



*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

***Desarrollo Humano en el Estado  
Unitario y Descentralizado: el ABC  
para el bienestar de las personas***

***Junio 2014***



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



Programa ProDescentralización

Este documento ha sido elaborado para el Curso Herramientas para la Elaboración de Planes de Gobierno 2015 – 2018, organizado por el Jurado Nacional de Elección en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2014, con la colaboración de UNICEF y el Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

# Contenidos

## **Introducción: El Perú como Estado unitario y descentralizado**

### **1. Desarrollo Humano: La persona como centro del desarrollo**

- 1.1 La vida de la población en el territorio
- 1.2 La persona humana: el fin último del desarrollo
  - 1.2.1 Derechos humanos
    - A. Enfoque de desarrollo humano
    - B. Enfoque intercultural
    - C. Enfoque de género
  - 1.2.2 Desarrollo humano y ciclo de vida
- 1.3 Calidad de los servicios públicos para asegurar el desarrollo humano
- 1.4 ¿Cómo promover el fin último del desarrollo humano: el bienestar de las personas?

### **2. Estado Unitario y Descentralizado y niveles de gobierno**

- 2.1 ¿Qué es un Estado Unitario y descentralizado?
- 2.2 ¿Cómo se distribuye el poder estatal en un Estado unitario y descentralizado?

### **3. ¿Cuáles son las características de los 3 niveles de gobierno?**

- 3.1 ¿Cuáles son las atribuciones del Gobierno Nacional?
- 3.2 ¿Cuáles son las principales características de los Gobiernos Regionales?
  - 3.2.1 ¿Cuál es la composición de los Gobiernos Regionales?
  - 3.2.2 ¿Cuáles son las principales atribuciones de los órganos de los Gobiernos Regionales?
  - 3.2.3 ¿Cuáles son los principales instrumentos normativos con los que cuenta un Gobierno Regional?
- 3.3 ¿Cuáles son las principales características de los Gobiernos Locales?
  - 3.3.1 ¿Cuál es la composición de los Gobiernos Locales?
  - 3.3.2 ¿Cuáles son las principales atribuciones de los Gobiernos Locales?
  - 3.3.3 ¿Cuáles son los principales instrumentos normativos con los que cuenta un Gobierno Local?
- 3.4 ¿Cómo se articulan los tres niveles de gobierno?
- 3.5 ¿Qué tipos de competencias tienen los tres niveles de gobierno?

#### **4. Participación Ciudadana y Descentralización**

4.1 ¿Por qué es importante la Participación Ciudadana para el ejercicio de la gestión pública descentralizada?

4.2 ¿Cuáles son las instancias de Participación Ciudadana utilizadas para el monitoreo de la gestión local?

4.3 ¿Cuáles son los principales mecanismos de Participación Ciudadana?

#### **Bibliografía**

# Presentación

Un Estado es una organización política que realiza tareas en un determinado territorio para el bienestar general de la población, siendo el fin último del Estado las personas y sus derechos. Para poder cumplir con dichas tareas o funciones, cuenta con soberanía en relación a otros Estados. El Estado peruano, de acuerdo al artículo 43º de la Constitución, es democrático, independiente y soberano, pero a la vez unitario y descentralizado que se organiza en base al principio de separación de poderes. Todas esas características implican que el Estado se organice y las entidades que lo conforman se desempeñen respetando cierto principios y, sobre todo, cumplan funciones a favor de la personas.

De otro lado, todas las personas que viven en el país deben conocer qué implicancias tiene que el Estado peruano sea unitario y descentralizado; es decir, comprender que el Perú es una sola entidad que tiene deberes comunes y persigue metas compartidas, como la protección de los derechos de las personas para su bienestar general. Pero asimismo, es descentralizado porque el gobierno debe ejercerse en tres niveles; un gobierno nacional, 25 gobiernos regionales y 1843 municipales. Esta forma de organización para gobernar, gestionar los recursos públicos y prestar servicios, debe facilitar el acercamiento del Estado a la población para satisfacer de mejor manera sus necesidades y velar por sus derechos en condiciones de igualdad y respeto a la pluralidad. Vale decir, generar el Desarrollo Humano en el país.

El presente documento pretende aportar a la difusión de las características y modo de organización del Estado Peruano, para que sean conocidas por toda la población; pero sobre todo, por aquellas personas que aspiran a desempeñarse como funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno. De ahí que el Jurado Nacional de Elecciones – JNE, UNICEF y Programa ProDescentralización de USAID esperan que este documento contribuya al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia inclusiva y la descentralización en el país.

# 1. Desarrollo Humano: La persona como centro del desarrollo

## 1.1 La vida de la población en el territorio

El Perú es un país diverso cultural, lingüística y territorialmente, donde conviven 52 pueblos indígenas, con alrededor de 47 lenguas originarias (4 andinas<sup>1</sup> y 43 amazónicas), agrupadas en 19 familias lingüísticas<sup>2</sup>. Al 2013, se tenía una población de 30'475,144<sup>3</sup>, distribuidos en 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao, 195 provincias y 1648 distritos.

En la última década, el Perú ha tenido un crecimiento sostenible de su economía, con avances importantes en los indicadores macroeconómicos y en la lucha contra la pobreza. El PBI creció 5.2% en el 2013, manteniéndose como una de las economías más estables de la Región de América Latina y el Caribe. Este crecimiento económico ha tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza, que pasó de 48.7% en 2005 a 23.9% en el 2013<sup>4</sup>.

A pesar que el Perú se ha consolidado como un **país de Renta Media Alta**, persisten grandes disparidades en el país. La situación de pobreza de la población que reside en el área rural (48%) es 3 veces mayor que la que reside en el área urbana (16.1%); y se tienen departamentos donde más del 50% de su población vive en situación de pobreza (Cajamarca: 52.9% y Ayacucho: 51.9%) mientras en otros menos del 5% vive en dicha situación (Ica: 4.7% y Madre de Dios: 3.8%). Estas disparidades afectan principalmente a aquellos departamentos donde la población vive en zonas rurales dispersas y cuya lengua materna es indígena.



<sup>1</sup> Aimara, Cauqui, jaqaru y quechua.

<sup>2</sup> Ministerio de Educación, Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, Octubre de 2013.

<sup>3</sup> INEI, Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Urbana y Rural por Sexo y Edades Quinquenales, Según Departamento, 2000-2015. Boletín Especial Nro. 19, diciembre 2009.

<sup>4</sup> INEI. Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2013. Informe Técnico. Mayo 2014.

Las condiciones sociales, económicas, territoriales, ambientales e institucionales de la realidad marcan de manera diferente la vida diaria de cada uno de los 30'475,144 pobladores del Perú. Por ejemplo, en el caso de Apurímac, departamento situado en la región andina del país, al 2013 se estimaba que la población ascendía a 454,324, distribuida en sus 7 provincias. El 38.4% (174,416) vivía en la zona urbana y el 61.6% (279,908) en la zona rural<sup>5</sup>.



Provincia	Nro. Distritos	Población
Andahuaylas	19	165,165
Abancay	9	105,901
Chincheros	8	58,078
Cotabambas	6	52,047
Aymaraes	17	32,823
Grau	14	26,907
Antabamba	7	13,403
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>454,324</b>

#### Ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Provincias de Apurímac<sup>6</sup>

Provincia	Ranking IDH 2007	Ranking IDH 2012
Abancay	48	56
Andahuaylas	105	102
Antabamba	156	176
Aymaraes	126	141

<sup>5</sup> INEI, Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015. Boletín Especial Nro. 18, diciembre 2009.

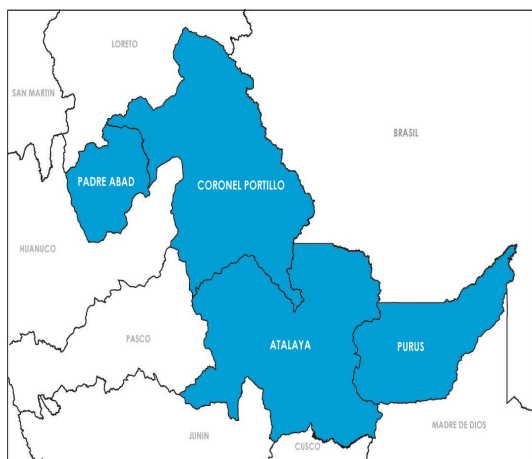
<sup>6</sup> El Índice de Desarrollo Humano está construido en base a 4 indicadores: esperanza de vida al nacer, población de 18 años con educación secundaria completa o más, años de educación en la población a partir de los 25 años a más e ingreso familiar per cápita mensual.

Cotambamba	179	185
Chincheros	151	159
Grau	154	177

Fuente: Elaboración propia en base al Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013, PNUD.

La mayoría de las provincias del departamento de Apurímac (6 de 7) han bajado posiciones en el del IDH 2012 respecto del 2007, y la mayor parte de sus distritos (67 de 80) ocupan las últimas posiciones en el ranking del IDH 2012: que van del puesto 1 025 en Huayllo (Aymaraes) al puesto 1 831 en Huayllti (Grau).

Situación distinta es la que se presenta en el departamento de Ucayali; así, al 2013 se estimaba que la población ascendería a 483,708, distribuida en sus 4 provincias. El 78.1% (377,748) vive en la zona urbana y el 21.9% (105,960) en la zona rural<sup>7</sup>.



Provincia	Nro. Distritos	Población
Coronel Portillo	7	370,098
Padre Abad	4	57,630
Atalaya	3	51,651
Purús	1	4,329
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>483,708</b>

### Ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Provincias de Ucayali

Provincia	Ranking IDH 2007	Ranking IDH 2012
Coronel Portillo	39	47

<sup>7</sup> INEI, Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015. Boletín Especial Nro. 18, diciembre 2009.



Atalaya	143	162
Padre Abad	70	82
Purús	133	138

Casi la mitad de sus distritos (6 de 15) ocupan las últimas posiciones en el ranking del IDH: que va del puesto 1,076 en Purús (Provincia de Purús) al puesto 1,743 en Yurua (Provincia de Atalaya).

En esa línea cada uno del departamento del país tiene sus particularidades y muestran el siguiente estadio en materia de atención de las personas que se viven en su territorio, como se muestra en el índice de desarrollo humano<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Informe de Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, noviembre de 2013.

Índice de Desarrollo Humano departamental, provincial y distrital 2012.

