividad social. Estas mesas son espacios de diálogo donde participan principalmente los diferentes sectores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, pero en algunas circunstancias incorporan también a empresas privadas que operan en el entorno de la población. Estos mecanismos de diálogo tienen una perspectiva de desarrollo integral de ámbito geográfico, social y político ligado a las actividades extractivas. En estos espacios, el Estado apuesta por la realización de inversiones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población, bajo una estrategia articuladora de sus distintos sectores y niveles; la sociedad participa en la toma de decisiones sobre su desarrollo y establece acuerdos con el Estado y, cuando es el caso, las empresas se comprometen con el desarrollo de su entorno mediante inversión social y siendo ambientalmente responsables.

## 7.2 Etapas en la gestión del diálogo

De acuerdo con el enfoque propuesto por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, la adecuada atención a las situaciones de conflictividad social requiere, principalmente, promover y gestionar el diálogo en cualquiera de los niveles de conflictividad: diferencia, controversia o conflicto social.

En ese sentido, cuando la gestión del diálogo se aplica en niveles de diferencias y controversias estamos en la etapa de prevención, toda vez que el objetivo es anticiparse al surgimiento del conflicto social.

De otro lado, estamos en la etapa de tratamiento cuando el caso atendido a través de la gestión del diálogo se encuentra en el nivel de conflicto social y los actores han entrado a una dinámica de confrontación pública.

Finalmente, si la gestión del diálogo, ya sea en prevención o en tratamiento, logra que los actores lleguen a acuerdos y compromisos finales, la actuación de los gestores pasa a una etapa de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos.

### La gestión del diálogo según los niveles de conflictividad social<sup>59</sup>



Ahora bien, las consejeras y los consejeros regionales como parte de su función de representación política y como autoridades legítimamente elegidas tienen un rol clave en la promoción del diálogo, así como en la prevención y gestión de los conflictos sociales.

En ese sentido, es importante recordar que los consejeros y las consejeras regionales actúan en nombre de la ciudadanía, en defensa de sus intereses. La población al momento de elegirlos cedió a los consejeros y consejeras el rol de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. Asimismo, los consejeros y consejeras regionales son los interlocutores válidos en los procesos de diálogo y transmisión de información a la ciudadanía en general sobre las políticas públicas.

### 7.3 Pasos para la gestión del diálogo

De acuerdo con el enfoque propuesto por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, la gestión del diálogo implica la realización de los siguientes pasos:

<sup>59</sup> Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo. Módulo 1. El Conflicto Social y el Diálogo: Enfoques y conceptos

1. **Identificación de casos de conflictividad social.** Este paso implica tomar conocimiento de la existencia de una diferencia, controversia o conflicto social, a través de diferentes canales de información (reportes oficiales, medios de comunicación, comunicaciones oficiales o de la población, entre otros).

A partir de la información recaba, se debe analizar y determinar: i) la pertinencia de las demandas, lo cual implica distinguir si se trata de un caso de conflictividad social, ii) la competencia de la(s) institución(es) pública(s) en relación a la problemática de fondo, iii) la relevancia del caso, esto es, la prospectiva de escenarios de riesgo, y iv) el nivel de conflictividad, es decir, si se trata de un caso de diferencia, controversia o conflicto social.

2. **Elaboración del Plan de Trabajo.** Este segundo paso implica un análisis exhaustivo para comprender lo mejor posible el problema de fondo, sus aristas y los actores involucrados. El análisis debe permitir identificar a todos los actores involucrados (mapeo de actores), identificar cuáles son sus posiciones e intereses, determinar cuáles son las causas de fondo del problema, establecer cuáles son las posibles soluciones factibles al problema de fondo y cuáles son los actores que pueden implementar estas soluciones, teniendo en cuenta los antecedentes de conflictividad de los actores y las diferencias culturales que puedan existir entre los actores para implementar mecanismos de diálogo.
3. **Implementación de Plan de Trabajo.** Este tercer paso exige la puesta en marcha de mecanismos de diálogo previamente definidos en el paso anterior que tengan como objetivo el arribo a acuerdos sostenibles y satisfactorios que atiendan el o los problemas que dieron origen a la diferencia, controversia o conflicto social. Para ello, se tienen que adoptar acciones de instalación y desarrollo de los espacios de diálogo, así como medidas para evitar situaciones de tensión o crisis en dichos espacios.
4. **Arribo a acuerdos finales.** Este último paso implica establecer acciones concretas que le corresponde a cada actor para poner en práctica las soluciones halladas en el proceso de diálogo. En tal sentido, los acuerdos y compromisos deben quedar detallados en un acta firmada por todos los participantes del proceso de diálogo. Esta acta es un documento que registra sintéticamente el desarrollo del proceso y sus resultados, detallando cuáles son los acuerdos y compromisos a los que se ha llegado.

Debe precisarse que la firma de acuerdos y compromisos no garantiza por sí sola el cumplimiento de los mismos. De ahí que es importante hacer seguimiento a los avances en el cumplimiento de estos acuerdos, por lo que se puede conformar comisiones de seguimiento compuestas por representantes de los actores participantes.

#### 7.4 Instancias con competencia en la promoción del diálogo, la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales

**Nivel nacional:** le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su órgano especializado la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad cuyos objetivos fundamentales son:

1. Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el desarrollo del país, rescatando la relación entre el ciudadano y el Estado.
2. Transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo a partir de su prevención y gestión con políticas institucionalizadas de diálogo y desarrollo sostenible.

Sus funciones están establecidas en el DS 106- 2012-PCM, norma en la que se incorpora el nuevo enfoque del Estado en el proceso de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios/as públicos/as, con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales, así como contribuir a su solución y transformación en oportunidades de desarrollo.

**Nivel regional:** A los gobiernos regionales les corresponde formular, articular y coordinar políticas y programas en el marco de los lineamientos y estrategias de diálogo, mediación y negociación para la prevención, gestión y solución de las controversias, diferencias y conflictos sociales, acuerdo a las particularidades de su territorio, realizando el seguimiento y evaluación del cumplimiento de éstas en su ámbito. Asimismo, coordinan con los gobiernos locales la ejecución de las políticas de diálogo, con énfasis en la prevención, la promoción de una cultura de paz y transformación de conflictos sociales.

Para ello, los gobiernos regionales destinarán esfuerzos y recursos para la capacitación de sus funcionarios y funcionarias, así como en la posibilidad de crear unidades orgánicas e instancias especializadas, mecanismos, procedimientos y metodologías orientadas a promover el diálogo, así como identificar y monitorear las diferencias, controversias y conflictos sociales que se presentan en el ámbito del territorio regional y en articulación con la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

**Nivel local:** De igual forma los gobiernos locales tienen competencias en esta materia en el ámbito de su territorio. Tienen a su cargo la ejecución de acciones concretas en la identificación, análisis, gestión y monitoreo de las situaciones de conflictividad social que se presenten en su ámbito, generando sinergias con el gobierno regional.



Resulta importante reiterar la necesidad de que los sectores, así como los gobiernos regionales y locales capaciten a sus funcionarios y funcionarias e institucionalicen el diálogo, así como la prevención y gestión de los conflictos sociales a través de equipos, órganos o instancias responsables que puedan realizar labores especializadas de identificación y análisis de las controversias, diferencias y conflictos sociales.

Finalmente, cabe indicar que el proceso de diálogo, la prevención y gestión de conflictos sociales se rige por el principio de subsidiariedad: las actividades de gobierno alcanzan mayor eficacia, eficiencia y control en tanto son ejercidas por los niveles de gobierno más cercanos a la población. La responsabilidad de implementación recae en primer lugar en los gobiernos locales, quienes gestionan y desarrollan las acciones que corresponda, articulándolos cuando corresponda con el nivel regional. Las instancias nacional y regional, por su parte, deberán establecer o adecuar los lineamientos, según su ámbito, emitir protocolos de intervención y brindar asistencia técnica en la promoción del diálogo, así como en la prevención y gestión de los conflictos sociales a los gobiernos locales.

### 7.5 Aspectos específicos a ser considerados por consejeros y consejeras regionales en la prevención de conflictos sociales y la gestión del diálogo

La actuación de consejeros y consejeras regionales, en la prevención de conflictos sociales y la gestión del diálogo, puede darse en diferentes momentos de la gestión pública regional, destacan aquellas relativas a la planificación, fiscalización, entre otros. En el siguiente cuadro se presentan algunas acciones a modo de ejemplo:

| Acciones en   | Rol específico del consejero y consejera regional  |
|---|--|
| <b>Instrumentos de planificación:</b><br>Lineamientos y estrategias | En cumplimiento de su rol de producción normativa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar la incorporación de objetivos y líneas de acción que aborden la promoción del diálogo, así como la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales en los instrumentos de planificación a largo, mediano y corto plazo (PDCR, PEI, POA y otros).</li> <li>• Dación de marco normativo regional específico que aborde la promoción del diálogo, así como la prevención y gestión de los conflictos sociales en su territorio. Ejemplo, la Resolución Ejecutiva Regional N° 739-2014-GRSM/PGR del 30 de abril de 2014 que reconoce al Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del Gobierno Regional de San Martín.</li> </ul>  |
| <b>Instrumentos de Gestión</b>                                      | En cumplimiento de su rol de producción normativa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar la incorporación del abordaje del diálogo, la prevención y gestión de los conflictos sociales en instrumentos de gestión como el ROF</li> <li>• Dación de normas que crean instancias o programas en materia de promoción de diálogo, prevención y gestión de conflictos sociales. Así, tenemos, por ejemplo, el "Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de un Sistema Regional de Descentralización de Diálogo y Prevención de Conflictos Sociales" que viene implementando el Gobierno Regional de Piura con el apoyo de la Unión Europea.</li> <li>• Aprobar lineamientos y normas sobre el reporte de actuación en la gestión del diálogo del nivel nacional.</li> <li>• Aprobar la implementación de un sistema regional de identificación y monitoreo de las controversias, diferencias y conflictos sociales.</li> </ul> |

| Acciones en                             | Rol específico del consejero y consejera regional  |
|---|--|
| <b>Promoción<br/>Cultura de Paz</b>     | Aprobar lineamientos y normas de promoción de una cultura de paz y la creación de instancias/ unidades especializadas en su territorio como requisitos para una adecuada gestión del diálogo regional. Así, por ejemplo, el Decreto Regional N° 001-2013-PR-GR PUNO del 26 de junio de 2013 que resuelve implementar la Oficina de Diálogo y Concertación del Gobierno Regional de Puno.   |
| <b>Implementación</b>                   | Desde el rol de fiscalización: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover, verificar que el ejecutivo regional desarrolle acciones tendientes a la identificación, registro (mapeo) y análisis de las situaciones de conflictividad social.</li> <li>• Solicitar al ejecutivo regional los resultados del seguimiento, monitoreo y evaluación de las situaciones de conflictividad social.</li> </ul>   |
| <b>Participación<br/>social</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar lineamientos para promover la participación social y favorecer la atención integral a las situaciones de conflictividad social, en concordancia con las políticas públicas nacionales.</li> <li>• Facilitar y promover mecanismos de participación en relación a la promoción del diálogo, la prevención y gestión de conflictos sociales.</li> <li>• Facilitar el diálogo con la ciudadanía (canalizar propuestas, demandas, etc.).</li> </ul> |
| <b>Financiamiento y<br/>Presupuesto</b> | Verificar que en el presupuesto regional (de apertura y el modificado) se asignen recursos presupuestales propios para la promoción del diálogo, así como la prevención y gestión de las situaciones de conflictividad social.   |

# MÓDULO 3

The background of the page is a teal color with a repeating pattern of small, nested squares. A horizontal band across the middle of the page features a pattern of thick, orange, rounded lines that create a complex, interlocking geometric design.

## CONSEJEROS Y CONSEJERAS REGIONALES EJERCIENDO LA FUNCIÓN NORMATIVA: LEGISLANDO CON ENFOQUE CIUDADANO Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

La Constitución política y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>60</sup> establecen como una de las funciones del consejo regional la producción normativa. El consejo regional es el espacio de decisión y formulación de las políticas públicas regionales, reconocido como la instancia u órgano normativo de los gobiernos regionales.

En el consejo regional se aprueban las principales políticas públicas regionales (expresadas en normas, programas y planes), se institucionalizan procedimientos y formas de actuación estatal en el ámbito regional, que posibilitarán el desarrollo económico, la inclusión social y la mejora de los servicios públicos que se brinda a la ciudadanía.

81

### 1. Las políticas públicas

#### 1.1 Definición

Una política pública es una posición básica o curso de acción, guiado por principios e información<sup>61</sup> para orientar las decisiones respecto a una necesidad o situación de interés público. Las políticas públicas definen un orden de prioridad y el ámbito de acción del gobierno en el tratamiento de los problemas o necesidades, según su naturaleza y urgencia.

La política pública depende del momento y los sujetos involucrados en la interpretación, abordaje y priorización del problema, así como también de la información disponible sobre el mismo

<sup>60</sup> Artículo 191 de la Constitución Política y artículo 15 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>61</sup> Los problemas deben contar con un diagnóstico que debe ser lo más riguroso posible y apoyarse en información confiable, investigaciones sistemáticas y análisis especializados.

Toda política pública se origina en el diagnóstico de algún problema que afecta a la población y que requiere ser encarado con cierta urgencia

Es importante que exista consenso sobre los problemas que afectan a la población y la mejor forma de enfrentarlos es desde las políticas públicas. Ello contribuirá a que las decisiones políticas para su implementación sean tomadas con un mayor compromiso por parte de las autoridades y que la sociedad civil tenga mayor interés en su vigilancia.