Re-Calculado según la nueva metodología, PNUD (2010)

Ubigeo 2010	DEPARTAMENTO	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Población con Educ. secundaria completa		Años de educación (Poblac. 25 y más)		Ingreso familiar per cápita	
		habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	años	ranking	N.S. mes	ranking
000000	PERÚ a/	30,135,875		0.5058		74.31		67.87		9.00		696.9	
010000	AMAZONAS	417,508	19	0.3846	19	73.99	10	53.65	19	6.66	20	435.7	18
020000	ANCASH	1,129,391	10	0.4429	12	74.11	9	57.01	17	7.89	15	564.2	9
030000	APURÍMAC	451,881	18	0.3444	22	72.41	15	60.57	15	6.15	23	330.8	23
040000	AREQUIPA	1,245,251	8	0.5781	3	75.97	6	88.27	1	10.04	3	818.4	4
050000	AYACUCHO	666,029	15	0.3336	23	70.22	21	43.59	23	6.38	22	358.7	22
060000	CAJAMARCA	1,513,892	4	0.3773	20	73.83	11	54.78	18	6.40	21	421.3	21
070100	CALLAO	969,170	2	0.5863	9	79.16	14	81.01	6	10.35	9	822.6	13
080000	CUSCO	1,292,175	7	0.4434	11	69.98	22	69.50	10	8.07	14	552.7	10
090000	HUANCAVELICA	483,580	16	0.2962	24	65.16	24	43.16	24	5.58	24	317.2	24
100000	HUÁNUCO	840,984	12	0.3746	21	72.33	16	45.47	21	6.73	19	448.4	17
110000	ICA	763,558	14	0.5351	6	79.22	1	79.99	5	10.06	2	647.7	7
120000	JUNÍN	1,321,407	6	0.4539	10	72.55	14	68.60	11	8.52	9	545.5	12
130000	LA LIBERTAD	1,791,659	3	0.4653	8	75.48	7	58.52	16	8.42	11	600.1	8
140000	LAMBAYEQUE	1,229,260	9	0.4617	9	75.44	8	73.36	8	8.46	10	526.9	15
150000	LIMA	9,395,149	1	0.6340	1	78.75	2	80.90	3	10.75	1	1017.0	2
	Lima Metropolitana 3/	9,450,585		0.6420		79.41		82.44		10.87		1026.0	
	REGIÓN LIMA PROVINCIAS	913,734		0.5187		75.33		71.49		8.97		717.4	

160000	LORETO	1,006,953	11	0.3977	17	70.49	20	43.61	22	8.09	13	500.1	16
180000	MOQUEGUA	174,859	23	0.6215	2	77.76	4	80.74	4	9.64	5	1042.5	1
190000	PASCO	297,591	21	0.4114	16	71.72	19	69.64	9	8.11	12	431.4	19
200000	PIURA	1,799,607	2	0.4379	14	71.97	18	65.15	12	7.84	16	537.4	14
210000	PUNO	1,377,122	5	0.3942	18	67.52	23	74.04	7	7.49	18	426.3	20
220000	SAN MARTÍN	806,452	13	0.4408	13	73.82	12	60.58	14	7.80	17	548.0	11
230000	TACNA	328,915	20	0.5553	5	76.11	5	81.87	2	9.77	4	765.9	5
240000	TUMBES	228,227	22	0.5184	7	77.93	3	74.28	6	9.00	6	669.7	6
250000	UCAYALI	477,616	17	0.4324	15	72.70	13	50.36	20	8.65	8	543.4	13

## 1.2 La persona humana: el fin último del desarrollo

El Estado Peruano al suscribir la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>9</sup> asumió el compromiso por respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición<sup>10</sup>.

### 1.2.1 Derechos humanos

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Son las facultades y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo. Todos tenemos los mismos derechos humanos sin discriminación alguna”<sup>11</sup>. En esa misma línea, en el Artículo 1 de la Constitución Política del Perú, norma suprema que rige el ordenamiento jurídico nacional, enfatiza que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa y respeto de la dignidad de la persona humana<sup>12</sup>:

Asimismo, los derechos humanos tienen las siguientes características:

- “ **Universales:** Se aplican por igual a todas las personas en todas partes. La no discriminación es la esencia de los principios de los derechos humanos.
- “ **Tienen como fundamento la dignidad humana:** Son intrínsecos a la persona porque todas tienen igual valor como seres humanos.
- “ **Son igualmente importantes:** Todos los derechos humanos tienen el mismo valor, un tipo de derechos, aunque hayan sido reconocidos antes por los Estados, no es más importante que otro.
- “ **Indivisibles, interdependientes e interrelacionados:** El reconocimiento y cumplimiento total de un derecho, requieren el reconocimiento y el cumplimiento de todos.
- “ **No pueden ser suspendidos o retirados** (inalienables).
- “ **Imponen obligaciones de acción, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados:** Los Estados son responsables de proteger, cumplir, apoyar y respetar los derechos humanos.
- “ **Son protegidos por las normas internas (constitución y leyes) y garantizados por la comunidad internacional.**

Los derechos humanos se clasifican en tres categorías:

---

<sup>9</sup> Como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

<sup>10</sup> Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

<sup>12</sup> Artículo 1°. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

1. **Derechos civiles y políticos:** buscan proteger al individuo del abuso y acciones arbitrarias por parte de los que tienen poder. Entre estos se encuentran el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la no discriminación, el voto y a ser elegido, así como la garantía a la seguridad de la persona.
2. **Derechos económicos, sociales y culturales:** protegen de la explotación y la exclusión de las oportunidades. Entre estos se encuentran el derecho al más alto grado posible de salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda y seguridad social; así como a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.
3. **Derechos colectivos:** protegen derechos de grupos específicos y pueden ser reclamados por las personas que forman parte de estos grupos. Entre estos se encuentran el derecho a la lengua, a la tierra, a un medio ambiente limpio y a la paz.

A partir del reconocimiento de los derechos humanos de carácter universal, se considera esencial el desarrollo de estrategias para promover su realización y con ello la mejora de las capacidades de las personas, a través de la identificación y análisis de las desigualdades existentes, con el fin de mejorar el bienestar y calidad de vida la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad<sup>13</sup>. El enfoque de derechos humanos es, precisamente, la herramienta que nos sirve para dicho propósito.

El Perú es un país diverso cultural, lingüística y territorialmente donde persisten disparidades en la realización de los derechos; en consecuencia, además del enfoque de derechos humanos, debemos incorporar en el desarrollo e implementación de las políticas, programas, proyectos y presupuestos los siguientes tres enfoques:

- a) Desarrollo humano
- b) Intercultural
- c) Género

#### **A. Enfoque de desarrollo humano**

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) plantea que el fin último del desarrollo es el bienestar de la persona. Desde su aprobación los Estado empezaron a adoptar diferentes modelos con el fin de mejorar el bienestar de las personas, pero constataron que el desarrollo no es solo crecimiento económico, dado que el aumento sostenido de los ingresos no aseguraba una distribución equitativa de los recursos ni la reducción de las carencias socioeconómicas de la población más vulnerable y por ende no mejoraba el bienestar de las personas.

<b>Desarrollo</b>	
<b>Antes</b>	<b>Ahora</b>
<b>Objetivo:</b> maximizar bienestar	<b>Objetivo:</b> generar oportunidades

<sup>13</sup>PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF. Ampliando la Mirada: La Integración de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos. Diciembre 2012.

económico.	y capacidades humanas.
<b>Foco:</b> los mercados	<b>Foco:</b> las personas.
<b>Principio:</b> eficiencia económica.	<b>Principio:</b> equidad y justicia.
<b>Énfasis en:</b> medios.	<b>Énfasis en:</b> fines

El crecimiento económico es un medio para lograr el fin último del desarrollo que es la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas de manera equitativa y justa. En base a esto surge la definición del **desarrollo humano** como el proceso dirigido a **ampliar las oportunidades y las capacidades** de las personas para **mejorar su bienestar**. Siendo los elementos básicos del bienestar<sup>14</sup>:

- “ Vivir una vida larga y saludable.
- “ Adquirir conocimientos y desarrollar capacidades (acceso a educación).
- “ Un nivel de vida decente (acceso a recursos).
- “ Un entorno de buen trato y con afecto.
- “ Participar en los distintos ámbitos de la vida de su comunidad (política, económica y social, entre otras) y en las decisiones que afecten sus vidas.

Los **tres primordiales del desarrollo** son la **equidad** (justicia distributiva en condiciones de igualdad) **eficiencia** (aprovechamiento óptimo de recursos existentes) y la **libertad** (posibilidad de elegir y participar en las decisiones que afectan sus vidas). El desarrollo humano busca simultáneamente estos tres principios de manera conjunta.

El desarrollo humano se mide a través del **Índice de Desarrollo Humano (IDH)** desde el año 1990, el cual considera tres componentes<sup>15</sup>:

- a) **Vida larga y saludable** que se mide a través de la esperanza de vida al nacer. Considerando que una vida prolongada es valiosa en sí misma y en que varios beneficios indirectos (tales como la nutrición adecuada y una buena salud) están estrechamente relacionados con una mayor esperanza de vida.
- b) **Acceso a conocimiento o logro educativo** que se mide a través de dos indicadores: b.1) Población de 18 años con educación secundaria completa o más; y b.2) Años de educación en la población a partir de los 25 años. Aprender a leer y escribir es el primer paso de una persona hacia el aprendizaje y la adquisición de conocimientos.
- c) **Nivel de vida digno** que se mide a través del ingreso familiar per cápita mensual. El manejo de recursos que se requieren para una vida decente es el componente más difícil de medir, dado que se requieren datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, el ingreso y otros recursos. Sin embargo, por la limitada información actualizada y comparable se recurre al indicador de ingreso familiar per cápita mensual que proporciona la mejor aproximación del poder de comprar artículos y lograr control sobre los recursos para alcanzar un nivel de vida decente.

<sup>14</sup> PNUD. Desarrollo Humano: Informe 1990.

<sup>15</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013.

## B. Enfoque intercultural<sup>16</sup>

La Constitución Política del Perú reconoce como fundamental el derecho a la identidad étnica y cultural de toda persona, garantizando su reconocimiento y protección<sup>17</sup>; así como, el derecho a acceder a una educación intercultural bilingüe de acuerdo a las características de cada zona<sup>18</sup>. En el Perú 4'045,713 personas hablan lenguas indígenas<sup>19</sup>, representando el 15.7% del total de peruanos; y la población afroperuana representa entre 2% y 3% del total de la población del país.

En esa línea, en el Perú existen (52) pueblos indígenas, de los cuales cuarenta y ocho (48) pertenecen a la Amazonía y cuatro (4) a la zona andina<sup>20</sup>. De ahí que la Constitución Política del Perú del año 1993 y la normatividad peruana vigente, así como en las normas internacionales (Convenio 169 de OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas), reconocen derechos que buscan proteger la identidad, integridad y desarrollo de los pueblos indígenas u originarios, sin menoscabo de los derechos fundamentales y del sistema jurídico internacional.

En ese marco, la interculturalidad hace referencia a la interacción entre culturas sobre la base del reconocimiento, diálogo, igualdad de derechos y oportunidades para el desarrollo individual y colectivo, y la construcción de una ciudadanía intercultural. En el Perú predomina la diversidad cultural, que reconocida en su dimensión positiva constituye un capital para el desarrollo, pues se trata de un acervo importante de creencias, saberes y prácticas valiosas que deben asumirse para enfrentar los retos que genera la vida cotidiana en comunidad, dado que:

- “ Permite una convivencia donde se reconocen los aportes de cada persona y pueblo. Es un elemento fundamental para afirmar la dignidad de las personas, su auto reconocimiento y sus derechos humanos, conservando su identidad cultural.
- “ Permite construir mecanismos y escenarios de valoración donde las diferencias étnicas-culturales sean ventanas de oportunidad para adaptar modelos de desarrollo a estas experiencias.
- “ Genera un enorme potencial para enfrentar la exclusión y la discriminación, pues hace de la diferencia algo positivo.

Actualmente, en el Perú los hogares con características indígenas alcanzan niveles más bajos de acceso a los servicios públicos (salud, educación, nutrición, entre otros); así como, menores niveles de representación políticas, acceso al empleo y tasas de conclusión exitosa de trámites, lo cual estaría asociado trato discriminatorio por parte de los servidores públicos y la ausencia

---

<sup>16</sup> Ministerio de Cultura. Enfoque Intercultural: Asistencia Técnica para Planes de Gobierno. Mayo 2014.