Una política pública:

|   |   |
|---|---|
| <b>Es un producto del Estado.</b>                                       | El responsable de su aprobación es un organismo público                                 |
| <b>Tiene una expresión formal.</b>                                      | Las políticas están contenidas explícitamente en instrumentos autorizados.              |
| <b>Se aprueban a través de instrumentos legales.</b>                    | Leyes, Reglamentos de leyes, decretos, ordenanzas regionales, y ordenanzas municipales. |
| <b>Se aprueban a través de instrumentos administrativos y técnicos.</b> | Planes, presupuestos, proyectos, y programas.   |

Las políticas públicas siempre son explícitas, su contenido está expresado en un instrumento público. Las principales fuentes de expresión son las leyes, instrumentos de planificación y gestión, programas, procedimientos, entrega de productos y servicios públicos. La Constitución se constituye en un parámetro de las políticas públicas, es decir que es la norma fundamental que establece límites normativos a las políticas públicas, sean éstas económicas o sociales, que deben ser tomados en cuenta por los hacedores e implementadores de dichas políticas.

Antes se decía que las políticas podían ser implícitas, pero en realidad lo que se estaba describiendo con este adjetivo eran más bien un conjunto de “prácticas políticas” que no son producto del consenso social y político que es la base de toda política dotada de legitimidad.

En síntesis, una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Lahera Parada, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Breviarios, Fondo de Cultura Económica. Chile 2004, página 15.

## 1.2 Estructura básica

| Elementos                | Descripción  |
|--------------------------|--|
| Marco de referencia      | Contiene el contexto socio económico del problema y el marco conceptual empleado para su diagnóstico.  |
| Justificación            | Partiendo de la situación problemática descrita, se compara con la situación deseada, la cual será posible a partir de la adopción de la política propuesta. Se argumenta sobre la pertinencia de la política como un conjunto de intervenciones que permitirán la transformación de la situación observada en la situación esperada, especialmente porque ésta está asociada con el avance hacia el desarrollo y la mejora de la calidad de vida y las oportunidades de la población. |
| Resultados               | Describen los cambios que la aplicación de la política va a lograr en la situación de la población afectada por el problema.   |
| Metas                    | Las metas pueden ser físicas (población atendida con el bien o servicio que va a entregarse) o también pueden ser financieras (cantidad de recursos que se van a asignar y ejecutar para su implementación). Lo importante de las metas es que puedan dar cuenta de cómo se van cerrando las brechas entre la situación anterior y la nueva situación que se va generando con la aplicación de la política.  |
| Medidas de política      | Son las acciones e intervenciones que se van a desarrollar en la implementación de la política. Pueden ser programas.  |
| Arreglos institucionales | Son las decisiones que se van a tomar para implementar la política pública y comprende la asignación de responsabilidades específicas de coordinación y otras como apoyo, supervisión, evaluación que les corresponden a las entidades involucradas.   |

## 1.3 Características<sup>63</sup>

Las políticas públicas tienen las siguientes características:

- ◊ Un contenido que explicita los resultados o productos a alcanzar.
- ◊ Un programa que especifique en forma estructurada las acciones a seguir para alcanzar el propósito o los propósitos de la política.
- ◊ Una orientación normativa que exprese las finalidades y preferencias que quien decide no puede dejar de asumir, sean estas conscientes o no, voluntarias o no.
- ◊ Un factor de coerción, referido a la autoridad legal que inviste al actor gubernamental actuante, a su legitimidad como autoridad; y
- ◊ Una competencia social, definida por los sectores sociales (individuos, grupos, instituciones) que componen el campo de la acción gubernamental.

<sup>63</sup> Ferrí Durá, Jaime: Políticas Públicas. Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales (on line). Universidad Complutense. Madrid. España.

## 1.4 Clasificación

Hay muchas clasificaciones de las políticas públicas, entre ellas tenemos:

**Por su trascendencia**, se establece una distinción entre *una obligación permanente para todas las administraciones, cualquiera que sea su signo político*,<sup>64</sup> de aquellas que resultan de una gestión determinada, así se tienen:

- ◊ **Las políticas estatales** son los mandatos públicos de mayor jerarquía político administrativa<sup>65</sup> y se encuentran por encima de los gobiernos. Están contenidas en la Constitución, el marco jurídico o legal, los tratados internacionales, planes de largo plazo y todas aquellas decisiones que sean producto de cuerpos legislativos cuya personalidad jurídica represente la voluntad colectiva.
- ◊ **Las políticas gubernamentales** son aquellas implementadas por un determinado gobierno y por lo general sólo tienen vigencia durante el periodo de su gestión. Tales como los presupuestos, los decretos presidenciales, las disposiciones ministeriales, regionales y locales. Algunas decisiones gubernamentales pasan a ser permanentes y pueden llegar a confundirse con las políticas estatales, pero el hecho de que puedan ser derogadas, sustituidas o modificadas por voluntad expresa del poder gubernamental de otra época, sin intervención de órganos de representación popular, establece algunas diferencias significativas.<sup>66</sup>

**Por su alcance territorial**, ámbito de influencia o nivel de gobierno que las sanciona, son aquellas que se diferencian en razón de su alcance o ámbito de influencia, por lo que se clasifican en políticas nacionales, subnacionales o locales.

**Por la entidad que las emite**, diferenciándolas en políticas ministeriales, regionales o municipales.

**Por su propósito** ante las y los beneficiarios, clasificándolas en políticas compensatorias, focalizadas y políticas generativas.

64 Ibid.

65 Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San Salvador, 2008. Página 23.

66 Ibid.

- ◊ **Las políticas compensatorias**, están dirigidas a corregir desigualdades entre grupos y suponen acciones afirmativas a favor de ciertos grupos para compensar desventajas. Por ejemplo, los planes regionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PRIO) o planes regionales de igualdad de género (PRIG).
- ◊ **Las políticas focalizadas**, están circunscritas a una población objetivo, y a determinadas necesidades específicas producto de situaciones extremas o de riesgo para aspectos determinados del bienestar. Por ejemplo, programas sociales regionales de lucha contra la pobreza.
- ◊ **Las políticas generativas**, son políticas que, si bien pueden comprender iniciativas compensatorias como parte de su implementación, van acompañadas de acciones de empoderamiento de los grupos a los cuales están dirigidas, a fin de que puedan en cierto tiempo intervenir por sí mismos en la satisfacción de sus propias necesidades y romper cualquier nexo de dependencia que pudiese haber sido ocasionado por la acción positiva. Por ejemplo, los mecanismos de cuotas de participación para mujeres y pueblos indígenas en el CCR.

### 1.5 Políticas públicas orientadas a resultados

Una política pública está orientada a resultados cuando prioriza la realización de cambios (resultados) que responden a un problema o necesidad.

La política pública orientada a resultados financia y mide el logro de resultados que valora la ciudadanía, así como el desempeño de las entidades públicas responsables de su implementación, fijando metas y premiando aquellas que las alcanzan y las superan.

Así, las autoridades se concentran en el logro de metas del sector público y no sólo en controlar los recursos para su operación. Pero estas metas responden a lo que desea la ciudadanía y no a las metas de la burocracia. Entonces, la política pública tiene como objetivo satisfacer las necesidades prioritarias de los ciudadanos y las ciudadanas. Por ello, las políticas públicas orientadas a resultados deben promover espacios de interacción entre el Estado y la ciudadanía, con canales de comunicación fluidos que eviten la omisión de las demandas ciudadanas y también las demandas insostenibles.

El valor público es el valor creado por el Estado a través de leyes, servicios, regulaciones, y está determinado por las preferencias ciudadanas. El valor público permite:

- ◊ Medir el desempeño de las políticas y las entidades públicas.
- ◊ Tomar decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.
- ◊ Elegir la mejor forma de entregar bienes y servicios (productos) a la población.

El concepto de valor público asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno.

Se trata de una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles servicios. Solo así la ciudadanía percibirá que sus gobiernos generan valor público, por lo que apreciarán al gobierno porque sabrán que es capaz de incrementar la cantidad de valor público que suministran.

El resultado de esta situación es mejorar la calidad de vida, ser más efectivos en la provisión de servicios públicos, contar con una mejor capacidad de respuesta, e incrementar la confianza ciudadana en el gobierno.

Bertucci, Guido: Gobierno digital y valor público. En: Política digital, Año 4, Número 23 abril-mayo 2005. México DF.

[http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/418/filearton102\\_multimedia.pdf](http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/418/filearton102_multimedia.pdf)

## 1.6 Institucionalización de las políticas públicas

Institucionalizar una política pública es incorporar en una norma todos los aspectos que deben tenerse en cuenta cuando se realizan acciones destinadas a superar situaciones determinadas en un ámbito específico (territorial, sectorial, etc.).

La norma que se prescribe tiene carácter obligatorio tanto para los que la dictan como para los que la aplican, ejecutan y evalúan.

Para institucionalizar una política pública es indispensable contar con lo siguiente:

- ◊ Mandato legal de su creación.
- ◊ Una instancia ejecutora en un nivel de gobierno, que forme parte de la estructura del Estado.
- ◊ Capacidad de decisión e influencia.
- ◊ Recursos económicos propios.
- ◊ Recursos humanos capacitados y competentes.

### 1.7 Política Nacional de Modernización

Con el propósito de acercar el Estado a los ciudadanos en todo el país, se ha formulado la Política Nacional de Modernización. Esta política parte de la constatación que el proceso de descentralización, si bien satisfizo aspiraciones y necesidades largamente postergadas de la población, tanto la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales como el incremento de recursos no fueron acompañados de mejores capacidades descentralizadas de gestión. Construir un Estado moderno al servicio de las personas es el corazón y la visión de la política de modernización. Su objetivo general consiste en orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país.

La apuesta central de la política es una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano, cuyos componentes son:

- ◊ Planeamiento del Estado: políticas de Estado y de gobierno, pues son las políticas públicas las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado al servicio del ciudadano.
- ◊ Planeamiento estratégico, para definir los objetivos gubernamentales y los objetivos generales de cada entidad, reflejándose a la vez en Planes Operativos y metas claras.
- ◊ Presupuesto para resultados, de modo que sus presupuestos sean asignados con orientación a resultados, es decir, a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas.
- ◊ Gestión por procesos, asumiendo el desafío de cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos de su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano.

- ◊ Servicio civil meritocrático, que consiste en un sistema de empleo en el que se trate de proveer y administrar el personal idóneo para cumplir los fines de la organización. Para ello se ha dictado la Ley del Servicio Civil.
- ◊ Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, de modo que sea posible medir el desempeño de la institución mediante el grado de cumplimiento de sus metas de asignación de recursos, en función de las prioridades establecidas a nivel funcional y territorial en sus planes estratégicos, operativos y presupuesto. Por su parte la gestión del conocimiento busca generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito y explícito existente en un determinado colectivo u organización, para dar respuesta a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo.

En base a esos componentes, la Política de Modernización ha planteado 5 pilares de trabajo complementados con 3 ejes transversales, como se aprecia a continuación:<sup>67</sup>



### 1.8 Políticas de desarrollo regional: ¿Cómo se implementa el desarrollo regional?

El desarrollo regional comprende la aplicación de las políticas de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGp.pdf>)

<sup>68</sup> Artículo 6 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El proceso de descentralización supone el redimensionamiento gradual del gobierno nacional, la transferencia continua de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades de gestión e incrementando sus recursos; y el respeto de sus competencias.<sup>69</sup>

La gestión del gobierno regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.<sup>70</sup>

La administración regional<sup>71</sup> se ejerce bajo un sistema gerencial sustentado en la planificación estratégica, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, en el marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales.

La dirección del gobierno regional está a cargo de la presidencia regional y las funciones ejecutivas y administrativas corresponden al gerente general regional y a los gerentes regionales, según lo establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en los reglamentos de organización y funciones aprobados por el consejo regional.

La supervisión de los actos de administración que ejecuten los gobiernos regionales conforme a los sistemas administrativos nacionales a cargo del gobierno nacional, se regulan por las disposiciones legales del sistema correspondiente.

### Las políticas y la gestión regional tienen 14 principios rectores<sup>72</sup>

- ◆ **Participación**, en la creación y uso de instancias y estrategias 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.
- ◆ **Transparencia**, en la difusión de los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del gobierno regional y el cumplimiento de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806 para la implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública.

<sup>69</sup> Artículo 8 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>70</sup> Artículo 32 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>71</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>72</sup> Artículo 8 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- ◇ **Gestión moderna y rendición de cuentas**, para lo cual se implementará además de la audiencia pública, otros mecanismos para la rendición de cuentas sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de la gestión.
- ◇ **Inclusión**, para la promoción de la inclusión económica, social, política y cultural, de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos de las políticas, bienes y servicios que provee el Estado, principalmente, aquellos que habitan en el ámbito rural y que están organizados en comunidades campesinas y nativas. La aplicación de este principio implica conocer su cosmovisión, escuchar e incorporar sus necesidades, demandas y aportes en la implementación de las políticas regionales, así como también, impedir la discriminación por razones de etnia, religión, género o de cualquier otro tipo.
- ◇ **Eficacia**, en el cumplimiento de los objetivos y metas de sus planes y proyectos de desarrollo regional concertados.
- ◇ **Eficiencia**, en la utilización óptima de los recursos para el logro de sus objetivos.
- ◇ **Equidad**, en la promoción del igual acceso a las oportunidades y en la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional.
- ◇ **Sostenibilidad**, para lograr el equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales garantizando la protección y defensa del medio ambiente y la biodiversidad.
- ◇ **Imparcialidad y neutralidad**, como garantía de la actuación de la Administración Pública.
- ◇ **Subsidiariedad**, basada en la idoneidad del gobierno más cercano a la población para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado, y que implica, por ejemplo, que el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.
- ◇ **Concordancia con las políticas nacionales**, que implica que las políticas de los gobiernos regionales deben guardar concordancia con las políticas nacionales de Estado. Este principio tiene una importancia crucial, ya que más allá de la concordancia, lo que realmente se espera es la articulación de las políticas entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a los roles que éstos tienen en la provisión de bienes y servicios para la población.