<sup>17</sup> Inciso 19 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú: “Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante intérprete...”

<sup>18</sup> Artículo 17: “Asimismo (El Estado) fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”

<sup>19</sup> INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

<sup>20</sup> Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (<http://bdpi.cultura.gob.pe/>).

de un diseño adecuado para atender a la población indígena.<sup>21</sup> En cifras se manifiesta de manera más clara estas brechas:

- Solo el 9.3% de los centros educativos en comunidades indígenas del área rural desarrollan aprendizajes en la lengua materna de las y los alumnos<sup>22</sup>.
- Existe un déficit de 11 mil maestros bilingües en las escuelas rurales del Perú<sup>23</sup>.
- En el 2007 el 65% de la población indígena no había terminado la escuela (20 puntos porcentuales menos que la población hispanohablante)
- 1 de cada 5 indígenas es analfabeto, mientras solo 1 de cada 10 hispanohablantes lo es.
- El 26.8% de las viviendas particulares presentan abastecimiento inadecuado de agua en el año 2007. En los indígenas, este déficit es 11 puntos porcentuales más alto.
- En las Elecciones Regionales y Municipales de 2010, sólo el 9.68% (14 de 144) de las personas que accedieron a los consejos regionales fueron indígenas.

En ese sentido, considerar las oportunidades que generan las diferencias culturales y situación de exclusión que aún padecen los pueblos indígenas u originarios en el diseño e implementación de normas y políticas públicas supone tener un enfoque intercultural. Esto implica desarrollar herramientas y mecanismos que, en el marco del ejercicio de la función pública prioricen las personas con prácticas y lenguas distintas al castellano para que, en igualdad de oportunidades, puedan acceder a servicios como salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros.

### C. Enfoque de género<sup>24</sup>

Desde el enfoque de género se reconoce que la Igualdad no solo se orienta al acceso a oportunidades entre hombres y mujeres, sino también al goce efectivo de los derechos humanos sin diferencias por razones de sexo. El desarrollo con igualdad de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen las inequidades con visibles desventajas para las mujeres<sup>25</sup>.

En el Perú el logro de la igualdad entre hombres y mujeres es una Política a la cual se aspira y está planteada como de obligatorio cumplimiento para los sectores, los gobiernos regionales y

---

<sup>21</sup> Montero, Ricaldo y Gustavo Yamada “Raza, corrupción y acceso a servicios públicos en el Perú: ¿Exclusión o discriminación?” Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

<sup>22</sup> Ministerio de Educación. Censo Escolar 2011.

<sup>23</sup> Diario La República. 5 de mayo de 2014.

<sup>24</sup> El término “sexo” hace referencia a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, y el de “género” describe las funciones, derechos y responsabilidades establecidas por la sociedad y que las comunidades y sociedades consideran apropiados para hombres y mujeres. Cada cual ha nacido con su sexo, masculino o femenino, pero a ser niñas, niños, mujeres y hombres es algo que aprendemos de nuestras familias y sociedades. El género es una elaboración social, que cambia con el tiempo, de una cultura a otra y entre los diversos grupos dentro de una misma comunidad. Los papeles asignados en función del género, las desigualdades y los desequilibrios de poder no son un resultado “natural” de las diferencias biológicas, sino que vienen determinados por los sistemas y culturas en los que vivimos. [http://www.unicef.org/spanish/gender/3984\\_bigpicture.html](http://www.unicef.org/spanish/gender/3984_bigpicture.html).

<sup>25</sup> Referencia: Documento de CEPAL – Naciones Unidas: ¿Qué Estado para qué Igualdad? Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, 2010, pág. 16



locales; la cual se sustenta en una serie de normas nacionales e internacionales, así como en compromisos políticos asumidos por el Estado peruano en foros nacionales e internacionales.

En el marco normativo nacional, la primera norma que reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo es la Constitución política peruana vigente (1993). Este texto fue reformado parcialmente en el año 2002 y en la reforma del artículo 191° introdujo el principio de representación por género. De esta manera, la Constitución plantea la responsabilidad del Estado peruano en su conjunto en la remoción de los obstáculos que limitan el derecho a la igualdad o que constituyen actos discriminatorios.

Por su importancia las normas que garantizan el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres son: la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - Ley N° 28983, publicada el 16 de marzo de 2007; la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales - Ley N° 27558, publicada el 31 de octubre de 2001; la Ley de Protección contra la Violencia Familiar- Ley N° 26260, publicada el 24 de diciembre de 1993; la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual- Ley N° 27942, publicada el 27 de febrero de 2003 y su modificación con la Ley N° 29430, publicada el 8 de noviembre del 2009; entre otras.

En función al marco normativo, todas las instituciones públicas y niveles de gobiernos tienen la responsabilidad de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, incluir el enfoque de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes y prácticas del Estado (contratación de servidores públicos y el acceso a cargos directivos). De igual modo, les corresponde promover su adopción por parte de las entidades privadas, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual<sup>26</sup>.

Adicionalmente, existen normas de menor jerarquía que desarrollan o refuerzan el mandato constitucional de igualdad y no discriminación. Entre ellas, destaca el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, entre ellas la política de igualdad de hombres y mujeres. Asimismo, en términos de compromiso político con la igualdad de género, el Estado peruano adoptó en el año 2002, el Acuerdo Nacional, cuya décimo primera política de Estado establece la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Si bien, en el Perú se cuentan con avances a nivel normativo y de políticas, todavía su aplicación se encuentra en proceso, tal como lo demuestran las siguientes cifras que dan cuenta de las brechas de igualdad entre hombres y mujeres:

- Por cada 100 adolescentes varones de áreas rurales que culminan oportunamente la secundaria, solo 82 mujeres lo consiguen<sup>27</sup>
- El 93% de las víctimas de violencia familiar y sexual son mujeres<sup>28</sup>.
- Las mujeres presentan una mayor tasa de subempleo (18.9 puntos porcentuales más) que los hombres: 55.4% frente a 36.5%<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo Nro. 027-2007-PCM.

<sup>27</sup> Florecer: Red Nacional de Educación de la Niña. Recomendaciones de Política de Género en Educación, noviembre 2013.

<sup>28</sup> Informe Violaciones Sexuales en el Perú, 2001-2009, Jaris Mujica. PROMSEX, Lima 2011.

- El ingreso promedio proveniente del trabajo de los hombres es mayor al proveniente de las mujeres: Las mujeres (S/. 819.3 nuevos soles) ganan el 37% menos que los hombres (S/. 1,221.9)<sup>30</sup>.
- Si bien, la proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso de la República aumentó a 29% en las elecciones 2006, en las elecciones 2011 disminuyó a 21.5%; y a nivel de las regiones, provincias y distritos el porcentaje de autoridades y representantes femeninas es mucho menor: en alcaldías provinciales llegó a solo 4.6% y en las distritales a 3.7%<sup>31</sup>.

Para el Estado peruano el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre derechos de las mujeres; prevención, protección y atención contra la violencia hacia las mujeres; así como, en la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado<sup>32</sup>.

En esa medida, la consideración de las brechas de género y de cómo esta categoría ha facilitado la marginación de las mujeres en el ejercicio de sus derechos, supone emplear el enfoque de género para que, en el marco de un Estado Unitario y Descentralizado, los sectores y los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) trabajen de manera articulada, desde sus funciones y competencias transversalicen e institucionalicen el enfoque de género; y desarrollen e implementen políticas, programas, proyectos y presupuestos que contribuyan a la reducción de las brechas de género existentes. Finalmente los sectores y gobiernos están llamados a diseñar e implementar mecanismos de acción afirmativa en favor de las mujeres o de los grupos en desventaja (a fin de compensar y alcanzar la igualdad de género).

### **1.2.2 Desarrollo humano por ciclo de vida**

Como se mencionó anteriormente el desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, siendo las tres más esenciales<sup>33</sup>:

- a) Disfrutar de una vida prolongada y saludable;
- b) Adquirir conocimientos;
- c) Tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

Si las personas no cuentan con estas oportunidades esenciales, muchas otras continuarán siendo inaccesibles. La ampliación de oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, va desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

En la definición del desarrollo humano, la formación de capacidades humanas y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas (para el descanso, la producción o las actividades

<sup>29</sup> INEI, ENAHO 2012.

<sup>30</sup> INEI, 2011.

<sup>31</sup> Presidencia del Consejo de Ministros y Sistema de Naciones Unidas. Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>32</sup> Programa ProDescentralización de USAID. Diagnóstico de Género en la Amazonía: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Octubre, 2013.

<sup>33</sup> PNUD. Desarrollo Humano: Informe 1990.

culturales, sociales y políticas) son aspectos claves que se relacionan directamente con las prioridades que deben atenderse en cada etapa de vida del ser humano. De esta forma, cada ser humano podrá ejercer sus derechos en igualdad para desarrollarse integralmente y mejorar su calidad de vida.

“El **enfoque de ciclo de vida** engloba la tesis del efecto acumulado de condiciones y experiencias sobre la vida y entorno de las personas, en particular el impacto durante toda la vida de las experiencias, hábitos y conductas formadas durante la infancia y la adolescencia y todas las interacciones producto del sistema de relaciones sociales, culturales, institucionales y económicas. En este marco, existe un consenso sobre la importancia del buen comienzo en la vida para enfrentar desigualdades sociales inmediatas y posteriores”<sup>34</sup>. Considerar el ciclo de vida permite comprender la necesidad de invertir en las primeras etapas de la vida de cada una de las personas, dado que todas las etapas están interrelacionadas y el tipo de atención que se brinde a cada una de éstas tiene efectos positivos o negativos en las siguientes. Vale decir, las personas enfrentan riesgos, que pueden llegar a convertirse en problemas en distintos momentos de cada etapa, los cuales, desde las políticas públicas, se deben mitigar o evitar

A continuación se presenta un cuadro con los principales riesgos y la población con mayor exposición al riesgo por grupo de edad.

---

<sup>34</sup> PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF. Ampliando la Mirada: La Integración de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos. Diciembre 2012.

Etapas	Edades	Riesgos	Población con mayor exposición al riesgo
1	0-4	Retraso en su desarrollo infantil - desnutrición. Acceso a la identificación y reconocimiento. Maltrato. Discriminación. Refuerzo de estereotipos de género y culturales dominantes. Abandono de los padres.	Niños y niñas en situación de pobreza, indígenas y afrodescendientes, de zonas rurales, con alguna discapacidad o necesidad especial, sin acceso a servicios de salud y de cuidado infantil especializado y diferenciado, migrantes.
2	5-10	Ingreso tardío a la escuela. Baja calidad de la educación. Mayor edad de la correspondiente al grado. Pobre desarrollo de capital humano. Refuerzo de estereotipos de género y culturales dominantes. Violencias de género (física, psicológica, sexual, institucional). Discriminación. Falta de tiempo para la recreación.	Niños y niñas en situación de pobreza, indígenas y afrodescendientes, de zonas rurales, sin acceso a servicios de salud, educativos diferenciados con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes.
3	10-14	Baja calidad de la educación. Refuerzo de estereotipos e incentivos para la división sexual del trabajo. Deserción escolar. Embarazo precoz. Sobrecarga doméstica para las niñas. Desinformación en su salud sexual y reproductiva. Violencias de género (física, psicológica, sexual, institucional). Discriminación. Falta de tiempo para la recreación.	Niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, indígenas y afrodescendientes, de zonas rurales, sin acceso a servicios de salud, educativos o laborales diferenciados con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes.
4	15-24	Deserción escolar. Refuerzo de estereotipos de género y culturales dominantes. Embarazo adolescente. Enfermedades de transmisión sexual. Desempleo, subempleo. Trabajo precario y/o informal. Narco dependencia. Pobre desarrollo de capital humano. Aborto en condiciones de precariedad e inseguros. Violencias de género (física, psicológica, sexual, institucional). Discriminación. Homicidios de jóvenes. Suicidios (en las mujeres, por ejemplo, por embarazo). Falta de acceso a información y servicios en salud sexual y reproductiva.	Adolescentes y jóvenes de ambos sexos en situación de pobreza, trabajadores y trabajadoras con baja calificación, indígenas y afrodescendientes, personas con escasa información sobre salud sexual y reproductiva, con limitado acceso a servicios de salud, educativos o laborales diferenciados, con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes.
5	25-49	Desempleo, subempleo. Trabajo precario y/o informal. Pobre desarrollo de capital humano. Enfermedades de transmisión sexual. Violencias de género (física, psicológica, sexual, institucional). Discriminación.	Jóvenes y adultos de ambos sexos en situación de pobreza, trabajadores y trabajadoras con baja calificación, indígenas y afrodescendientes, personas con escasa información sobre salud sexual y reproductiva, con limitado acceso a servicios de salud, educativos o laborales diferenciados, con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes.
6	50-64	Desempleo – subempleo - trabajo precario y/o informal. Enfermedades de transmisión sexual. Violencias de género. Discriminación.	Adultos de ambos sexos en situación de pobreza, trabajadores y trabajadoras con baja calificación, indígenas y afrodescendientes, personas con escasa información sobre salud, con limitado acceso a servicios de salud y seguridad social diferenciados, con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes.
7	65 años y más	Bajos ingresos. Enfermedades crónicas. Pérdida de activos. Falta de seguridad social y jubilación. Violencias de género. Discriminación. Mayor riesgo de discapacidad.	Adultos de ambos sexos en situación de pobreza, trabajadores y trabajadoras con baja calificación, indígenas y afrodescendientes, personas con escasa información sobre salud, con limitado acceso a servicios de salud y seguridad social diferenciados, con alguna discapacidad o necesidad especial, migrantes. Las mujeres adultas mayores tienen más esperanza de vida y menor acceso a seguridad social, menos jubilación, mayor dependencia, viudez sin ingresos propios, etc.

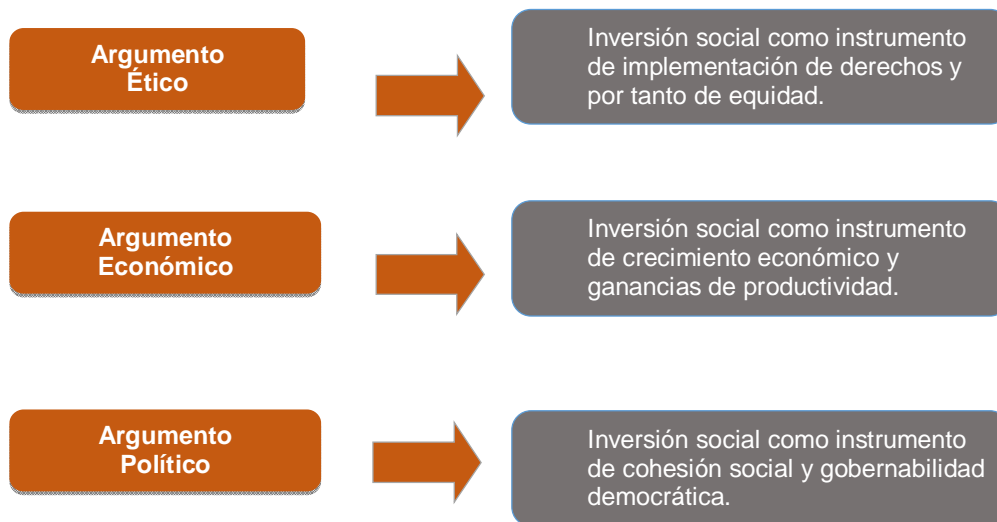
Fuente: elaboración propia con base en PNUD/República Dominicana (2009). Oficina de Desarrollo Humano República Dominicana y entrevistas a informantes clave.

Fuente: PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF. Ampliando la Mirada: La Integración de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos. Diciembre 2012.

En ese marco, el elemento fundamental para el diseño de las políticas, proyectos y presupuestos estatales es la calidad de vida de todos los seres humanos actuales y futuros con eficiencia, equidad y justicia; sobre todo de los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad, las mujeres, los adultos mayores y las comunidades indígenas. Los enfoques de desarrollo humano, de interculturalidad y de género precisamente son herramientas que nos permiten cumplir con esta finalidad.

De otro lado, desde el punto de vista presupuestal, una mayor y mejor inversión en la ampliación de oportunidades y desarrollo de las capacidades de las personas puede contribuir al desarrollo integral (social, económico, político y cultural) de un país. Adicionalmente, hay tres argumentos principales por los que es importante invertir en las personas, con énfasis en la niñez y adolescencia:

### ¿Por qué invertir en las personas? Con énfasis en la Niñez



Fuente: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 2005.

En lo **ético**, la inversión social es un medio para la realización efectiva de los derechos de la población de manera progresiva<sup>35</sup>, sostenible y con equidad, en entornos que garanticen sus condiciones básicas de existencia, convivencia y subsistencia<sup>36</sup> para desarrollarse a su máximo potencial en las diferentes etapas de su ciclo de vida. Asimismo, el ejercicio de un derecho

<sup>35</sup> La progresividad implica conservar los derechos ya garantizados, la no implementación de medidas que reduzcan los derechos y el aumento gradual en el ejercicio de derechos hasta llegar a la universalidad.

<sup>36</sup> El ejercicio de sus derechos a la vida, a la libertad e integridad garantizan las condiciones básicas de **existencia**; el ejercicio de sus derechos civiles y políticas las condiciones básicas de **convivencia** y el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales las condiciones básicas de **subsistencia**.

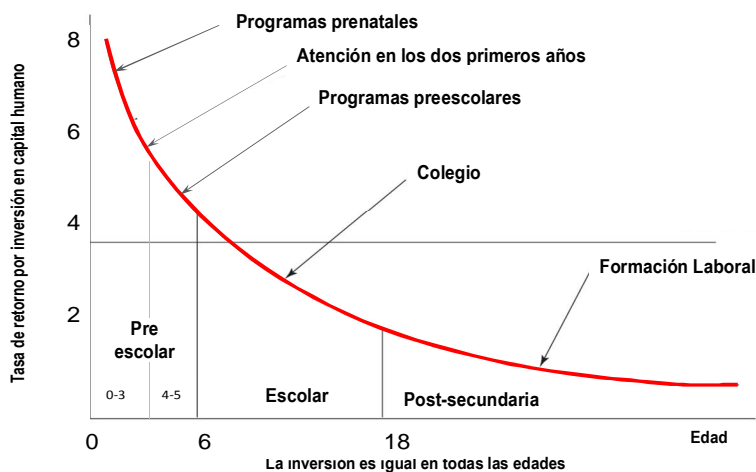
básico en una etapa de la vida influye positivamente sobre el ejercicio de derechos actuales y futuros, por ejemplo:

- a) El derecho a la alimentación, consistente en una mejor nutrición y salud durante los primeros años de vida, generará condiciones para obtener mejores niveles de aprendizaje en la escuela.
- b) El derecho a acceder a una educación de calidad generará mayores posibilidades de insertarse en una mejor posición en el mercado laboral y contar con los recursos necesarios para sostenerse.

En lo **económico**, el priorizar la inversión en políticas, programas y proyectos dirigidos a las personas, con énfasis en la niñez, contribuirá a que cuenten con los elementos básicos para mejorar su calidad de vida, superar la pobreza, reducir la inequidad, insertarse en mejor posición en el mercado laboral y ser más productivos en la edad adulta, lo cual redundará en una mayor competitividad y desarrollo integral del país.

Diversos estudios e investigaciones a nivel nacional e internacional han demostrado que la inversión en la primera infancia<sup>37</sup>, donde se sientan las bases del bienestar de la persona para toda su vida, contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza reduciendo las desigualdades socioeconómicas, territoriales, étnicas y de género<sup>38</sup>; dado que es la que tiene el costo beneficio más alto y la tasa más alta de retorno por dólar invertido: de 7% a 16% anualmente (Rolnick y Grunewald, 2007; Heckman et al., 2009).

### La Inversión en Primera Infancia tiene la mayor tasa de retorno



Heckman y Carneiro (2003), Heckman (2008)

<sup>37</sup> La primera infancia (entre la concepción, el embarazo, el parto y los primeros años de vida) es la etapa más crítica para el crecimiento (estatura y peso del cuerpo y los órganos) y desarrollo (programación y maduración de las funciones del cerebro) de todo ser humano, época en la cual el cerebro se forma y desarrolla a su máxima velocidad.

<sup>38</sup> CEPAL, CELADE y UNICEF. Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, diciembre 2010.

Mientras más se tarda la inversión para corregir las desventajas durante el ciclo de vida, más cara resulta la misma. Esto no quiere decir que la inversión deba centralizarse en la primera infancia. La apuesta por la primera infancia debe tener su continuidad en la niñez, la adolescencia, la juventud y la adultez, de no ser así se pierde lo avanzado y la inversión puede generar retornos negativos.

En lo **político**, la inversión social en el desarrollo de capacidades de las personas de manera equitativa y sostenible permite ampliar las oportunidades de todas y todos para mejorar su bienestar, reduciendo las desigualdades existentes y promoviendo una sociedad más participativa y cohesionada en la que se garantizan sus condiciones básicas de existencia, convivencia y subsistencia, aspectos esenciales para la gobernabilidad democrática de un país.

Una mayor y mejor inversión en las condiciones de vida durante la gestación, la primera infancia, la niñez, la adolescencia, la juventud y la adultez determinan las probabilidades para adquirir y desarrollar las capacidades que les permitan desenvolverse como ciudadanos plenos en una sociedad más equitativa y justa.

### **1.3 Calidad de los servicios públicos para asegurar el desarrollo humano**

Uno de los factores que aleja a las personas del Estado y deslegitima a sus autoridades es la limitada calidad de los servicios públicos que se prestan; por lo que este debe ser un factor a considerar al momento de diseñar e implementar las políticas públicas por parte de los tres niveles de gobierno.

Acercar el Estado a la persona, entonces, es diseñar e implementar políticas, estrategias, procedimientos y mecanismos para la prestación de servicios públicos que garanticen los derechos de las personas y el bienestar general. La prestación de los servicios públicos forma parte de los derechos humanos y, por ende, debe garantizarse su accesibilidad universal y sin discriminación alguna, debe ser de calidad, debe ser pertinente culturalmente y considerar las brechas de género. De ahí que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas disponga que los siguientes constituyen los estándares de prestación de los servicios públicos<sup>39</sup>:

- a) **Disponibilidad:** Se refiere a contar con la cantidad suficiente de infraestructura, de personal capacitado y bien remunerado, de equipamiento, materiales, medicinas, instalaciones sanitarias y agua potable, entre otros.
- b) **Accesibilidad:** Deben ser accesibles a todas y todos; para lo cual deben garantizar las siguientes cuatro dimensiones, sobretodo para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad:
  - b.1) No discriminación: Ser accesibles “de hecho y de derecho”, sin discriminación por raza, sexo, color, religión, lengua, origen étnico, opinión, nivel socioeconómico u otra condición.