- ◆ **Especialización de las funciones de gobierno**, a fin de evitar duplicidad de funciones entre sus distintas gerencias u oficinas.
- ◆ **Competitividad**, para la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y, facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.
- ◆ **Integración**, tanto la intrarregional e interregional, orientándose a la formación de acuerdos macroregionales que permitan el uso más eficiente de los recursos, con la finalidad de alcanzar una economía más competitiva.

El cumplimiento de los principios rectores establecidos es materia de evaluación en el Informe Anual presentado por el Presidente Regional ante el Consejo. Asimismo, estos principios se constituyen en indicadores en la evaluación del accionar del conjunto de los miembros del consejo regional y de los funcionarios y las funcionarias regionales.

En síntesis, las políticas públicas orientan la actividad del Estado y de la colectividad hacia el cumplimiento pleno de los derechos de las personas y de los deberes ciudadanos.

## 2. La función normativa de los consejeros y las consejeras regionales

Las normas y disposiciones del gobierno regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro gobierno regional ni de los otros niveles de gobierno. Se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa<sup>73</sup>.

### 2.1 Normas regionales: descripción y tipos

Las normas regionales son el conjunto de disposiciones que rigen el funcionamiento de cada ámbito regional. Este conjunto de normas regionales, junto con las normas jurídicas nacionales y locales provinciales y distritales, forman parte del conjunto del sistema legislativo peruano.

Al existir esta gama amplia de normas jurídicas, emanadas de diversas entidades públicas (nacional, regional y local), el sistema jurídico nos plantea

<sup>73</sup> Artículo 36 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

que, en caso de conflicto en el mandato de dos normas, ellas se ordenan y se aplican teniendo en cuenta los principios de constitucionalidad, legalidad y el principio de competencia y jerarquía del órgano que aprueba la norma. Veamos brevemente cada uno de estos principios:

- ◆ **Constitucionalidad:** señala que las normas constitucionales tienen primacía sobre cualquier otra norma del sistema. En caso de que una norma se oponga de alguna manera a la norma constitucional, se aplicará la norma constitucional.
- ◆ **Legalidad:** las normas con rango de ley priman sobre las normas de nivel inferior.
- ◆ **Competencia:** señala que el decreto o resolución válida para normar aspectos determinados de la realidad, es el emitido por la autoridad o funcionario o funcionaria que ha recibido la atribución de resolverlo.<sup>74</sup>

Los gobiernos regionales, a través de sus órganos de gobierno, dictan las normas y disposiciones siguientes:<sup>75</sup>

92

- ◆ El consejo regional ejerce sus funciones de gobierno en asuntos de su competencia mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos.<sup>76</sup>
- ◆ La presidencia regional ejerce funciones ejecutivas a través de los decretos y resoluciones regionales.
- ◆ Los órganos internos y desconcentrados emiten resoluciones conforme a sus funciones y nivel que señale el Reglamento del Organización y Funciones. Estos actos administrativos corresponden a la gerencia general, gerencias regionales y/o direcciones regionales.<sup>77</sup>

Veamos los tipos de normas regionales la descripción de cada una de ellas en el siguiente cuadro:

<sup>74</sup> Rubio Correa, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho<sup>o</sup>. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, Lima – 1984. P 144 y 154.

<sup>75</sup> Artículo 37 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>76</sup> Inciso a, artículo 37, artículos 38 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>77</sup> Inciso b, artículo 37<sup>o</sup> y artículos 40<sup>o</sup> y 41<sup>o</sup> de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

| Normas Regionales                    | Descripción  |
|--------------------------------------|--|
| <b>Ordenanzas Regionales</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del gobierno regional y reglamentan materias de su competencia.</li> <li>• Una vez aprobadas por el consejo regional son remitidas a la presidencia regional para su promulgación en un plazo de 10 días naturales. Como se indicó en el Modulo 1, existe un vacío legal en el supuesto que el presidente regional no observe o no promulgue la ordenanza regional aprobada por el consejo, en esos casos se sugiere que se regule este supuesto en el Reglamento Interno del Consejo, aplicando analógicamente lo previsto en la Constitución para el Congreso de la República. (Artículo 38 LOGR).</li> </ul> |
| <b>Acuerdos del Consejo regional</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresan la decisión del consejo regional sobre sus asuntos internos, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.</li> <li>• Los Acuerdos Regionales serán aprobados por mayoría simple de sus miembros. En el Reglamento del Consejo Regional se podrá acordar otras mayorías para aprobar normas. (Artículo 39 LOGR).</li> </ul>   |
| <b>Decretos Regionales</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la administración regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano.</li> <li>• Son aprobados y suscritos por la Presidencia Regional, con acuerdo del directorio de gerencias regionales. (Artículo 40 LOGR).</li> </ul>   |
| <b>Resoluciones Regionales</b>       | <p>Norman asuntos de carácter administrativo. Los Niveles de Resoluciones son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Ejecutiva Regional, emitida por el presidente regional.</li> <li>b) Gerencial General Regional, emitida por el Gerente General Regional.</li> <li>c) Gerencial Regional, emitida por los Gerentes Regionales.</li> <li>d) Direcciones regionales.</li> </ol> <p>(Artículo 41 LOGR).</p>   |

La norma regional de alcance general es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano,<sup>78</sup> salvo plazo distinto expresamente señalado en la misma, debiendo publicarse además en el diario encargado de las publicaciones judiciales en la capital del departamento. Además deben publicarse en el portal electrónico del gobierno regional. De acuerdo al DS N° 018-97-PCM (modificado por DS N° 058-2003-PCM) y el DS N° 001-2009-JUS, la publicación de normas de carácter general, incluyendo las emitidas por los gobiernos regionales y locales, es gratuita.

Los acuerdos del consejo regional y los decretos regionales son publicados y se difunden en el portal electrónico del gobierno regional.

## 2.2 Aspectos sobre los cuales se puede normar en el ámbito regional

De acuerdo a las normas vigentes y en particular en concordancia con el artículo 15° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las consejeras y los consejeros regionales tienen funciones normativas para:

<sup>78</sup> Artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

- ◊ Diseñar, debatir y aprobar normas de carácter general, que intenten resolver problemas públicos o promover el desarrollo de políticas públicas regionales.
- ◊ Aprobar, modificar o derogar normas referidas al gobierno regional: reglamento interno, y las remuneraciones y dietas del presidente del gobierno regional y los consejeros y consejeras regionales, respectivamente.
- ◊ Proponer al Congreso de la República iniciativas legislativas sobre su competencia.
- ◊ Crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley.
- ◊ Definir la política permanente sobre la participación ciudadana en la circunscripción del gobierno regional.
- ◊ Pronunciarse sobre asuntos internos y de control político o de representación.

### 2.3 Ordenanzas regionales: aspectos generales

Tomando en cuenta las atribuciones y las obligaciones de los consejeros y las consejeras regionales, las ordenanzas que se emiten con mayor regularidad son:

**Ordenanzas sobre gobierno y administración:** se utilizan para:

- ◊ Aprobar, modificar, o derogar normas o reglamentos referidos al gobierno regional.
- ◊ Aprobar importantes instrumentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y el Manual de Organización y Funciones (MOF).
- ◊ Autorizar la transferencia de bienes muebles e inmuebles de propiedad del gobierno regional.
- ◊ Aprobar la creación, venta, concesión o contratos de empresas, bienes y activos regionales (Ver: Ordenanza Regional N° 004-2005-GR. LAMB/CR, que crea un área Ecológica Regional de más de 1400 hectáreas en Lambayeque).
- ◊ Aprobar el Reglamento Interno del Consejo Regional.
- ◊ Crear y formalizar la constitución de las comisiones ordinarias.

**Ordenanzas sobre desarrollo regional:** están dirigidas a promover el desarrollo regional, al proponer la aprobación de normas como:

- ◊ El plan de desarrollo regional concertado.
- ◊ El plan anual.
- ◊ El presupuesto participativo.
- ◊ El plan de competitividad regional.
- ◊ El programa de inversiones y exportaciones regionales.
- ◊ El plan regional de desarrollo de capacidades humanas.
- ◊ El programa de desarrollo institucional.
- ◊ El plan de desarrollo territorial.
- ◊ Las propuestas de desarrollo regional en general (Ver: Ordenanza N° 56-05-GRA/CR los Lineamientos de Políticas Sectoriales del Gobierno Regional Ayacucho).

**Ordenanzas sobre presupuesto y crédito:** aprueban estados financieros y presupuestarios, y autorizan operaciones de crédito interno o externo.

**Ordenanzas sobre temas fiscales:** proponen la creación, modificación o supresión de tributos regionales.

**Ordenanzas sobre iniciativas legislativas:** proponen al Congreso de la República las iniciativas que se requieran en asuntos de su competencia.

**Ordenanzas sobre participación ciudadana:** definen la política permanente sobre la participación ciudadana con el objetivo de fortalecer los vínculos del gobierno regional con la población en diversas instancias y momentos de la gestión pública. Entre éstas tenemos:

- ◊ Los reglamentos para la inscripción y la elección de representantes de la sociedad civil ante el consejo de coordinación regional.
- ◊ Los reglamentos de las audiencias públicas de rendición de cuentas.
- ◊ La creación de mesas y comités de concertación sobre diferentes temas.
- ◊ Los planes de desarrollo de capacidades humanas y de participación ciudadana en el gobierno regional (Ver a modo de ejemplo: Ordenanza Regional N° 09-05-GRA/ se aprueba el Plan Regional de Participación Ciudadana de Ayacucho).

## 2.4 Acuerdos regionales: aspectos generales

De conformidad con las atribuciones y obligaciones de los consejeros y las consejeras regionales, los acuerdos regionales más recurrentes son:

**Acuerdos para formar comisiones investigadoras:** los cuales sirven para:

- ◊ Formalizar la designación de consejeros y/o consejeras regionales encargados de entregar un informe de investigación, con conclusiones y recomendaciones sobre asuntos referidos a aclarar indicios de irregularidades, uso de recursos públicos, comportamiento de autoridades, gasto público inadecuado o incompatibilidad de funciones.
- ◊ Fijar un plazo para la entrega del informe, ampliar el plazo original o incorporar un nuevo encargo a la Comisión Investigadora (Por ejemplo, el Consejo Regional de Huancavelica mediante Acuerdo N° 046-2005. GRH crea la Comisión Investigadora para evaluar la ejecución de gasto de la Asignación Presupuestal para la Difusión de la Propuesta Integración para la conformación de la región Ayacucho - Huancavelica- Ica, dispuesto mediante Ordenanza regional N° 048-GR-HVC/CR).

**Acuerdos invitando o citando a funcionarios:** los consejeros y consejeras regionales pueden acordar invitar o citar a los funcionarios del órgano ejecutivo regional para que den explicaciones o informes sobre temas específicos, como, por ejemplo, sobre asuntos presupuestales, de gasto público, bienes regionales, entre otros. Estas explicaciones e informaciones deben ayudar a que los consejeros y las consejeras regionales cumplan sus funciones (Ver, por ejemplo, el Consejo Regional de Lambayeque mediante Acuerdo Regional N° 009-2006-GR.LAMB./CR cita al Jefe de la Oficina Regional de Control Institucional y al Procurador Público Regional para que, en Sesión Extraordinaria, sustente ante el pleno del consejo regional su Informe y Memoria Anual).

**Acuerdos protocolares:** saludos o reconocimientos en general.<sup>79</sup>

**Acuerdos de representación del consejo regional:** designando a consejeros y/o consejeras regionales para que a nombre del consejo regional, los representen en actos o eventos propios de su cargo.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Por ejemplo, el Consejo Regional de Huancavelica mediante Acuerdo Regional N° 018-2005.GRH aprueba declarar visitante Ilustre de la Región Huancavelica al Presidente Constitucional de la República.

<sup>80</sup> Por ejemplo, el Consejo Regional de Lambayeque mediante Acuerdo Regional N° 006-2006-GR.LAMB./CR autoriza a la Comisión de Desarrollo Social, Educación, Cultura y Recreación, Deporte, Vivienda y Saneamiento del Consejo regional del Gobierno Regional de Lambayeque para que se traslade a la Capital de la República, a fin de sustentar ante la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, la aprobación de un Crédito Suplementario.

- ◆ Acuerdos realizando diversos tipos de encargos a las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales del consejo regional.
- ◆ Acuerdos administrativos respecto a las y los funcionarios o autoridades del gobierno regional.<sup>81</sup>
- ◆ Acuerdos para que el consejo regional cumpla con sus atribuciones.

Es importante recordar que, el consejo regional, en los primeros meses de gestión debe aprobar mediante ordenanzas regionales:

- ◆ Los planes de desarrollo concertados,
- ◆ Los presupuestos participativos,
- ◆ Los estados financieros y presupuestarios correspondientes,
- ◆ La asignación de remuneración del presidente regional y las dietas de las y los consejeros regionales,
- ◆ El Cuadro de Asignación de Personal (CAP) del gobierno regional, y
- ◆ El Reglamento Interno del Consejo Regional o su modificación de ser pertinente.