---

<sup>39</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales Nro. 13 (El derecho a la educación, del 8 de diciembre de 1999) y Nro. 14 (El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, del 11 de agosto de 2000).

b.2) Accesibilidad física: Ser geográficamente accesibles o por medio de tecnología moderna, por ejemplo, mediante la educación a distancia.

b.3) Accesibilidad económica: Estar al alcance de todos, sin que el pago sea un impedimento para que la población acceda al servicio en condiciones de equidad.

b.4) Acceso a la información: Relacionado con "...el derecho a solicitar, recibir y difundir información..." así como a mantener la confidencialidad de la información personal.

c) **Aceptabilidad**: Deben brindarse tomando en cuenta las características de la población, con respeto, pertinencia, adecuación cultural, "...sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida..." y con confidencialidad.

d) **Adaptabilidad**: Deben adaptarse a las necesidades de las personas, grupos, sociedades y comunidades de diferentes contextos sociales y culturales.

e) **Calidad**: Deben ser apropiados técnicamente y contar con personal capacitado, equipos, insumos, agua potable y otras condiciones necesarias para brindar un servicio de buena calidad.

Adicionalmente:

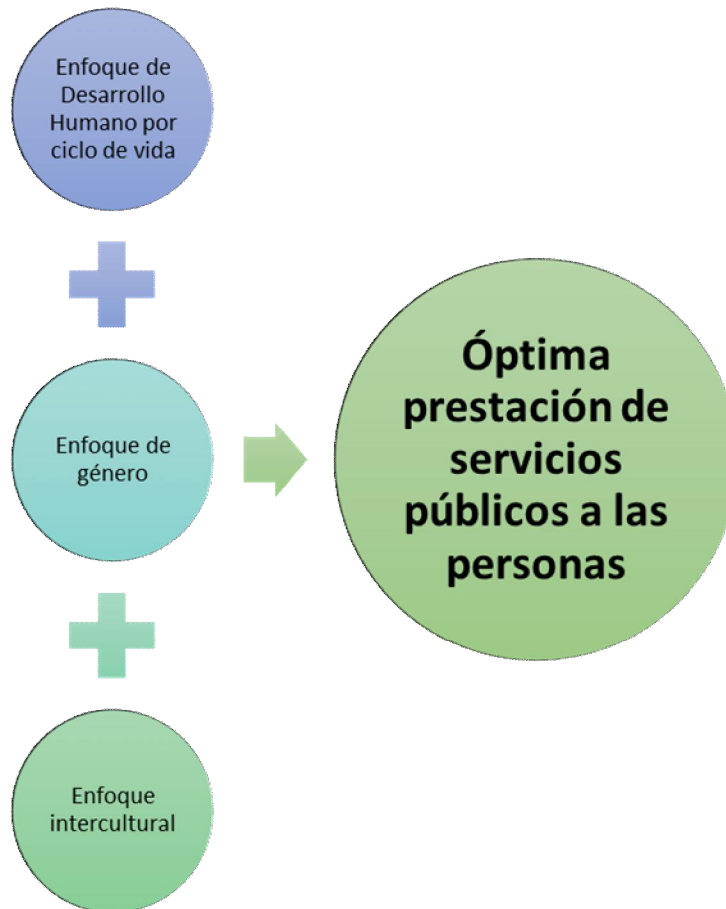
El Perú ha suscrito en el año 2008 la Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública que promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas Iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública (Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública, pág. 5. Aprobada en la "X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado". Realizada en San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008).

De acuerdo al Art. 36 del Decreto Supremo 057-2009 PCM "Decreto Supremo que Modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Decreto Supremo 063-2007-PCM", publicado el 15 de agosto de 2008, es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) la entidad encargada de formular propuestas normativas para la modernización, la transparencia de la gestión pública y demás temas materia de su competencia



El cumplimiento de esos estándares por los tres niveles de gobierno del Estado peruano constituyen la forma de honrar sus obligaciones internacionales, sin perder de vista las oportunidades y limitaciones de un país diverso, complejo y con una historia sociopolítica que configura demandas diferenciadas desde la sociedad.

En ese marco, la prestación de los servicios públicos de calidad debe incorporar de manera prioritaria los siguientes tres enfoques:



- **Concebir los servicios reconociendo en enfoque de desarrollo humano por ciclo de vida:** Definir los servicios públicos en torno a las necesidades de las personas supone reconocer sus múltiples necesidades de acuerdo a la etapa de vida que va recorriendo. En ese sentido, supone organizar los múltiples servicios públicos en función a:
  - Las gestantes
  - Los neonatos
  - Las niñas y niños menores de cinco años
  - Las niñas y niños entre los 6 y 11 años de edad
  - La adolescencia (desde los 12 a los 16 años)

- La juventud
- La adultez
- Los adultos mayores

Incorporar el enfoque de ciclo de vida en el funcionamiento de los servicios públicos exige al Estado identificar las necesidades generales y específicas de cada grupo etario, por ejemplo en el caso de la primera infancia (desde la gestación hasta los primeros cinco años de vida) se deben considerar las siguientes intervenciones prioritarias:

1. Registro de nacimientos y de identidad
2. Atención de la mujer gestante
3. Atención del neonato menor de 29 días
4. Atención del niño menor de cinco años
5. Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas
6. Atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años
7. Control de asistencia de profesores y alumnos
8. Formación matemática y comprensión de lectura al final de primer ciclo de primaria (segundo año de primaria).
9. Acompañamiento pedagógico a docentes en aula
10. Capacitación a docentes
11. Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo
12. Vigilancia y control de la calidad del agua para el consumo humano

La atención integral de la primera infancia, de 0 a 5 años, es un abordaje multisectorial que debe garantizar: la matrícula a la edad oportuna; la permanencia en la educación básica de niños y niñas hasta completarla; así como, elevar la calidad de la educación mediante la atención de las horas lectivas necesarias y currículos diversificados en una perspectiva intercultural y orientadora de la práctica de valores fundamentales de verdad, honestidad, justicia y solidaridad.

- **Los servicios públicos desde un enfoque de género:** Transversalizar el enfoque de género en el funcionamiento de los servicios públicos y las políticas públicas supone garantizar la igualdad y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas.
- **Incorporar el enfoque de interculturalidad:** Reconocernos en nuestra diversidad es un derecho y ejercicio real de ciudadanía. Para garantizar los derechos ciudadanos el Estado viene generando el conjunto de arreglos organizativos e institucionales al interior de las entidades públicas con el propósito de transversalizar el enfoque de interculturalidad en su actuación.

## 1.4 ¿Cómo promover el fin último del desarrollo humano: el bienestar de las personas?

**Primero:** Vinculando la información estadística con un mapa que da cuenta de las particularidades del territorio con la situación real, identificando a la población vulnerable y afectada por la violación de derechos (dónde, qué género, qué grupo étnico, qué grupo étnico, etc.).

**Segundo:** Migrando de lo fraccionado a lo integral, de una visión sectorial a una mirada y comprensión de la realidad que integre los aspectos sociales, económicos, territoriales, ambientales e institucionales de la vida diaria.

**Tercero:** Verificando que la calidad de vida de las personas, con énfasis en las que se encuentran en situación de vulnerabilidad, sea el fin último en las leyes, políticas, programas, proyectos y presupuestos.

**Cuarto:** Eliminando los déficits en los servicios públicos, considerando que éstos se brindan sin discriminación, su disponibilidad implica costos, su existencia está sujeta a oferta técnica y satisfacen necesidades colectivas.

**Quinto:** Focalizar intervenciones en la población en situación más vulnerable con el fin de eliminar las desigualdades en el cumplimiento de sus derechos<sup>40</sup> y promoviendo su universalización.

Incorporar los enfoques mencionados en el funcionamiento de los servicios y las políticas públicas para poner al Estado servicio de las personas respetando su cultural y dando respuestas eficaces a las necesidades diferenciadas de la sociedad en términos de raza, etnia, género, creencias.

De otro lado, para que el Estado pueda cumplir con estas tareas debe contar con una estructura y organización que le facilita garantizar los derechos de todas las personas que habitan en su territorio, con políticas públicas y servicios que efectivamente le permitan generar desarrollo humano.

## 2. Estado Unitario y descentralizado con sus niveles de gobierno<sup>41</sup>

### 2.1 ¿Qué es un Estado Unitario y Descentralizado?

Un Estado Unitario y descentralizado es un tipo de Estado que, sin dejar de ser un solo ente soberano, ha distribuido territorialmente su poder en niveles de gobierno y cada nivel de

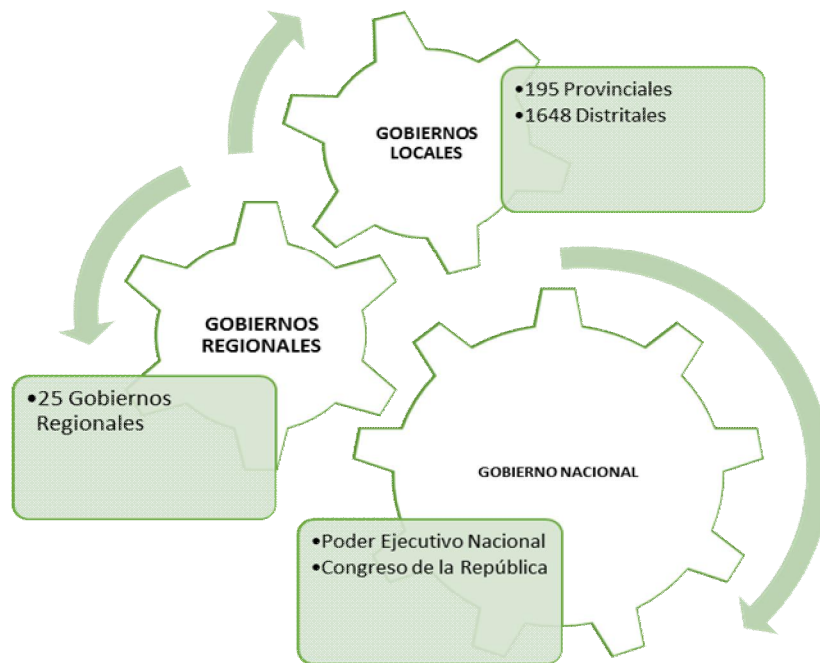
---

<sup>40</sup> En el cumplimiento de derechos a la salud, educación, ambiente y territorio, entorno familiar y comunal, empleo digno, comunicación, entre otros.

<sup>41</sup> Los contenidos de esta parte del documento han sido tomado del ABC de la Descentralización. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima. Segunda Edición, enero 2011.

gobierno cuenta con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones.

La Constitución Política del Perú establece que el Estado Peruano es unitario y descentralizado, y cuyo gobierno se ejerce en tres niveles:



### 2.1. ¿Cómo se distribuye el poder estatal en un Estado unitario y descentralizado?

La distribución del poder se realiza en dos sentidos: distribución funcional y distribución territorial.

#### A. Distribución funcional del poder

Consiste en distribuir el poder del Estado en base a competencias y funciones que deben ser cumplidas por las distintas entidades y niveles de gobierno del Estado.