## 2.5 Criterios para la formulación de normas regionales

Las normas expresan políticas públicas y el rol de diseñadores de políticas, en el nivel regional, está reservado al presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y consejeros y consejeras.

En la formulación de normas regionales los consejeros y las consejeras regionales que quieren aportar a la solución de problemas sentidos por la mayoría de la población, deben tener en cuenta algunos criterios básicos, como:

- a. **El interés público:** implica tomar en cuenta las preferencias o prioridades de los ciudadanos y ciudadanas para la resolución de determinados problemas que afectan a la mayoría o a una gran proporción de la población.

Es recomendable programar reuniones de trabajo o talleres con la población y utilizar instrumentos como el árbol de problemas, así conoceremos de cerca sus intereses y prioridades.

<sup>81</sup> Por ejemplo, el Consejo Regional de Lima mediante Acuerdo Regional N° 001-2003-GRL concede licencia al Presidente Regional del Gobierno Regional de Lima por el término de 05 días naturales.

- b. La articulación:** el diseño del marco legal debe articularse a una política pública nacional y/o regional que resuelva de manera eficaz los problemas que se presenten.
- c. La instrumentalización:** el marco legal debe proporcionar instrumentos de acción concretos para que el órgano ejecutivo realice las tareas encaminadas a la resolución de problemas.
- d. El ejercicio del valor público:** el diseño de políticas no debe perder de vista la generación de valor público. Entendemos por valor público como el ingrediente añadido o adicional de las políticas públicas (expresadas en leyes y otras regulaciones) que satisface las expectativas ciudadanas o de la población en general.

Un ejemplo de valor público en el proceso de descentralización es el cumplimiento, por parte del gobierno regional, de los acuerdos y la priorización del gasto público de inversiones que se lleva a cabo, en el marco de los procesos de presupuesto participativo, en los Consejos de Coordinación Regional o en otros espacios de concertación que promueva la gestión pública regional. Porque en esos espacios se debate y se acuerda - a partir de las preferencias ciudadanas - el desarrollo y la priorización de la inversión pública regional.

98

Para obtener valor público en el diseño de políticas, debemos plantearnos la siguiente pregunta:  
**¿Cuál es el sacrificio que estamos dispuestos a hacer (gobierno, ciudadanas y ciudadanos) o dar (costo de oportunidad) por alcanzar un valor adicional?**

**Nota:**

*Cuando se toma una decisión sobre el destino o uso de recursos, los cuales generalmente son escasos, implícitamente se está dejando de utilizar dichos recursos en otros fines u opciones alternativas. En ese sentido, el costo de oportunidad es lo que se ganaría por asignar los recursos en la mejor opción alternativa y que, debido a la decisión tomada, no se ha percibido. Por lo tanto, el concepto de sacrificio o renuncia que realiza la sociedad (gobierno, ciudadanas y ciudadanos) para alcanzar el valor adicional encaja bien dentro de la definición económica convencional de costo de oportunidad. Sin embargo, la referencia a lo que la población estaría dispuesta a dar para que se cumplan las normas que son valoradas socialmente no es realmente un costo de oportunidad. Los costos están compuestos por aquellos que sí corresponden algo que se da o desembolsa (no solamente en términos monetarios) y aquellos que se refieren a lo que se deja de ganar o se sacrifica por la mejor opción alternativa que no ha sido elegida al asignar recursos (costo de oportunidad). Este último no es un desembolso.*

- e. **El costo de oportunidad de emitir la norma:** debemos revisar la diferencia existente entre los beneficios que se obtendrán por las decisiones públicas o normas que se piensan implementar, y los recursos y poderes que los ciudadanos y las ciudadanas están dispuestos a dar al Estado (gobierno regional) para que dichas decisiones públicas o normas puedan cumplirse. Esta diferencia debería ser significativamente mayor.

El costo de oportunidad de una acción pública sólo alcanza valor público si la ciudadanía en general, sea individual o colectivamente, está dispuesta a renunciar a algo a cambio de ello.

Los sacrificios no solamente se dan en términos monetarios (pagando impuestos o costos adicionales por un servicio), también pueden conceder poderes especiales al gobierno regional, revelando información pública o mejorando la atención (servicios/información más personalizada), brindando tiempo u otros recursos personales.

- f. **Planteamiento e identificación del problema:** para plantear un problema, primero debemos identificarlo, es decir saber exactamente cuándo estamos ante un problema.

La definición común de lo que es un problema la encontramos en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: Un problema es el conjunto de hechos o circunstancias que impiden la consecución de algún fin.<sup>82</sup>

En política pública, un problema se define como una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medio ambiente o la existencia misma de la comunidad. Y lo que lo convierte en problema público es que sea reconocido por los principales actores (el Estado, la sociedad civil, las empresas privadas) consideren que la situación actual no es aceptable y que es necesaria la formulación de una política pública para afrontarla.<sup>83</sup>

Una técnica que nos ayudará en esta definición es “**el árbol de problemas**”.<sup>84</sup> Para estos fines debemos preguntar primero cuál es el problema y luego preguntar qué origina el problema, finalmente señalar qué consecuencias produce. Todo lo que aquí se señale nos puede servir como insumo para elaborar tanto la parte considerativa como el articulado de la norma que vamos a proponer.

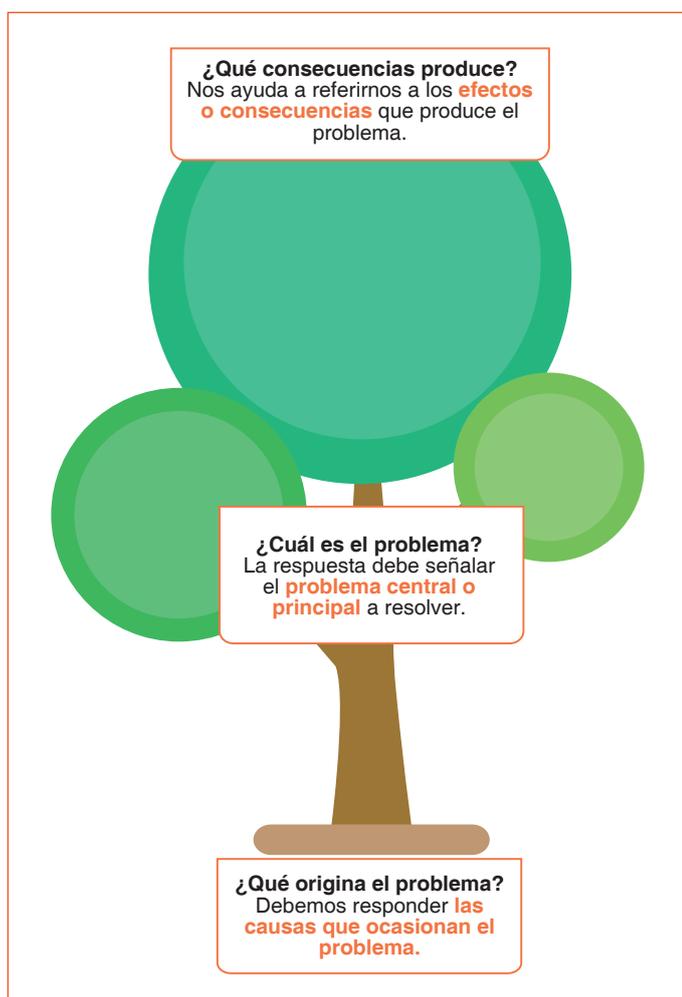
<sup>82</sup> Real Academia de la Lengua Española. Tomo VIII. Pág.1247. 2001.

<sup>83</sup> Tomado de: Olavarría Gambi, Mauricio: Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo N° 11 – 2007 – INAP, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. En [http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politiclas\\_Publicas.pdf;jsessionid=5E41E49785174FAC3BF560BA64A06355?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10754/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf;jsessionid=5E41E49785174FAC3BF560BA64A06355?sequence=1)

<sup>84</sup> El “árbol de problemas”, es un instrumento que sirve no sólo para conocer el problema que requiere la formulación normativa de los consejeros regionales, sino que es usado con mucha frecuencia para la formulación de proyectos de desarrollo e inversión, donde en la parte de perfiles de proyectos también se requiere definir el problema que se requiere solucionar.

### “El árbol de problemas”

Es una herramienta o técnica que se emplea para identificar una o más situaciones negativas.



100

**g. Recolección de Información:** paralelamente al planteamiento y a la identificación del problema se debe proceder a la recolección de información que fundamente y permita procesar la definición y características del problema. Esta información está relacionada con el número y las características socioeconómicas, educativas, de género, generacional y culturales de la población afectada.

Luego de recolectar y analizar toda la información disponible, se debe:

- ◊ Buscar y combinar datos que identifiquen la situación de la población en las áreas establecidas o de interés para la política pública y contrastarla con la percepción de ellos mismos.
- ◊ Efectuar una detallada observación de la realidad y averiguar y recopilar la mayor cantidad de antecedentes de soluciones anteriores, de manera participativa con la ciudadanía.

Recordemos que consejeras y consejeros regionales pueden pedir información sobre cualquier asunto de interés público al órgano ejecutivo regional.

**h. Análisis de objetivos y medios:** este criterio busca definir:

- ◊ La manera de solucionar el problema y
- ◊ Si la intervención pasa por una propuesta normativa o si es un problema de gestión pública del órgano ejecutivo regional.

**i. Análisis costo – beneficio:** el análisis costo beneficio implica:

- ◊ Realizar una descripción objetiva de la situación actual, y especificar por qué la actual situación no resuelve el problema. Debemos preguntarnos: ¿cuál es el contexto en el que se desarrollará la iniciativa pública?
- ◊ Si se trata de alguna propuesta de cambio normativo, sustentar por qué es necesario modificar la actual normatividad o, si hay ausencias en la norma, identificar los vacíos de tipo legal en que se incurriría; así mismo, identificar las revisiones que se necesitarían hacer para evitar las posibles colisiones legales o constitucionales.
- ◊ Verificar si los cambios que se proponen en la norma implican cambios o impactos no económicos, o por el contrario si se requieren de transferencias económicas.

En caso que dichos cambios correspondan a transferencias económicas entre las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, se establecerá igualmente:

- El sentido positivo o negativo en que afectará, y
- Si lo que va a costar es menor cuantitativamente al beneficio que se obtendrá.

**j. Análisis de género<sup>85</sup>:** implica desarrollar una valoración prospectiva de la norma propuesta respecto a cómo aborda las relaciones de género y su impacto en las relaciones mismas, es decir, se debe realizar un estudio y análisis “ex ante” de la propuesta para verificar:

85 Tomado de: “Como hacer leyes con equidad de género. Producción legislativa con perspectiva de género: herramientas para su inclusión”. Manuela Ramos. Junio 2005, p. 10,11y 12.



Es importante tener en cuenta que las **políticas públicas**, no son neutras en cuanto a su impacto en la vida y en las relaciones entre los varones y las mujeres.

- ◆ **En primer lugar**, si en la formulación de la norma en cuestión es pertinente incorporar la dimensión de género. Para ello es imprescindible contar con información desagregada por sexo y responder a las siguientes preguntas:

¿A qué grupo o grupos sociales está dirigida la propuesta?, ¿a quiénes afectará?  
¿Existen en este ámbito diferencias entre varones y mujeres en cuanto a derechos, recursos, participación, normas o valores, vinculados a la pertenencia a un sexo?

Si la respuesta a la segunda pregunta es positiva, la dimensión de género será pertinente.

- ◆ **En segundo lugar**, se está considerando el impacto que producirá la norma en los varones y en las mujeres y en las relaciones entre ambos.

El análisis del impacto de género ayuda a precisar cómo la norma regional contribuye a acortar las brechas de género entre varones y mujeres.

- k. Análisis cultural-étnico:** dentro de los gobiernos regionales no se debe perder de vista el componente cultural y étnico en la formulación de normas como parte de una perspectiva política inclusiva. De esta manera se permite que sectores, culturas o comunidades tradicionalmente

postergadas, participen de los beneficios de la gestión regional y de las aspiraciones de desarrollo,<sup>86</sup> asimismo se recojan sus visiones de cómo solucionar sus problemas, que pueden diferir de la visión de otros actores locales. Por lo que es fundamental desarrollar una consulta con diversos actores afectados por la norma a elaborar, para identificar:

- ◇ ¿Cómo los afecta?
- ◇ ¿Qué propondrían para hacerla más adecuada a sus necesidades?
- ◇ ¿Cómo se apropiarían de ella para que entre en vigencia?

**l. Identificación de actores:** busca identificar personas, instituciones, grupos o sectores públicos o privados que se verían involucrados con la aprobación normativa y las posibles reacciones que éstos tendrían a favor o en contra.

Para este propósito, la metodología de análisis de mapa de actores<sup>87</sup> nos da las pautas para identificarlos. Mediante ella podemos:

- ◇ Identificar potenciales conflictos de interés entre los actores involucrados en la propuesta.
- ◇ Adelantar situaciones de riesgo cuando se aplica una propuesta. Por lo que se puede prever riesgos en la implementación de acciones por parte de las autoridades.
- ◇ Identificar las relaciones entre los actores o los involucrados que puedan servir, si fuera necesario, para construir alianzas, apoyos y formación de la opinión pública ciudadana a favor de la propuesta normativa.
- ◇ Evaluar el tipo y nivel de participación necesaria dependiendo del actor, en cada una de las fases de la elaboración y aplicación de la norma; verificando si promueve y contribuye al cumplimiento pleno de los derechos de las personas y deberes ciudadanos, en forma sostenible.