Por ejemplo: el Poder Judicial debe cumplir funciones jurisdiccionales, el Congreso de la República debe cumplir funciones legislativas y de fiscalización, y los Gobiernos Descentralizados, por ejemplo, entre otras funciones, deben cumplir funciones de planeamiento, ejecución y de promoción de la participación ciudadana en sus circunscripciones.

A partir de la distribución de funciones del poder del Estado, vamos a identificar a continuación, a las entidades estatales cuyas funciones se concretan en todo el territorio del país:

### **Poder Ejecutivo**

Está encargado del diseño y supervisión de las políticas nacionales que guían la gestión de todo el país. Estas son las entidades del Poder Ejecutivo:

- Presidencia de la República
- Consejo de Ministros
- Presidencia del Consejo de Ministros
- Ministerios

### **Poder Legislativo**

Está a cargo de la elaboración y modificación del marco normativo del Estado, en el cual se basan las políticas nacionales; así como las funciones de fiscalización y representación.

El Poder Legislativo es potestad del Congreso de la República.

### **Poder Judicial**

Está encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de normas jurídicas.

El Poder Judicial lo representan:

- La Corte Suprema.
- Cortes Superiores en cada departamento.
- Los Juzgados Especializados.
- Los Juzgados de Paz.

### **Órganos Constitucionales Autónomos**

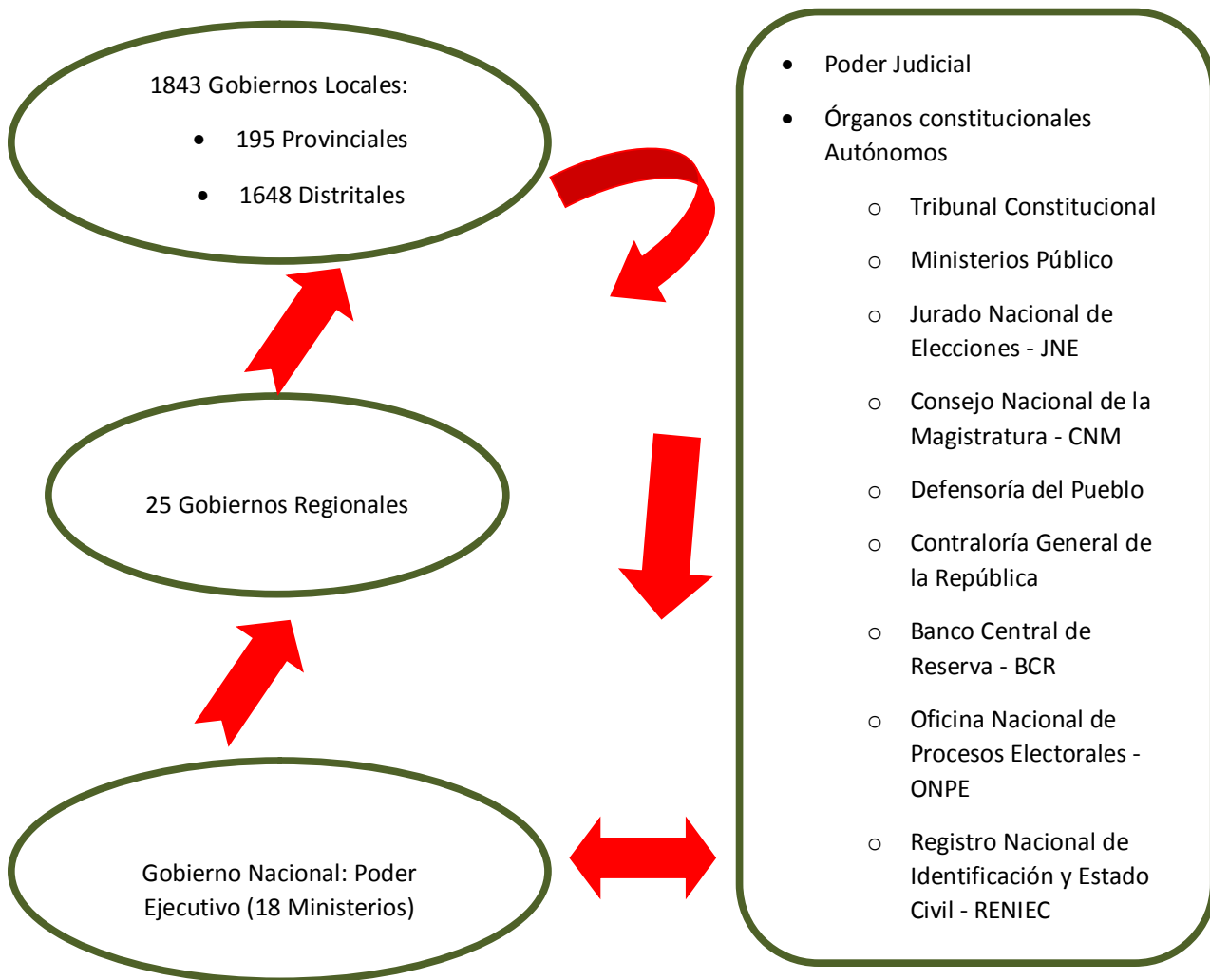
Son aquellas entidades a las que la Constitución Política les asigna, especialmente, competencias y funciones referidas al funcionamiento de todo el Estado Peruano.

Algunos de los órganos autónomos son:

- El Tribunal Constitucional.
- El Jurado Nacional de Elecciones.
- La Contraloría General de la República.
- La Defensoría del Pueblo.
- El Ministerio Público (Fiscalía).
- El Consejo Nacional de la Magistratura.

## B. Distribución territorial del poder

Consiste en el reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa a entidades territoriales que tienen la capacidad de decidir y administrar sus propios asuntos, es decir, se descentraliza la decisión y la gestión en cuanto al cumplimiento de competencias y funciones ligadas a la provisión de bienes y servicios a la población. Ejemplo de ello son los Gobiernos Regionales y Locales.



### 3. ¿Cuáles son las características de los tres niveles de gobierno?

#### 3.1. ¿Cuáles son las atribuciones del Gobierno Nacional?

El Gobierno Nacional cumple competencias y funciones en todo el territorio del país. Le corresponde diseñar y formular políticas de carácter nacional y sectorial -en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales- las cuales son de cumplimiento obligatorio por parte de todas las entidades del Estado, dado que el Estado es un solo.

Al mismo tiempo, le corresponde al Gobierno Nacional cumplir con el rol rector de las políticas nacionales y sectoriales que se derivan de las competencias que comparte con los Gobiernos Regionales y Locales.

Este rol rector del Gobierno Nacional involucra las siguientes responsabilidades:

- Formular en coordinación con los gobiernos descentralizados, las políticas públicas nacionales y sectoriales.
- Prestar asistencia técnica, capacitación y el adecuado traslado de información a los gobiernos descentralizados.
- Monitorear el cumplimiento de las competencias y funciones que transfiera a los gobiernos descentralizados.
- Establecer lineamientos o regulaciones específicas para la provisión de bienes y servicios que forman parte de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos descentralizados.

En el marco del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional cuenta con la Secretaría de Descentralización para cumplir con sus funciones.

#### **¿Qué es la Secretaría de Descentralización?**

Es el órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros, que depende jerárquicamente de su Secretaría General

Las funciones que le corresponde cumplir a la Secretaría de Descentralización respecto al proceso son:

- Brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Conducir la inversión descentralizada destinada al desarrollo e integración regional.
- Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Nacional a los

#### Gobiernos Regionales y Locales.

- Promover la integración regional y local, y su fortalecimiento.
- Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- Articular y fortalecer la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados en el marco del diálogo y la concertación.
- Aprobar y proponer normas en materia de descentralización.
- Desarrollar y conducir el sistema de información para el proceso de descentralización.

### **3.2. ¿Cuáles son las características de los Gobiernos Regionales?**

Los Gobiernos Regionales conforman el segundo nivel de gobierno del Estado Peruano, y sus autoridades son elegidas a través de votación popular. Sus principales funciones son:

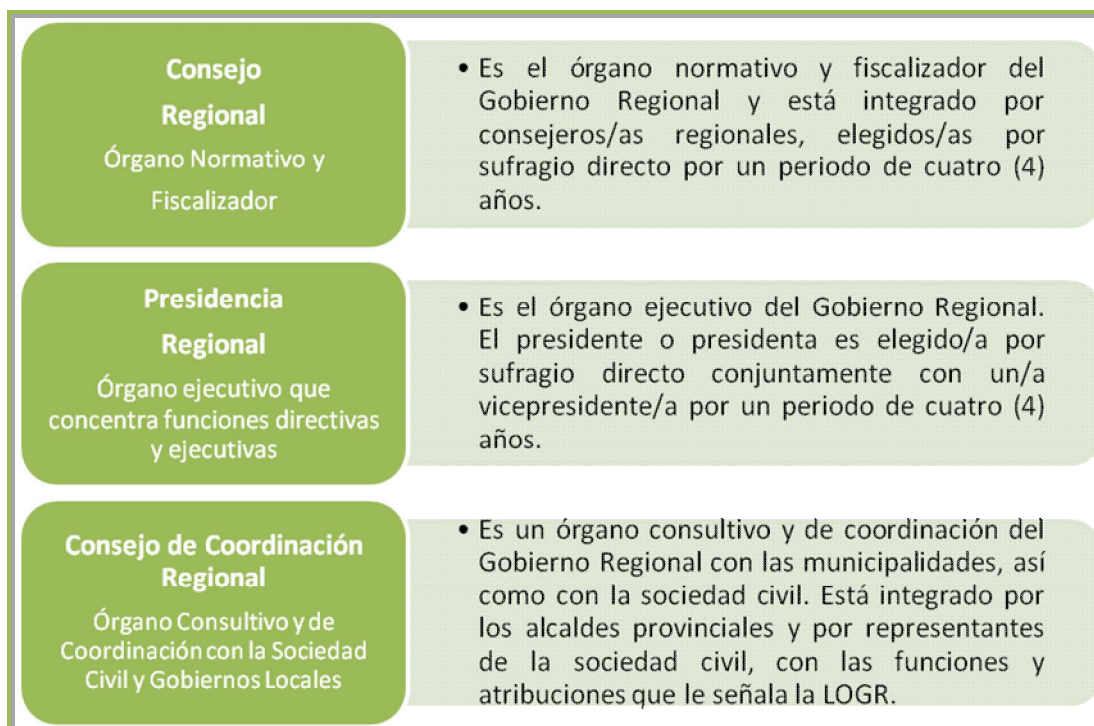
- Fomentar el desarrollo regional integral y sostenible.
- Promover la inversión pública y privada, y el empleo.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de la población.
- Promover la participación ciudadana y rendir cuentas de su gestión.
- Prestar diversos servicios a la población, siendo los principales los de salud y educación.

Están constituidos sobre la base de departamentos para organizar y conducir la gestión pública regional, en concordancia con los objetivos nacionales, y en coordinación con los gobiernos locales.