**m. Claridad en el resultado esperado:** la propuesta normativa debe estar debidamente sustentada y contar con una exposición de motivos.

<sup>86</sup> Ver como ejemplo el artículo 8° inciso 4 de los principios rectores de las políticas y la gestión regional en la Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

<sup>87</sup> "Overseas Development Administration," Social Development Department. 1995.

**Por ejemplo:**

- ◊ En la Ordenanza Regional N° 068-2006, el Gobierno Regional de Huancavelica establece los requisitos para la presentación de iniciativas normativas, señalando que dichos requisitos son:
  - Exposición de motivos.
  - Base legal.
  - Análisis de costo-beneficio de la norma.
  - Incidencia en la legislación nacional y regional.
  - La fórmula legal.
  
- ◊ El Reglamento Interno del Consejo Regional de Loreto señala que toda iniciativa legal a ser presentada al consejo regional debe contar con:
  - Antecedentes.
  - Exposición de motivos.
  - El texto de la iniciativa.

**2.6 Pasos para la formulación de normas regionales**

En la formulación de normas, los consejeros y las consejeras regionales deben tomar en cuenta los siguientes pasos:

**Paso 1: Idea**

Toda formulación normativa comienza con una idea que intenta resolver un problema público, es decir, que atañe o busca el bienestar o el desarrollo regional.

Esta idea puede ser iniciativa de los consejeros o las consejeras regionales, del Presidente o vicepresidente regional, de un grupo de ciudadanos y ciudadanas organizadas, entre otros. Pero corresponde a los consejeros o las consejeras regionales hacer suya dicha idea o propuesta y darle forma de proyecto normativo.

Las ideas referidas a posiciones personales no pueden convertirse en propuestas para resolver un problema de interés público.

*Es conveniente procesar la idea o propuesta para identificar o plantear el problema público regional que se intenta solucionar.*



### **Paso 2: Redacción de la propuesta normativa**

Los consejeros y las consejeras regionales como parte de sus funciones normativas deben redactar las propuestas normativas que provienen de la idea concebida como solución a los problemas públicos regionales.

En la redacción de un proyecto de ordenanza regional se debe tomar en cuenta una estructura básica general:

- a. Exposición de motivos:** debe quedar clara la identificación del problema que se pretende resolver, así como el estado de situación existente y las razones para plantear una solución.

También es importante considerar:

- ◊ Los antecedentes y la descripción del problema público que se pretende atacar, los actores individuales e institucionales involucrados, los datos estadísticos, históricos y la argumentación y sustento de porqué es necesario cambiar esa situación.
- ◊ La competencia de la instancia que adopta la norma, en este caso el consejo regional.

Este procedimiento reafirma la idea de que una norma solucionará o formará parte de la solución final del problema público a través de una norma regional.

- b. Antecedentes y efectos normativos de la iniciativa:** la iniciativa propuesta debe tomar en cuenta los antecedentes normativos o la ausencia de una normatividad para la solución del problema público.

Del mismo modo, se debe señalar cuáles son los efectos legales que se producirán de aprobarse la propuesta normativa o las consecuencias de su no aprobación.

En la formulación de normas se debe tomar en cuenta, entre otras: La Ley de Reforma del Capítulo XIV de la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N° 27795). El análisis normativo comparativo debe tomar como referencias las leyes de organización y funciones de los sectores del gobierno nacional, donde se establecen sus competencias compartidas o exclusivas, como en educación, salud, en equidad e igualdad de oportunidades, en desarrollo social, en producción e infraestructura.

**c. Análisis costo-beneficio:** en este momento se debe definir si la propuesta normativa genera mayores beneficios cuantitativos y cualitativos que los costos que implica aprobarla.

- ◊ Deben quedar claras las fuentes o la manera cómo se financiará la norma propuesta en caso de ser aprobada.
- ◊ Los costos de oportunidad que los actores implicados en la propuesta están dispuestos a dar o a iniciar en pos de su aplicación.

**d. Fórmula legal final:** parte de la propuesta normativa donde se colocan los considerandos y la propuesta legal final.

**Los considerandos** son las justificaciones y argumentaciones del problema público existente y dan razón de porqué es necesario contar con una nueva normatividad para alcanzar su solución.

La propuesta legal final debe redactar los títulos, capítulos y artículos correspondientes de la nueva iniciativa que se va a presentar.<sup>88</sup> En otras ocasiones, la propuesta legal corresponde a modificaciones o anulaciones de artículos o capítulos de normatividad ya existente.

<sup>88</sup> Ver como ejemplo al artículo 48° del Reglamento Interno del Consejo Regional de Cajamarca.

### **Paso 3: Presentación de la propuesta normativa**

La propuesta normativa es presentada ante la secretaría del consejo regional.<sup>89</sup>

Otra fórmula a considerar es que la propuesta normativa sea derivada, a través de la secretaría regional, directamente a las Comisiones Ordinarias para su estudio.<sup>90</sup>

- ◊ La propuesta normativa también puede enviarse al CCR para recoger su opinión.
- ◊ Si hubiera interés de algunas provincias, podrían realizarse sesiones públicas descentralizadas.

### **Paso 4: Estudio de las comisiones ordinarias**

Las comisiones ordinarias son los órganos del consejo regional que reciben los encargos para estudiar las propuestas o iniciativas de normatividad (ordenanzas y/o acuerdos regionales) que son presentadas por los consejeros y las consejeras regionales, de manera individual o colectiva.



<sup>89</sup> A manera de ejemplo, este tipo de procedimiento se puede ver los artículos 37°, 38° y 39° del Reglamento Interno del Consejo Regional de Huánuco.

<sup>90</sup> Ver como ejemplo, el artículo 54° del Reglamento Interno del Consejo Regional del Cusco.

### **Paso 5: Dictamen**

Los dictámenes son documentos que contienen una exposición fundamentada, documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones sobre las propuestas normativas que son puestas a su consideración, ya sea por el pleno del consejo regional o derivadas directamente desde la secretaría del consejo regional.

Pueden existir dictámenes aprobados con la unanimidad de los miembros de una comisión, o de lo contrario pueden ser aprobados como dictámenes de mayoría. También pueden ponerse a consideración del pleno del consejo regional, dictámenes en minoría, para su decisión final.<sup>91</sup>

Los dictámenes deben incluir las opiniones a favor o en contra sobre la propuesta normativa, así como las opiniones que puedan haber hecho llegar las organizaciones de la sociedad civil.<sup>92</sup>

### **Paso 6: Debate, aprobación y promulgación de la norma**

En sesión ordinaria o extraordinaria, el pleno del consejo regional debate y, según sea el caso, aprueba o rechaza la propuesta normativa.

De ser aprobada la propuesta normativa, el presidente regional debe promulgar la norma y ordenar su publicación en el diario oficial El Peruano y en un diario de circulación regional.

Algunos consejos regionales, antes del ingreso de la propuesta normativa a la etapa de debate y aprobación, realizan una publicación previa del mismo, por un tiempo establecido, en la página web del gobierno regional.<sup>93</sup> Otra modalidad puede consistir en validar la propuesta de norma con los actores involucrados antes de ser presentada a la comisión.

No se olviden que las propuestas normativas antes de su aprobación por el pleno pueden ir para la opinión del CCR.

<sup>91</sup> Ver a manera de ejemplo el artículo 45° del Reglamento Interno del Consejo regional de Cajamarca.

<sup>92</sup> Ver a manera de ejemplo, el artículo 72° del Reglamento Interno del Consejo regional de Moquegua.

<sup>93</sup> Revisar a manera de ejemplo el artículo 51° del Reglamento Interno del consejo regional del Cusco.



# MÓDULO 4





---

## CONSEJEROS Y CONSEJERAS REGIONALES EJERCIENDO LA FUNCIÓN FISCALIZADORA: FISCALIZANDO PARA TRANSPARENTAR LA GESTIÓN PÚBLICA

---

### 1. Definiciones generales: fiscalización, vigilancia y supervisión

**Fiscalización:** Es la facultad que tienen los órganos políticos para velar por el cumplimiento de las responsabilidades y actos de los órganos ejecutivos; así como de los límites en el ejercicio de las mismas. Su prioridad es verificar el accionar de las principales autoridades políticas y funcionarios y funcionarias de las entidades de la administración pública. En los gobiernos regionales esta función la cumple el consejo regional.

La vigilancia y la supervisión son términos relacionados directamente con la labor fiscalizadora, por eso como consejeros y consejeras deben conocer bien lo que significan, para diferenciarlas de sus atribuciones.

**La vigilancia:** En nuestro contexto, la vigilancia está referida al control social que ejercen las ciudadanas y los ciudadanos organizados y no organizados sobre asuntos de interés público (comportamiento de los y las gobernantes y de los organismos del Estado), que forman parte de sus preocupaciones cotidianas y que afectan los derechos ciudadanos y la convivencia colectiva.

**La supervisión:** Es una función administrativa destinada a asegurar que se cumplan las tareas de acuerdo a las normas o al Reglamento de Organización y Funciones (MOF) no sólo a través de mecanismos de control, sino también mediante la orientación, ayuda y capacitación. Esta función de supervisión tiene el propósito de determinar si las actividades y sus resultados permiten alcanzar los objetivos previstos en los planes regionales y los estándares de calidad de los servicios.

La supervisión como función administrativa, es una labor que le corresponde a los órganos de control interno del sistema nacional de control. La Defensoría del Pueblo también tiene como misión institucional la protección de los derechos

de las personas, para lo cual supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía.

La diferencia de las acciones de supervisión de la Defensoría del Pueblo con relación a la realizada por los órganos de control interno, es que sus informes no tienen por objetivo determinar la responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios públicos. La Defensoría del Pueblo en atribución de su rol de colaborador crítico con la administración estatal concluye sus investigaciones formulando recomendaciones orientadas a modificar la actuación de la administración que afecta o podría afectar derechos fundamentales de las personas.

## 2. Fiscalización de los gobiernos regionales<sup>94</sup>

El gobierno regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República y del consejo regional, conforme a ley.

**La fiscalización se ejerce con arreglo a los principios de gestión pública regional;** como son la participación, la transparencia, la gestión moderna y rendición de cuentas, la inclusión, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, la imparcialidad y neutralidad, la subsidiariedad, la concordancia con las políticas nacionales, la competitividad y la integración. Todos estos principios están contenidos en el artículo 8° de la LOGR y desarrollados en el Módulo 3 Ítem 1.7.

## 3. Control de los gobiernos regionales

El control a nivel regional está a cargo del Órgano de Control Institucional (OCI) el cual depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.

El órgano regional de control institucional está bajo la Jefatura de un funcionario seleccionado y nombrado por la Contraloría General de la República, mediante concurso público de méritos. Su ámbito de control abarca a todos los órganos del gobierno regional y a todos los actos y operaciones que realizan conforme a Ley.

El Jefe del órgano regional de control institucional remite informes anuales al consejo regional acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de recursos y fondos públicos. Estos informes son públicos. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal electrónico del gobierno regional.

---

<sup>94</sup> Artículo 75 a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

### 3.1 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es la cabeza del Sistema Nacional de Control, que es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental.

El Sistema Nacional de Control está conformado por los siguientes órganos de control:

1. La Contraloría General, como ente técnico rector.
2. Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental en el gobierno nacional, en los gobiernos regionales y locales, en las unidades administrativas de los poderes Legislativo, Judicial y Ministerio Público, en los organismos autónomos, en los organismos reguladores, en las empresas públicas y en las privadas que administren o perciban recursos públicos.
3. Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General de la República y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros.

La Contraloría General, en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, a través de las unidades orgánicas responsables del control gubernamental de las distintas entidades.

La Contraloría General dirige y supervisa el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y la transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los y las funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

#### ¿Qué es el control gubernamental?

De acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Control, el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con

finés de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental puede ser interno o externo. El control Interno comprende las acciones de cautela previa simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes. El control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor.

El control externo es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

### **Acciones que llevan a cabo la Contraloría General de la República o el órgano regional de control**

Las acciones que desarrollan la Contraloría General de la República o el órgano regional de control institucional son:

- a. Acciones de control o auditorías internas posteriores al ejercicio de la entidad.
- b. Auditorías a los estados financieros y presupuestarios.
- c. Acciones que disponga la Contraloría o las requeridas por el titular de la entidad.
- d. Acciones preventivas de control al órgano del más alto nivel de la entidad, para optimizar la supervisión y la mejora de los procesos.
- e. Actuaciones de oficio cuando en los actos y operaciones de la entidad se encuentren indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al titular.
- f. Recepción y atención de denuncias que formulen la ciudadanía, así como los y las funcionarios y servidores públicos.
- g. Seguimiento de las medidas correctivas que debe adoptar la entidad después de las acciones de control.
- h. Formular y ejecutar el Plan Anual de Control aprobado por la Contraloría General.

- i. Evaluar e informar al Presidente del gobierno regional sobre el cumplimiento de los planes, programas y metas del gobierno regional.
- j. Evaluar e informar al Presidente del gobierno regional sobre el cumplimiento de la normatividad.

El Órgano Regional de Control Institucional depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República. El funcionario que ocupa ese cargo es seleccionado y nombrado mediante concurso público por esa entidad.