#### **3.2.1 ¿Cuál es la composición de los Gobiernos Regionales?**

La estructura básica de los Gobiernos Regionales está conformada por los siguientes órganos:





### 3.2.2 ¿Cuáles son las principales atribuciones de los órganos de los Gobiernos Regionales?

Gobierno Regional	Consejo Regional	Consejo de coordinación Regional
Aprobar, modificar o derogar las normas - ordenanzas y acuerdos-referentes a las funciones de los Gobiernos Regionales.	Dirigir la marcha del Gobierno Regional.	Concertar y opinar en torno a los aspectos de planeamiento y gestión regional.
Aprobar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan de Desarrollo Concertado Regional - PDC Regional.</li> <li>• En el marco del PDC, el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo.</li> <li>• Los estados financieros y presupuestarios.</li> <li>• El reglamento interno.</li> </ul>	Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional.	Emitir opinión consultiva sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.</li> <li>• El Plan de Desarrollo Concertado Regional.</li> <li>• La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del PDC Regional</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros temas que le encargue o solicite el Consejo Regional.</li> </ul>
Declarar la vacancia y suspensión del presidente/a, vicepresidente/a y los/as consejeros/as.	Dictar decretos y resoluciones regionales.	
Fiscalizar la gestión y conducta pública de los/as funcionarios/as del gobierno regional.	Aprobar las normas de las dependencias administrativas del Gobierno Regional.	
Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la LOGR.	Administrar los bienes y rentas del Gobierno Regional.	
Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.	Suscribir convenios o contratos para la ejecución de obras y proyectos de inversión.	
	Convocar y presidir las sesiones del Consejo de Coordinación 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.	

### 3.2.3 ¿Cuáles son los principales instrumentos normativos con los que cuenta un Gobierno Regional?

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la estructura, organización, funciones y competencias de los Gobiernos Regionales. Asimismo, en el marco del ordenamiento jurídico del Estado peruano, pueden emitir normas para ejercer de mejor manera sus competencias y funciones. Dichas normas se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa.

Veamos cuáles son las normas regionales:

#### Ordenanzas Regionales

- Norman asuntos de carácter general, la organización y la administración de los gobiernos regionales y reglamentan materias de su competencia. Son dictadas y aprobadas por el Consejo Regional y remitidas a la presidencia para su promulgación.

#### Acuerdos Regionales

- Expresan la decisión del Consejo Regional sobre sus asuntos internos, asuntos de interés público, ciudadano o institucional, y declaran su voluntad de practicar un determinado acto o de sujetarse a una conducta o norma institucional.

#### Decretos Regionales

- Establecen normas reglamentarias para la ejecución de las ordenanzas regionales, así como los procedimientos necesarios para la administración regional. También regulan o resuelven asuntos de orden general y de interés ciudadano. Son aprobados y suscritos por la presidencia regional.

#### Resoluciones Regionales

- Norman asuntos de carácter administrativo. Pueden ser de tres niveles: (i) ejecutiva regional, (ii) gerencial general regional, y (iii) gerencial regional.

### 3.3. ¿Cuáles son las principales características de los Gobiernos Locales?

Los Gobiernos Locales conforman el tercer nivel de gobierno del Estado elegidos a través del voto popular y constituyen el nivel de gobierno más cercano a la población; así como, las entidades básicas de la organización territorial del Estado. A los Gobiernos Locales se les denomina municipalidades, y son provinciales y distritales.

Sus principales funciones son:

- Actuar como canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, dado que son el nivel de gobierno más cercano a la población.
- Promover la participación ciudadana y realizar rendición de cuentas.

- Institucionalizar y gestionar con autonomía los intereses propios de las colectividades.
- Promover el desarrollo local.

### 3.3.1 ¿Cuál es la composición de los Gobiernos Locales?

La estructura orgánica básica de las municipalidades está compuesta por el Concejo Municipal y la Alcaldía; pero también cuenta con órganos o espacios de participación ciudadana, como veremos:



### 3.3.2 ¿Cuales son las principales atribuciones de los Gobiernos Locales?

Concejo Municipal	Alcaldía	Órganos de Coordinación
Aprobar los planes de desarrollo municipal y el Presupuesto Participativo.	Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos.	Consejo de Coordinación Local Provincial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y concertar el PDC Provincial y el Presupuesto Participativo.</li> <li>• Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura.</li> <li>• Promover la formación de fondos de inversión con</li> </ul>
Aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del Gobierno Local, así como el reglamento municipal del	Ejecutar los acuerdos del concejo municipal.	

Concejo Municipal (ordenanzas).		apoyo del sector privado.
Declara la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde o alcaldesa y regidor/a	Proponer al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos.	Consejo de Coordinación Local Distrital: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y concertar el PDC Distrital y el Presupuesto Participativo.</li> <li>• Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios.</li> <li>• Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de prestación de servicios.</li> </ul>
Aprobar el plan integral de desarrollo.	Dirigir la formulación y someter a aprobación del Concejo Municipal el Plan Integral de Desarrollo Sostenible Local.	
Aprobar, monitorear y controlar el Plan de Desarrollo Institucional y el Programa de Inversiones.	Someter al concejo municipal la probación del presupuesto municipal participativo, y aprobarlo en caso aquel no lo apruebe dentro del plazo.	
Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano y Rural.	Informar mensualmente al concejo municipal sobre el control de la recaudación de los ingresos municipales.	
Aprobar el Plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial.	Suscribir convenios o contratos para la ejecución de obras y proyectos de inversión.	
Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.	Convocar y presidir las sesiones del Consejo de Coordinación 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.	
--	-----------	--

### 3.3.3 ¿Cuáles son los principales instrumentos normativos con los que cuenta un Gobierno Local?

La Ley Orgánica de Municipalidades establece la estructura, organización, funciones y competencias de los Gobiernos Locales provinciales y distritales.

Asimismo, establece los tipos de normas a través de las cuales las municipalidades ejercen sus competencias y funciones, en el marco del ordenamiento jurídico nacional y regional. Veamos cuáles son las normas locales:

<p><b>Ordenanzas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son las normas de carácter general y de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal. A través de ellas, se aprueba la organización interna, la regulación, la administración y la supervisión de los servicios públicos, así como las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.</li> </ul>
<p><b>Acuerdos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Son decisiones que toma el Concejo Municipal sobre asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad de dicho órgano.</li> </ul>
<p><b>Decretos de Alcaldía</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal, y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para los vecinos.</li> </ul>
<p><b>Resoluciones de Alcaldía</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo.</li> </ul>

### 3.4. ¿Cómo se articulan los tres niveles de gobierno?

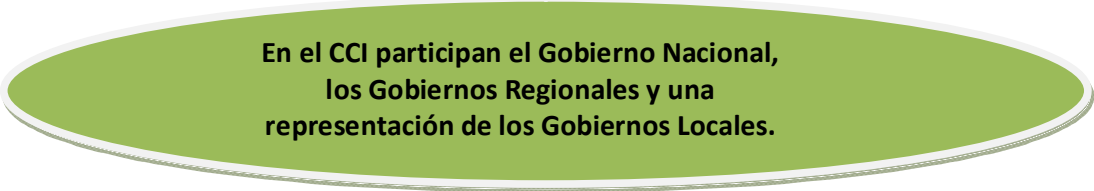
En la medida que el Estado peruano es unitario y descentralizado, los tres niveles de gobierno deben articularse para el cumplimiento de las competencias y funciones que se les encargan. Sobre todo porque estas funciones están vinculadas con sus obligaciones de prestar, de manera conjunta, servicios públicos a la población. En particular, servicios de salud, Educación; así como, desarrollo de infraestructura o promoción de la producción, la artesanía y el turismo.

El espacio de articulación de los tres niveles de gobierno es el Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI; mientras que los espacios de articulación

de la gestión de las competencias compartidas en los territorios son las comisiones intergubernamentales que son creadas por cada ministerio del Gobierno Nacional pero en las que deben participar los tres niveles de gobierno.

### **¿Qué es el Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI?**

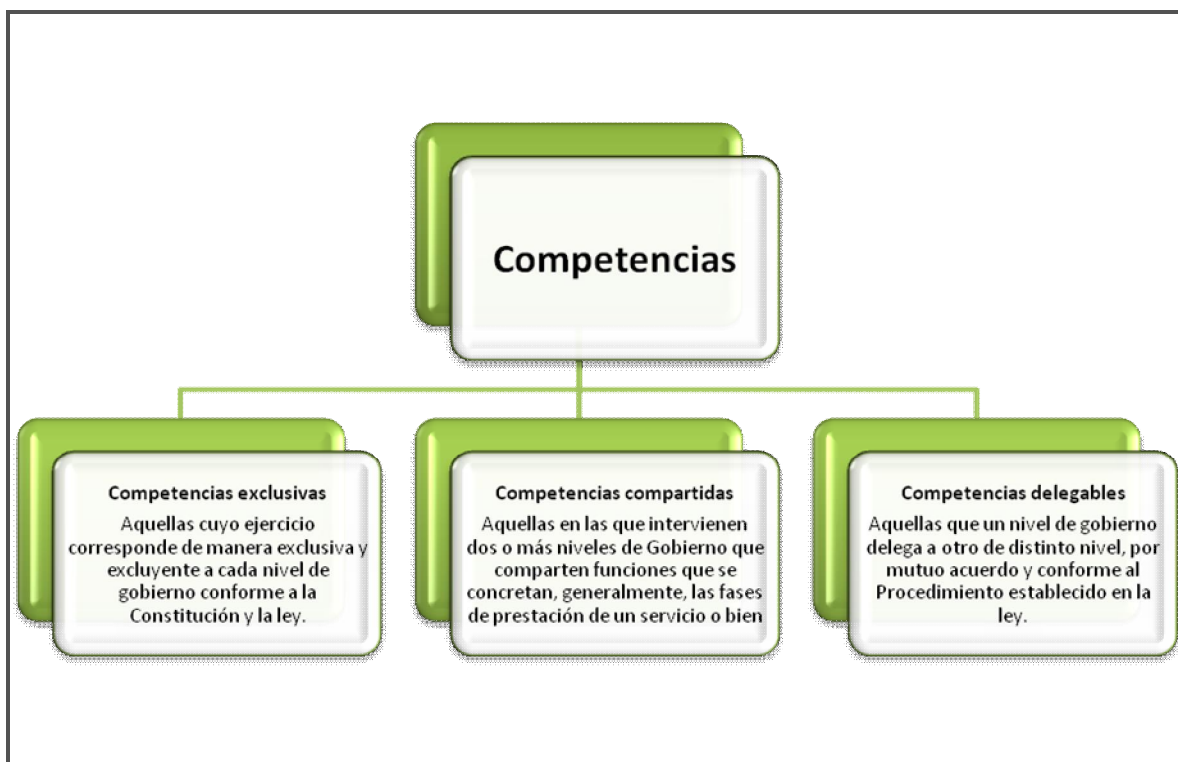
El CCI constituye un espacio institucional de articulación de los tres niveles de gobierno, en el que se deben adoptar de forma conjunta decisiones y políticas referidas al proceso de descentralización. El CCI fue creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento al mismo como política del Estado. En el año 2008, el CCI se instaló formalmente, pero desde entonces no ha funcionado; actualmente, existe un proyecto de reglamento que ha sido elaborado en consenso por los tres niveles de gobierno.



**En el CCI participan el Gobierno Nacional,  
los Gobiernos Regionales y una  
representación de los Gobiernos Locales.**

### 3.5. ¿Qué tipo de competencias tienen los tres niveles de gobierno?

Las competencias son aquellas materias que, de acuerdo a la Constitución y a las correspondientes leyes orgánicas, debe estar a cargo de uno o más niveles de gobierno de un Estado unitario y descentralizado. La Ley de Bases de la Descentralización clasifica las competencias de la siguiente manera:



Como se verá más adelante, el cumplimiento de las competencias compartidas por parte de los tres niveles de gobierno demanda su articulación y trabajo conjunto.