*En el artículo 77° de la ley Orgánica de Gobiernos Regionales se precisa que:  
"El jefe del Órgano de Control Regional emite informes anuales al consejo Regional acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de recursos y fondos públicos. Estos informes son públicos. Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal del gobierno regional".*



### 3.2 Relación entre el consejo regional y el órgano regional de control

Como se ha señalado previamente, el ámbito de control del órgano regional de control institucional abarca a todos los órganos del gobierno regional y todos sus actos y operaciones de acuerdo a ley. El Jefe del órgano de control interno debe entregar informes anuales al consejo regional sobre las acciones desplegadas y el uso de los recursos y fondos públicos, y hacerlos públicos, de manera que las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control deben publicarse en la página Web del gobierno regional.

### Control del gobierno nacional:

El gobierno nacional también controla el uso eficiente de los recursos públicos para la inversión y la administración a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF),<sup>95</sup> en todas las entidades y gobiernos sub-nacionales (regional y local) de todo el país.

#### ¿Qué es el SNIP?<sup>96</sup>

El SNIP es un sistema administrativo de carácter nacional que tiene por finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante la aplicación de requisitos, principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con los proyectos de inversión, buscando que éstos sean proyectos rentables, sostenibles, bien dimensionados, que no dupliquen esfuerzos y que alcancen una visión de largo plazo del desarrollo.

#### ¿Qué es el SIAF?<sup>97</sup>

El SIAF también es un sistema administrativo que supervisa el uso adecuado de recursos públicos para los procesos administrativos, logísticos, de servicios y de adquisiciones cotidianas que son supervisadas y registradas desde sus primeros pasos.

### 3.3 La fiscalización, una función de consejeros y consejeras regionales

Un ámbito propio del control político que ejercen los consejeros y las consejeras regionales son las acciones referidas a pedidos de información o investigaciones que buscan la verificación de las denuncias, quejas, reclamos u otros aspectos relativos a los y las funcionarios y servidores del gobierno regional.

Esta fiscalización no requiere la presentación de medios probatorios definitivos para iniciar procesos de investigación, es suficiente contar con indicios razonables que ameriten el pedido mediante una moción de cualquier consejera o consejero para que se inicie un proceso de fiscalización, luego de ser aprobado por el pleno del consejo regional.

<sup>95</sup> En la página web del Ministerio de Economía y Finanzas podemos acceder a los enlaces con el Sistema Nacional de Inversión Privada (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera. [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe).

<sup>96</sup> Ley N°27293 –Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Decreto Supremo N° 157-2002-EF –Reglamento de la Ley del sistema Nacional de Inversión Pública. <http://www.mef.gob.pe/DGPM/snipnet.php>

<sup>97</sup> <http://www.mef.gob.pe/siaf/>

Los consejeros y las consejeras regionales tienen las siguientes funciones fiscalizadoras:

- ◊ Controlar la gestión y la conducta pública de los funcionarios y las funcionarias.
- ◊ Controlar los actos de los órganos de dirección y administración del gobierno regional.
- ◊ Realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.

A modo de ejemplo, podemos señalar que una de las consecuencias de la función de fiscalización podría devenir en la vacancia o suspensión del cargo de presidente/a del gobierno regional, vicepresidente/a o consejeras y consejeros regionales, conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Estas funciones fiscalizadoras del consejo regional están contenidas en las siguientes normas legales:

En el artículo 21º de la ley de Bases de la Descentralización se precisa que:  
*“Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias... Son fiscalizados también por los ciudadanos de su jurisdicción, conforme a Ley”.*

En el artículo 75º-a de la LOGR se indica que:  
*“El gobierno regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía...La fiscalización se realiza en base a los principios de gestión pública regional...”*

En la actualidad algunos consejos regionales han optado por una especialización en la fiscalización y el control político, creando comisiones ordinarias de fiscalización.

*Este es el caso del Gobierno Regional de Lambayeque, donde estas comisiones se encargan de estudiar los indicios o denuncias que existan sobre presuntas irregularidades. La creación de estas comisiones no elimina la posibilidad de constituir comisiones*



Los resultados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por el consejo regional deben ser remitidos según el caso:

- ◊ **A la Contraloría General de la República**, cuando se trate de actos u operaciones que revelen por su acción u omisión, la indebida, ilegal o ineficiente gestión y/o utilización de recursos y bienes del Estado.
- ◊ **A la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios**, cuando se trate de actos que constituyan infracciones administrativas.
- ◊ **Al Ministerio Público**, cuando se trate de actos que constituyan ilícitos penales, a fin de que se lleven a cabo los procedimientos necesarios para la adopción de las medidas correctivas y sancionadoras correspondientes.

### 3.3.1 Inicio del proceso de fiscalización: Las mociones

Las mociones son iniciativas mediante las cuales los consejeros y las consejeras regionales pueden realizar pedidos para tomar acuerdos sobre asuntos de interés público para el ámbito regional.

Estas iniciativas pueden servir para:

- ◊ Conformar las comisiones de investigación.
- ◊ Invitar a funcionarios/a o al presidente/a del gobierno regional en una fecha coordinada para que se presente/n ante el consejo regional e informe/n sobre asuntos de interés público: procesos, denuncias, uso de recursos, relación con la ciudadanía, transparencia de la información. Esta moción de invitación debe ser aprobada por el pleno del consejo regional mediante un acuerdo regional.
- ◊ Pedir la vacancia y la suspensión para el presidente o presidenta regional y/o para los consejeros o las consejeras regionales.
- ◊ Pedir la sanción administrativa para los y las funcionarios y servidores públicos.
- ◊ Pedir que el pleno del consejo regional se pronuncie sobre asuntos de interés regional o del proceso de descentralización.
- ◊ Pedidos protocolares o de saludo en general.

La base legal que sustenta a estas iniciativas se encuentra en:

El artículo 16º de la ley Orgánica de Gobiernos Regionales precisa que:  
*“Son derechos y obligaciones funcionales de los Consejos Regionales:  
b. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del gobierno regional u otros de interés general”.*

### 3.3.2 Los pedidos de información

Son proposiciones mediante las cuales los consejeros y las consejeras regionales ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a las autoridades y órganos de la administración, a efectos de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

Es importante mencionar que el pedido de información formulado por los consejeros y las consejeras regionales no está sujeto al procedimiento de acceso a la información pública, pues obedece a su labor de fiscalización. En ese sentido, se sugiere regular en el Reglamento Interno del Consejo o en alguna directiva interna, el procedimiento y plazos para atender estos pedidos de información.

Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

### 3.4 Mecanismos de fiscalización

Para realizar eficientemente nuestra labor como fiscalizadores necesitamos de mecanismos que conduzcan nuestras actividades. Los más frecuentes los tenemos a continuación:

- 1. Presentación del presidente regional:** el presidente regional debe concurrir al pleno del consejo regional para exponer las políticas a implementarse. El artículo 21º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que el presidente regional debe presentar ante el consejo regional: el plan de desarrollo concertado, el plan y presupuesto participativo, el programa de inversiones y exportaciones regionales, el programa de competitividad regional, el programa de desarrollo de capacidades humanas, el programa de desarrollo institucional, y las propuestas de cooperación con otros gobiernos regionales, así como las estrategias de acción macro-regionales.
- 2. Comisiones de investigación:** estas comisiones se forman para esclarecer indicios de irregularidades de cierta gravedad que ameritan una profundización especializada. Suelen formarse a través de pedidos o

mociones de los consejeros y las consejeras regionales. La investigación culmina con un informe final que contiene conclusiones y recomendaciones y que debe ser aprobado por el pleno del consejo regional.<sup>98</sup>

3. **Comisión de fiscalización:** es una comisión ordinaria del consejo regional, especializada para investigar indicios o denuncias de presuntas irregularidades y actuación de funcionarios o funcionarias y otras responsabilidades que le sean encargadas.<sup>99</sup>
4. **Control presupuestal y de asuntos económicos:** son las acciones dispuestas o solicitadas por los consejeros y las consejeras regionales para verificar el manejo eficiente de los recursos públicos asignados al órgano ejecutivo regional, así como aprobar las necesidades presupuestales del gobierno regional y su ejecución eficaz.<sup>100</sup>
5. **Pedidos de información:** los consejeros y las consejeras regionales pueden pedir información al órgano ejecutivo regional sobre cualquier asunto de interés público para el desempeño de sus funciones fiscalizadoras, normativas y de representación.

Los destinatarios de dichos pedidos son el presidente regional, los gerentes regionales, los subgerentes y los principales funcionarios y funcionarias del órgano ejecutivo. La secretaría del consejo regional debe procesar dichos pedidos.<sup>101</sup>

6. **Citación e invitación:** mediante la citación, los consejeros y las consejeras regionales aprueban, la fecha y hora para la presentación de autoridades y funcionarios regionales ante el consejo regional para tratar, esclarecer o profundizar cualquier asunto de interés público regional.

Mediante la invitación, los consejeros y las consejeras regionales acuerdan coordinar con las autoridades y funcionarios y funcionarias regionales una fecha de presentación ante el consejo regional para tratar algún tema de interés público regional.<sup>102</sup>

98 Ver como ejemplo, el Acuerdo Regional N° 007-2006-CR/GRL del Consejo Regional de Lima que acuerda crear una Comisión Investigadora sobre la denuncia de presuntas irregularidades en la gestión del Director Regional de Educación del Gobierno Regional de Lima.

99 Ver como ejemplos las Comisiones de Fiscalización creadas por los Consejos Regionales de Lambayeque o de Madre de Dios, respectivamente.

100 Ver a manera de ejemplo el Acuerdo Regional de Lambayeque N° 019-2006-GR.LAMB./CR que dispone que la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Lambayeque, alcance al consejo regional, en el más breve plazo, informe detallado de la ejecución del gasto del saldo presupuestal del Sector Salud ascendente a S/. 14,985.00 en el marco de la ejecución presupuestal correspondiente al Ejercicio Fiscal Año 2005.

101 Como ejemplo se puede observar que el Consejo Regional de Tumbes mediante Acuerdo Regional N° 120-2003/GR-REGION TUMBES-P-SCR acuerda de manera unánime, solicitar información sobre el personal que viene laborando en la Casa Cuna y las funciones que desempeñan.

102 Ver a manera de ejemplo que el Consejo Regional de Lambayeque, mediante Acuerdo Regional N° 009-2006-GR.LAMB./CR, aprueba citar al Jefe de la Oficina Regional de Control Institucional; y, al Procurador Público Regional a la Sesión Extraordinaria del 30.ENE.2006 y procedan a exponer su Informe y Memoria Anual, respectivamente, debiendo alcanzar los mismos por escrito, con la anticipación debida previsto en el reglamento Interno.

### 3.5 Procedimiento para la investigación de denuncias de presuntas irregularidades

*Si a raíz de nuestra labor de fiscalización detectamos presuntas irregularidades, la manera de proceder es la siguiente:*



**1. Denuncias de presuntas irregularidades:** las denuncias de irregularidades deben tener indicios sustentados de que se han cometido acciones que trasgreden las normas de uso adecuado de recursos públicos o aprovechamiento del cargo por parte de funcionarios o autoridades regionales.

Como se mencionó, los consejeros y las consejeras regionales tienen como fuentes de estas denuncias la información de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de las investigaciones propias que luego ponen en conocimiento del pleno del consejo regional.<sup>103</sup>

**2. Presentación de las denuncias al consejo regional:** los consejeros y las consejeras regionales presentan ante el pleno del consejo, mediante una moción, la denuncia sobre presuntas irregularidades y proponen la medida que debe aprobarse, ya sea la formación de una comisión investigadora ad hoc o que se remita dicha denuncia a una comisión de fiscalización u otra comisión ordinaria.<sup>104</sup>

**3. Aprobación y trámite de la denuncia:** el consejo regional, de acuerdo a su Reglamento Interno o a lo aprobado en su sesión plenaria, aprueba la conformación de una Comisión Investigadora o el trámite o traslado hacia una comisión ordinaria, con un plazo perentorio y definido para presentar un informe final.

<sup>103</sup> Ver a manera de ejemplo, al artículo 11°-E del Reglamento Interno del Consejo Regional de Moquegua, donde precisa como responsabilidades de los consejeros atender las denuncias debidamente sustentadas por la población.

<sup>104</sup> Ver a manera de ejemplo, el artículo 65-A° del Reglamento Interno del Consejo Regional del Cusco.



*Una vez aprobada la conformación de una comisión investigadora, ésta procede como se indica en el siguiente acápite.*

### 3.6 Sobre la comisión que investiga una denuncia de presuntas irregularidades

122

Investigar una denuncia por presuntas irregularidades atañe una gran responsabilidad para los consejeros y las consejeras regionales, porque se encuentra en juego el prestigio y honra de personas representantes del Estado. Por ello, deben profundizar los indicios de la denuncia con el objetivo de arribar a conclusiones y recomendaciones definitivas.

*Cuando la investigación involucre a la autoridad o a un funcionario/a, debe ponerse en su conocimiento para que presente su descargo en un plazo determinado, para salvaguardar su derecho de defensa.*



### La comisión debe proceder de la siguiente manera:

1. Definir un plan mínimo de trabajo de acuerdo al plazo otorgado por el consejo regional.
2. El plan de trabajo debe considerar las citaciones de personas, sustentado las razones para la presentación de las mismas.
3. Por lo general este tipo de comisiones realizan su trabajo de manera reservada hasta que emita su informe final.
4. Si la denuncia implica varios hechos con presuntos indicios de irregularidad, la investigación debe dirigirse al esclarecimiento de cada uno de ellos de manera ordenada.
5. Si lo amerita, se debe solicitar información al órgano ejecutivo del gobierno regional u a otras instancias públicas o privadas para el esclarecimiento respectivo.
6. La investigación concluye con un informe final en el plazo señalado o, si es imprescindible, se solicita una ampliación del mismo.

Los informes finales son instrumentos que contienen la exposición detallada de los hallazgos o situación encontrada; así como las conclusiones y recomendaciones de las comisiones que investigan denuncias de presuntas irregularidades, describiendo cada uno de los hechos o partes en la que se ha dividido la investigación.

La comisión puede emitir informes finales por unanimidad e informes finales aprobados por mayoría. El pleno del consejo regional puede recibir informes presentados en condición de minoría para tomar una decisión final.

El pleno del consejo regional aprueba (por mayoría o unanimidad) las conclusiones y recomendaciones del Informe Final, y de haber ilícitos penales, éstos pueden ser remitidos al Ministerio Público para su resolución final.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> Ver a manera de ejemplo, el artículo 70° del Reglamento Interno del Consejo Regional del Cusco.

# ANEXOS

---



# ANEXO 1

## RECURSOS IMPUGNATORIOS CONTRA RESOLUCIONES REGIONALES INFORME N° DP/AE-2003-067

**Consulta formulada por el gobierno regional de Lambayeque sobre los recursos impugnativos contra las Resoluciones Regionales**

125

### I. ALCANCES

Con fecha 20 de agosto de 2003, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo recibió la consulta planteada por el Gobierno regional de Lambayeque, por intermedio de su Gerente de Asuntos Jurídicos, sobre los recursos impugnativos contra las Resoluciones Regionales.

De la carta dirigida a nuestra institución y de la revisión de los documentos que nos fueron remitidos, podemos señalar que los principales temas a evaluar son los siguientes:

- a) La interpretación y concordancia de los artículos 41° y 43° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- b) La posibilidad de que los consejos regionales constituyan una instancia para resolver recursos administrativos.

En tal sentido, el presente Informe tiene por finalidad emitir una opinión respecto de los dos temas referidos.

## II. ANÁLISIS

### 1. De los artículos 41° y 43° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Inicialmente, debemos precisar que de la lectura del artículo 41° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se puede colegir que las Resoluciones Regionales pueden, en estricto, ser emitidas con dos finalidades:

- ◊ Para normar o regular asuntos de carácter administrativo, y
- ◊ Para resolver asuntos en segunda y última instancia administrativa

Por su parte, el artículo 43° de dicha norma señala que las Resoluciones Regionales pueden impugnarse en vía administrativa y contencioso - administrativa, con arreglo a Ley.

Al respecto, el Gobierno regional de Lambayeque considera que ambos artículos tendrían una suerte de conflicto normativo, en tanto que no todas las Resoluciones Regionales podrían ser apeladas en la vía administrativa. Así, las Resoluciones Ejecutivas Regionales<sup>106</sup> no podrían ser impugnadas porque ponen fin a la instancia administrativa y son emitidas por la máxima autoridad regional, el Presidente Regional. En este caso, el Gobierno regional considera la posibilidad de crear una instancia superior<sup>107</sup> que atienda las impugnaciones administrativas de este tipo de resoluciones.

Sobre el particular, debemos precisar que, conforme a las normas que regulan los procedimientos administrativos, no todos los actos administrativos pueden ser sujetos del recurso administrativo de apelación.

Así, el literal a) del artículo 218.2° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que queda agotada la vía administrativa cuando se produce un acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior.

En ese sentido, se reconoce la existencia de resoluciones que por su propia naturaleza agotan la vía administrativa, al haber sido emitidas por un órgano no sujeto a subordinación jerárquica, como es el caso de las Presidencias Regionales.

En dichos casos, si bien no procede el recurso de apelación al no existir superior jerárquico, sí procede otro tipo de recurso que es el recurso de reconsideración, mediante el cual se puede impugnar el contenido de las resoluciones que se supone violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo.

<sup>106</sup> Cabe señalar que, conforme al artículo 41° de la Ley 27867, los niveles de las Resoluciones Regionales son: Ejecutiva Regional emitida por el presidente regional, Gerencial General Regional emitida por la Gerencia Regional y Gerencial Regional, emitida por las Gerencias Regionales.

<sup>107</sup> Que a criterio del Gobierno Regional de Lambayeque sería el Consejo regional.

Al respecto, el numeral a) del artículo 218.2° antes citado, señala también la posibilidad de que el interesado, frente a un acto ante el cual no proceda impugnación ante superior jerárquico, puede optar por interponer un recurso de reconsideración.

Asimismo, el artículo 208° de la Ley N° 27444, referido al recurso de reconsideración, señala que en los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba para interponer el recurso correspondiente.

Consecuentemente, puede señalarse que los artículos 41° y 43° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tienen plena eficacia jurídica y no guardan ninguna contradicción entre ellos. En ese sentido, todas las Resoluciones Regionales, conforme lo establece el artículo 43° citado, pueden impugnarse en la vía administrativa y, si bien no cabe un recurso de apelación contra las Resoluciones Ejecutivas Regionales dada su naturaleza antes señalada, los interesados sí pueden hacer valer su derecho de contradicción mediante un recurso de reconsideración.

## **2. De la posibilidad de que los Consejos Regionales constituyan una “instancia de impugnación”**

Si bien en el punto anterior se ha señalado que las Resoluciones Ejecutivas Regionales pueden ser impugnadas en vía administrativa y que, en su caso, al ser emitidas por una instancia única, no procede el recurso de apelación, creemos conveniente analizar si es posible o no que los Consejos Regionales se constituyan como “instancias de impugnación”.

Para ello debemos precisar que la potestad de resolver recursos de impugnación debe, en estricto, estar a cargo de los órganos que ejercen función administrativa, puesto que la emisión de actos y sus posibles impugnaciones forman parte de un procedimiento administrativo en el que intervienen órganos que cuentan con dicha potestad.

Respecto a la posibilidad de que los consejeros regionales ejerzan funciones administrativas y tengan a su cargo los procesos administrativos, debemos señalar que el artículo 191° de la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, establece que el Consejo regional<sup>108</sup> forma parte de la estructura orgánica básica del Gobierno regional como órgano normativo y fiscalizador.

En ese mismo sentido, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece en su artículo 13° que el Consejo regional es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno regional.

---

<sup>108</sup> Conformado por el presidente regional, vicepresidente regional y los consejeros regionales.

Asimismo, debemos referir que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido que los consejos municipales<sup>109</sup> sólo tienen funciones normativas y fiscalizadoras.

Por tanto, podemos señalar que al cumplir los Consejos Regionales similares funciones a las de los Consejos Municipales, no podrían constituirse como instancia de impugnación por carecer de competencia legal expresa para ejercer dicha función.

Más aún, debemos tener en cuenta, en el marco del régimen normativo de los Gobiernos regionales, que el Consejo regional sólo puede dictar Ordenanzas Regionales y Acuerdos del Consejo regional<sup>110</sup>, careciendo de habilitación legal para emitir Resoluciones Regionales que, al amparo del artículo 41° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ya citado, se expiden en segunda y última instancia administrativa y sólo pueden ser emitidas por el presidente regional, el gerente general regional y los gerentes regionales.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conforme al artículo 43° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, todas las Resoluciones Regionales pueden impugnarse en la vía administrativa y, si bien no cabe un recurso de apelación contra las Resoluciones Ejecutivas Regionales, dada su naturaleza antes señalada, los interesados sí pueden hacer valer su derecho de contradicción mediante un recurso de reconsideración.
2. Los Consejos Regionales no pueden constituirse como instancia que resuelva recursos administrativos por carecer de competencia legal expresa para ejercer dicha función, puesto que los dispositivos legales únicamente le encargan una labor normativa y fiscalizadora.

<sup>109</sup> Que tienen la misma competencia normativa y fiscalizadora que los Consejos Regionales.

<sup>110</sup> Ello conforme al artículo 37° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos regionales.

## ANEXO 2

# EJEMPLOS DE ACUERDOS REGIONALES

**ACUERDO REGIONAL N° 009-2006-GR ..... /CR**  
**..... , 25 de enero de 2006**

### CONSIDERANDO:

Que, conforme taxativamente se encuentra dispuesto por la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su Artículo 77°, el Jefe del Órgano de Control Regional emite informes anuales al Consejo regional acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de recursos y fondos públicos, con precisión de que estos informes tienen el carácter de públicos;

Que, en forma análoga, la misma Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su Artículo 78°, preceptúa que el Procurador Público Regional informa permanentemente al Consejo regional del estado de las acciones judiciales en defensa de los derechos e intereses del Estado a nivel regional y anualmente formula la memoria de su gestión, especificándose la condición pública del mismo;

Que, encontrándonos ya al inicio de un nuevo año de gestión, es preciso se cumplan las disposiciones que en esta materia contempla la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, debiendo a este efecto citarse tanto al Jefe de la Oficina Regional de Control Institucional como al Procurador Público Regional a fin que cumplan con presentarse ante el Consejo regional a exponer su Informe y Memoria Anual, respectivamente, correspondiendo al Ejecutivo del Gobierno Regional convocar a la Sesión Extraordinaria respectiva donde se dé cumplimiento a las obligaciones funcionales antes indicadas;

Que, de conformidad con el Artículo 39° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Acuerdos del Consejo regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional;

Por lo que, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 37°, inciso a) de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de conformidad con los considerandos expuestos, a iniciativa del Consejero Regional ..... y en atención a lo aprobado por unanimidad por el Consejo regional en su Sesión Ordinaria de fecha 16.ENE.2006;

**SE ACUERDA:**

**ACUERDO REGIONAL N° 009-2006-GR.....CR**

**ARTICULO ÚNICO.-** CITAR al Jefe de la Oficina Regional de Control Institucional, .....; y, ..... para que, en Sesión Extraordinaria a convocarse para el día 30.ENE.2006, procedan a exponer ante el pleno del Consejo regional su Informe y Memoria Anual, respectivamente, debiendo a este efecto alcanzarlos por escrito a este órgano colegiado regional con la anticipación que a este efecto prevé el Reglamento Interno del Consejo regional para el debido conocimiento de los miembros del Consejo regional.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ACUERDO REGIONAL N° 002-2006-GR. ....../CR**

**....., 23 de enero de 2006**

**VISTO:**

El Oficio N° 014-2006-GRL-CR/CRRNNGMA-P de fecha 13.ENE.2006 presentado por la Consejera Regional Lic. ...., y;

**CONSIDERANDO:**

Que, con el documento del visto se pone a consideración del Consejo regional Proyecto de Acuerdo Regional proponiendo que la sub. Gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos, vinculada con las funciones sectoriales en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, cuya total acreditación ha sido alcanzada, conforme se verifica de la Resolución Gerencial N° 026-CND-GTA-2005 de 28.AGO.2005 expedida por el Consejo Nacional de Descentralización, identifique los componentes y actividades relacionadas a dichas funciones a ser transferidas a fin les sea asignado el presupuesto respectivo previa su elaboración en coordinación con la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y la aprobación de la Presidencia Regional para ser presentado ante el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, para su provisión vía crédito suplementario;

Que, en efecto, constituye ejercicio de la misión del Gobierno regional de ....., organizar y conducir la gestión pública regional, tal como lo dispone el Artículo 5° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;

Que, es atribución del Consejo regional del Gobierno regional de....., según el Artículo 15° de la referida Ley: “Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno regional”;

Que, en la Sesión Extraordinaria de este Consejo regional de 29.DIC.2005 fue aprobado el Presupuesto Institucional del Gobierno regional de ..... correspondiente al Año Fiscal 2006;

Que, mediante la citada Resolución Gerencial N° 026-CND-GTA-2005 se resolvió declarar procedente la acreditación del Gobierno regional de ....., en la medida en que se cumplió con los requisitos específicos para la transferencia de las funciones sectoriales en materia de Administración y Adjudicación de Terrenos de Propiedad del Estado, según lo dispuesto por el Artículo 62° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;

Que, en el proceso participativo de elaboración del Presupuesto correspondiente al Año Fiscal 2006, se omitieron las previsiones presupuestales que respalden la correspondiente implementación de acciones relacionadas con los componentes y metas propias a las funciones sectoriales en materia de administración y adjudicación de terrenos del Propiedad del Estado;

Que, la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, no ha establecido aún en los documentos de gestión del Gobierno regional de ....., la política que se seguirá respecto a la administración y adjudicación de terrenos de propiedad estatal;

Que, la no previsión de las respectivas asignaciones en el Presupuesto Institucional del Año Fiscal 2006, para la implementación de acciones relacionadas con las funciones sectoriales en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado a ser transferidas y cuya acreditación ha sido recientemente declarada por el Consejo Nacional de Descentralización, es factible materializarla vía la formulación por la Sub Gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos del presupuesto requerido para la implementación de sus actividades previamente identificadas, unidad orgánica con competencia en materia de administración y titulación de tierras eriazas; consolidándose tal propuesta presupuestal por parte de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, canalizando su aprobación ante la Presidencia del Gobierno regional de ....., instancia final que ha de solicitar ante el MEF el incremento de presupuesto vía el correspondiente crédito suplementario;

Que, de conformidad con el Artículo 39° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Acuerdos del Consejo regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional;

Por lo que, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 37°, inciso a) de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de conformidad con los considerandos expuestos, con el aporte del Consejero Regional ..... Tarrillo y en atención a lo aprobado por unanimidad por el Consejo regional en su Sesión Ordinaria de fecha 16.ENE.2006;

**SE ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** DISPONER que la Sub Gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos del Gobierno regional de ....., unidad orgánica con competencia sobre las funciones sectoriales en materia de administración y

adjudicación de terrenos de propiedad del Estado cuya acreditación ha sido resuelta por el Consejo Nacional de Descentralización siendo su transferencia próxima a concretarse y en consecuencia, responsable de la implementación de éstas, identifique los componentes y/o actividades relacionadas a dichas funciones, y sobre esta base proceda a determinar el presupuesto respectivo con observancia de las disposiciones normativas presupuestales vigentes, con el objeto de poner en funcionamiento en el ejercicio fiscal Año 2006.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** DISPONER que la Sub Gerencia de Administración y Adjudicación de Terrenos a efecto del cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo Primero del presente Acuerdo Regional, efectúe las coordinaciones y trámites administrativos que correspondan ante la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial para que ésta proceda, a su vez, a elevar el proyecto de presupuesto en materia a la Presidencia Regional para su aprobación y gestión respectiva ante el Ministerio de Economía y Finanzas vía crédito suplementario.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

....., 07 de febrero de 2006

**ACUERDO REGIONAL N° 003-2006-CR/GR ....., Sesión de Consejo del 22 de febrero de 2006:**

132

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar en Situación de Emergencia las Provincias de..., siendo su periodo de duración de 60 días calendarios, plazo que se computa a partir del día siguiente de su publicación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Exonerar al Gobierno Regional de ..... y sus Unidades Ejecutoras, de los Procesos de Selección para la adquisición de bienes, servicios y obras, que sean necesarias para la atención de los trabajos a ejecutarse en las localidades declaradas en estado de emergencia las cuales son: ....., abarcando esta exoneración a otras localidades de las provincias declaradas en situación de emergencia por el presente Acuerdo, prevista conformidad de la Secretaría Técnica de la Oficina de Defensa Civil del Gobierno Regional de .....

**ARTÍCULO TERCERO.-** Remitir el presente Acuerdo Regional junto con el informe técnico - legal sustentatorio, a la Contraloría General de la República y al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de sus aprobación.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Finalizada la Situación de Emergencia declarada por el Consejo regional. La Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de ....., deberán presentar los expedientes técnicos y las liquidaciones de las obras, debidamente sustentadas.

**ARTÍCULO QUINTO.-** El presente acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial El Peruano, adicionalmente deberá publicarse a través del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado - SEAGE.

....., 22 de febrero de 2006

**ACUERDO REGIONAL N° 00X-2006-CR/GR ....., Sesión de Consejo del 19 de abril de 2006:**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Aprobar el Informe en Mayoría así como sus conclusiones y recomendaciones, presentado por la Comisión Investigadora de la gestión del Director Regional de Educación del Gobierno Regional de ....., conforme a lo expuesto en la parte considerativa del presente Acuerdo de Consejo regional.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** En aplicación de lo establecido por el inciso g) del artículo 53° del Reglamento Interno del Consejo regional, remitir el Informe aprobado a la Presidencia del Gobierno Regional, acompañado de todos los actuados, para la implementación de las acciones que correspondan, debiendo esta expedir la respectiva Resolución Ejecutiva Regional que apertura proceso administrativo disciplinario al Director Regional de Educación del Gobierno Regional ....., .....; y, comuníquese a los Órganos de Control Institucional de las nueve Unidades de Gestión Educativa Local ubicadas dentro de la jurisdicción de la Región ..... así como al Órgano de Control Institucional de la Dirección Regional de Educación ..... Provincias para que dispongan lo conveniente para la realización de las respectivas acciones de control, en atención a las consideraciones contenidas en el Informe en mayoría presentado por la Comisión Investigadora.

....., 19 de abril de 2006:

**ACUERDO REGIONAL N° 006-2006-CR/GR ....., Sesión de Consejo del 19 de abril de 2006:**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Aprobar la incorporación del Saldo de Balance 2005 en el Presupuesto Institucional del Pliego 463: Gobierno Regional de ..... Año Fiscal 2006, del monto de S/. ..... (....) provenientes de la Fuente de Financiamiento 1.15 FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL, a la Fuente de Financiamiento 1.13 DONACIONES Y TRANSFERENCIAS, conforme al detalle expuesto en la parte considerativa de esta Resolución.

**Huacho, 19 de abril de 2006:**

**ACUERDO REGIONAL N° 007-2006-CR/GR ....., Sesión de Consejo del 11 de mayo de 2006:**

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Construir la Comisión de Investigación del Consejo regional de ....., la cual se encargará de verificar las denuncias sobre presuntas irregularidades en la gestión del Director Regional de Educación del Gobierno

Regional de ..... al señor ... y desgobierno en las nueve Unidades de Gestión Educativa de ..... Señaladas en la Moción de Orden del Día presentada por la Consejera Regional por ....., señora...

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** La presente Comisión Investigadora del Consejo regional de Lima, estará constituida por los siguientes miembros:

Presidente: .....

Secretaria: .....

Miembro: .....

**ARTÍCULO TERCERO.-** La Comisión Investigadora tendrá un plazo de 60 días calendarios para emitir un Informe Final, debiendo emitir un informe preliminar dentro de los 30 primeros días calendarios.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Otorgar a la Comisión Investigadora del Consejo regional, el apoyo logístico que requiere para las gestiones que emane su investigación, pedido que deberá efectuarse a través de la Presidencia del Gobierno Regional.

#### **ACUERDO REGIONAL N° 008-2006-CR/GR ....., Sesión de Consejo del 11 de mayo de 2006:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Aceptar las invitaciones de viajes oficiales a la República Socialista de Cuba, a la República Bolivariana de Venezuela y al Reino de España, efectuadas al Presidente del Gobierno Regional de ....., consejeros regionales y funcionarios.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Aprobar la licencia por viajes oficiales, de los integrantes del Consejo regional del Gobierno Regional de ....., conforme al detalle siguiente:

- ◊ República de Venezuela.- Días del ... al .... de 2006:  
Sr. (Consejero Regional).
- ◊ República Socialista de Cuba.- Días del ... al .... de 2006:  
Sr. (Consejero Regional).
- ◊ Reino España.- Días del ... al .... de 2006:  
Sr. (Consejero Regional).

**ARTÍCULO TERCERO.-** Aprobar la licencia por motivos personales del Presidente del Gobierno Regional ..... señor por viaje a los Estados Unidos de Norteamérica, los días... al.... de 2006. Este viaje no irrogará gastos al Gobierno Regional de .....

**ARTÍCULO CUARTO.-** Encargar a la Subgerencia Regional de Administración atender los gastos de demande los viajes oficiales de los miembros del Consejo regional del Gobierno Regional de ..... de acuerdo a las normas de tesorería y leyes vigentes.

## ANEXO 3

# DISEÑO NORMATIVO DE UNA ORDENANZA REGIONAL

### a) Planteamiento e identificación del Problema

Debemos determinar cuáles son los hechos que impiden la realización de un fin mayor o un beneficio para la mayoría de las personas. Así por ejemplo en el gobierno regional hay una situación de pobreza que se manifiesta en:

- ◊ Déficit nutricionales de los niños.
- ◊ Desempleo en la región.
- ◊ Ausencia de mercados que potencien la economía regional.
- ◊ Pequeños productores de leche no articulados.

La situación de pobreza provoca déficit nutricional, desarticulación de pequeños productores y desempleo. Una de las causas del problema es la ausencia de mercados en la economía regional. Por esa razón uno de los desafíos de la autoridad regional del gobierno regional es buscar la forma de luchar contra la pobreza y la desnutrición al mismo tiempo.

Debemos recordar que para la identificación adecuada del problema se ha sugerido seguir la metodología del “árbol de problemas”. Además, es importante que la información resultante de este ejercicio esté sustentada en datos empíricos suficientes que permitan determinar claramente los alcances del problema a abordar en el desarrollo del diseño normativo.

### b) Análisis normativo del ámbito de competencia

Para definir qué tipo de acción procede en la solución del problema (solución: normativa, de gestión pública u otra) haremos un análisis de los objetivos que tenemos y los medios posibles para alcanzar esos objetivos. Siguiendo el ejemplo anterior (situación de pobreza):

- ◊ Objetivo central: Luchar contra la pobreza y la desnutrición en las provincias del Gobierno Regional.....
- ◊ Medios para alcanzar el objetivo: Mejorar el consumo de la leche y fortalecer las organizaciones de productores.
- ◊ Fines: Disminución de la desnutrición infantil, creación de mano de obra y articulación económica de pequeños productores.

- ◊ Acciones dispuestas: Desde el inicio del gobierno regional – el año 2003- se ha procedido con diversas iniciativas, como las de aprobar Acuerdos Regionales para promover el consumo de la leche y para fortalecer a los pequeños productores.
- ◊ Se necesita profundizar y realizar un estudio del mercado de consumo de la leche.
- ◊ La Dirección Regional de Agricultura, para enfrentar el problema, ha desplegado diversas acciones para alcanzar este propósito nutricional y de productores, con sus respectivas organizaciones y con la participación ciudadana, hasta la formación de una Mesa de Diálogo.

### Contexto

En las provincias de la circunscripción del gobierno regional hay una alto índice de niños y niñas en estado de desnutrición y la tasa de desempleo no se reduce. Al mismo tiempo en el rubro ganadero, el departamento cuenta con una población de ganado lechero de 26,500 cabezas de las cuales las vacas en producción son un estimado de 12,500 cabezas; siendo la producción de leche diaria 125,000 litros por día. La producción anual de leche fresca tiene una tendencia al incremento, es así que en el año 1995 se producían en la región 14,000 TM, en el año 1999 aumentó a 25,000 TM y el año 2003 incrementó a 34,000 TM.

### Objetivo

Promoción del consumo de la leche, reducir el desempleo y la protección de los pequeños productores de leche.

### Cambios que se buscan

Existe una legislación ambigua que hace que los programas sociales compren una serie de productos que no es leche fresca de vaca o derivados, y que incluso provienen de la importación.

No hay una legislación regional que promueva el consumo de leche y la protección de los productores, y al mismo tiempo lucha contra el desempleo.

### c) Identificación de actores

- ◊ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y PRONAA.
- ◊ Gobierno Local encargado de la compra y distribución de leche.
- ◊ Más de 30 organizaciones de pequeños productores de leche.
- ◊ Mesa de Concertación de productores ganaderos.
- ◊ Asociaciones de productores.
- ◊ Comité Técnico Multisectorial para el Control de la Calidad de la producción lechera.
- ◊ Gobiernos Locales provinciales y distritales.

- ◊ Dirección Regional Agraria.
- ◊ Gobierno Regional de .....

¿Cuáles son las expectativas que tienen estos actores del proyecto? ¿Cuáles son los beneficios que podrían alcanzar? ¿Con qué recursos se comprometería el actor (o evitaría comprometerse) en el proyecto? ¿Qué otros intereses podría tener que pudieran generar conflicto? ¿De qué manera se relaciona con otros actores vinculados con el proyecto?

Se debe preguntar también: ¿Cuáles son las organizaciones más representativas, cuáles son sus principales intereses, los potenciales conflictos de interés que podrían surgir con la dación de la norma y el nivel de presión social que podrían ejercer en la toma de acciones que involucra la operación del sistema?

Todas estas preguntas deben ser respondidas para definir los intereses en juego entre todos los actores involucrados y las reacciones que tendrán con la formulación de una normatividad regional.

Los actores manifiestan que hay un potencial del sector pecuario lechero en el departamento, y que la actividad ganadera es una de las más importantes para absorber mano de obra. Alrededor de la ganadería vacuna se ha desarrollado industria lechera que todavía no ha alcanzado la magnitud que sus posibilidades le permiten.

#### **d) Análisis costo - beneficio**

Estos actores concuerdan en que las principales dificultades residen en el bajo nivel tecnológico – técnico productivo y empresarial, que impide niveles adecuados de productividad. También hay dificultades en el manejo de pastos y de ganado, y de infraestructura básica suficiente para la conservación y el transporte del producto, con pequeños productores pasivos y adversos al riesgo, con alguna rivalidad entre ellos y con muy limitado poder de negociación frente a las industrias relacionadas y los Gobiernos Municipales o PRONAA.

#### **e) Incidencia en la legislación nacional y regional**

La normatividad considera que la declaración de interés prioritario, la promoción del consumo de leche regional y la formación de una Comisión encargada de su impulso, no implica transferencias económicas sustanciales, al contrario traerá mayores beneficios.

La propuesta legislativa de interés regional, que es la de dar prioridad al consumo de leche fresca de vaca en atención especial a los niños y niñas del departamento y a los beneficiarios de los programas sociales, así como el apoyo y protección de los productores ganaderos lecheros en la circunscripción del Gobierno Regional....., a través de una creación de una Comisión Regional de la Promoción y Protección de la Ganadería Lechera, no significa gastos presupuestales o económicos para su funcionamiento.



Del mismo modo, esta Comisión Regional no contraviene ninguna norma nacional, local o regional, porque hay una ausencia de un espacio normativo de esta naturaleza.

**f) Fórmula legal final**



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
**Tarea Asociación Gráfica Educativa**  
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Página web: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582  
Febrero 2015 Lima - Perú



**Programa ProDescentralización de USAID**  
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701 San Isidro. Lima-Perú  
Teléfono: (51-1) 422-8118 / Fax: (51-1) 222-3190  
[www.prodescentralizacion.org.pe](http://www.prodescentralizacion.org.pe)