Las competencias exclusivas por cada nivel de Gobierno son<sup>42</sup>:

Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Diseño de políticas nacionales y sectoriales.	Planificar el desarrollo integral regional y ejecutar programas socioeconómicos de acuerdo al plan nacional de desarrollo	Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
Defensa, seguridad	Formular y aprobar el	Normar la zonificación,

<sup>42</sup> Véase: Ley de Bases de la Descentralización; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



nacional y fuerzas armadas.	PDC regional con las municipalidades y la sociedad civil ubicadas en su ámbito regional.	urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
Relaciones exteriores.	Aprobar su organización interna y presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.	Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
Orden interno, policía nacional, policía de fronteras y prevención de delitos.	Dirigir la formulación y someter a aprobación del Concejo Municipal el Plan Integral de Desarrollo Sostenible Local.	Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.
Justicia.	Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura energética, de comunicaciones y de servicios básicos del ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, con oportunidades de inversión privada, de dinamizar mercados y rentabilizar actividades.	Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Concertado local con su comunidad.
Moneda, banca y seguros.	Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.	Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
Aprobar el Plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial.	Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.	Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.	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.	Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

Tributación y endeudamiento público nacional.	Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.	Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señalen las leyes.
Régimen de comercio y aranceles.	Concretar alianzas y acuerdo con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.	
Regulación y gestión de la marina mercante y aviación comercial	Administrar y adjudicar los terrenos eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.	
Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.	Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas a las tareas de educación y empleo, y tomando en cuenta la actualización e innovación tecnológica.	
Regulación, gestión pública de infraestructura de carácter nacional.	Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.	
Otras que señale la ley.	Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad. Otras que se le señale por ley expresa.	

Las competencias compartidas por cada nivel de Gobierno:

<b>Gobierno Nacional</b>	<b>Gobierno Regional</b>	<b>Gobierno Local</b>
Las competencias compartidas del Gobierno Nacional, de acuerdo a la LOPE, están regidas por la Constitución, la LOGR, la LOM, así como por las leyes de organización y funciones de los ministerios y las entidades que	Gestionar servicios educativos de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario. La prestación de este servicio debe respetar la interculturalidad y orientarse a potenciar la formación para el desarrollo.	Educación: Participar en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.
	Salud pública.	Salud pública (atención primaria de la salud).

conforman el Poder Ejecutivo.	Promocionar, gestionar y regular actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura.</li> <li>• Pesquería.</li> <li>• Industria.</li> <li>• Comercio y turismo.</li> <li>• Energía y minas (pequeña minería y artesanal).</li> <li>• Hidrocarburos.</li> <li>• Transportes y comunicaciones.</li> <li>• Medio ambiente.</li> </ul>	Cultura, turismo, recreación y deportes.
En esa medida, de acuerdo a la LOPE, le corresponde el rol rector de las políticas nacionales y sectoriales que se derivan de las competencias que comparte, el mismo que involucra las siguientes responsabilidades:	Gestionar de manera sostenible los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.	Preservar y administrar las reservas y áreas naturales protegidas, locales; la defensa y protección del medio ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular en coordinación con los gobiernos descentralizados, las políticas públicas nacionales y sectoriales.</li> </ul>	Preservar y administrar las reservas y áreas naturales protegidas regionales.	Seguridad ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar asistencia técnica, capacitación y el adecuado traslado de información a los gobiernos descentralizados.</li> </ul>	Difundir la cultura y potenciar todas las instituciones artísticas y culturales regionales.	Promocionar la conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorear el cumplimiento de las competencias y funciones que transfiera a los gobiernos descentralizados.</li> </ul>	Promover la competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, conocer tanto los recursos públicos y privados	Regular el transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer lineamientos o regulaciones específicas para la provisión de bienes y servicios que forman parte de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos descentralizados.</li> </ul>	Promover la participación ciudadana, y alentar la concertación de intereses públicos y privados.	Vivienda y renovación urbana.
	Otras que se le delegue o asigne conforme a ley.	Atender y administrar programas sociales.
		Gestionar residuos sólidos.
		Planificar y dotar de infraestructura para el desarrollo local.

		Fomentar las inversiones privadas en proyectos de interés local.
		Promover la generación de empleo, y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana y rural.
		Fomentar la artesanía.
		Fomentar el turismo local sostenible.
		Fomentar programas de desarrollo rural.
		Otras que se le deleguen o asignen conforme a ley.

**¿Qué son y cuál es el rol de las Comisiones Intergubernamentales en materia de competencias compartidas?**

Son espacios de articulación técnico político creados para que cada ministerio del Gobierno Nacional en base a las competencias compartidas (como por ejemplo los Ministerios de Salud, Educación, Producción, Comercio Exterior, etc.). Se crean y funcionan en coordinación con los gobiernos regionales y locales, para organizar el cumplimiento de la competencia que comparten definiendo las funciones, responsabilidades y procesos; así como, identificando los alcances de la rectoría nacional en relación a las políticas nacionales y sectoriales.

Las Comisiones Intergubernamentales tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas referidas a la materia en la que comparten competencia los tres niveles de gobierno, como por ejemplo Salud, Educación, Comercio Exterior, Producción, etc. y que para concretarse requieren del cumplimiento de funciones por parte de los Gobiernos Regionales y Locales.

## 4. Participación Ciudadana y Descentralización

El diseño del Estado Unitario y Descentralizado del Perú ha incorporado mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales se involucra a la ciudadanía en la gestión descentralizada y se profundiza la democracia participativa.

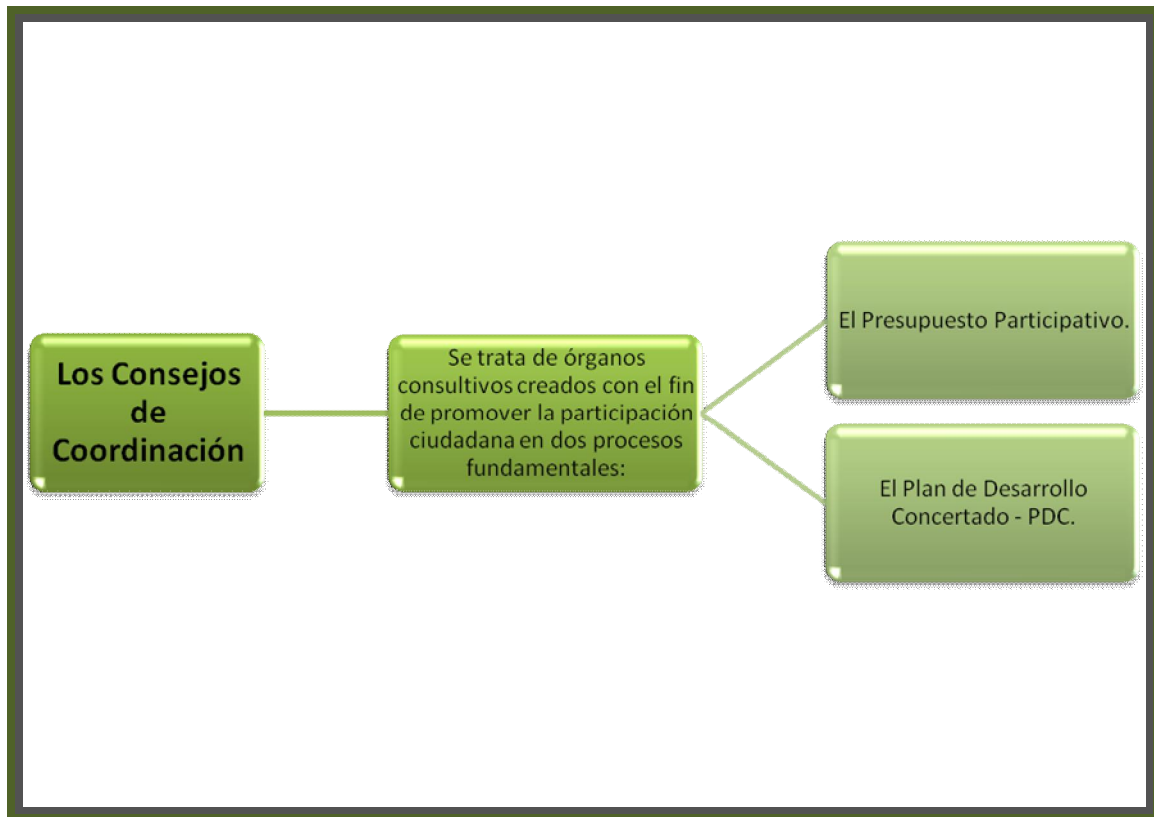
#### 4.1. ¿Por qué es importante la participación ciudadana para el ejercicio de la gestión pública descentralizada?

A través de la participación ciudadana es posible ver el proceso descentralizador como una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población para alcanzar, entre otros, los siguientes logros<sup>43</sup>:

- Mejorar la calidad de las decisiones públicas y de los servicios.
- Incrementar la eficacia de la gestión pública.
- Reducir los costos asociados a la gestión pública.
- Vigilar la adecuada utilización de los fondos públicos.
- Establecer nuevos vínculos entre la sociedad y el Estado.

#### 4.2. ¿Cuáles son las instancias de participación ciudadana utilizadas para el monitoreo de la gestión descentralizada?

Básicamente son tres: los Consejos de Coordinación Regional (CCR); los Consejos de Coordinación Local Provincial (CCLP), y los Consejos de Coordinación Local Distrital (CCLD). Estas instancias facilitan el encuentro y la concertación entre las autoridades del Gobierno Regional, Provincial y Distrital según sea el caso, con representantes de la sociedad civil.



<sup>43</sup> María Isabel Remy S. "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones". IEP. Lima, 2005.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo sobre las funciones de los Consejos de Coordinación Regionales y Locales, identificando los roles y la complementariedad entre ellos:

<b>Funciones de los Consejos de Coordinación</b>		
<b>Regional</b>	<b>Local Provincial</b>	<b>Local Distrital</b>
Emite opinión consultiva sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual.</li> <li>• El Plan de Desarrollo Regional Concertado.</li> <li>• La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de desarrollo Concertado (PDC) Regional.</li> <li>• Otras tareas que se le encargue o solicite el Consejo Regional.</li> </ul>	Coordina y concerta el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.	Coordina y concerta el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.
	Proponen las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura departamental.	Proponen la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
	Proponen proyectos de cofinanciamiento de obras de infraestructura y de servicios públicos y locales.	Proponen convenios de cooperación distrital de prestación de servicios públicos. Promueven la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible
	Promueven la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.	Otras que le encargue o solicite el Consejo Municipal distrital.

#### **4.3. ¿Cuáles son los principales mecanismos de Participación Ciudadana?**

A manera general, los derechos y mecanismos previstos para canalizar y organizar la participación ciudadana en los niveles de gobierno descentralizado son:

##### **Presupuesto Participativo**

Es un proceso en el que las autoridades elegidas y las organizaciones de la población se ponen de acuerdo para precisar en qué y cómo se invertirán los recursos del gobierno local o regional, de tal manera que aporten al desarrollo de la localidad y mejore la calidad de vida de la población.

##### **Rendición de Cuentas**

Es un conjunto de acciones planificadas y puestas en marcha por las autoridades regionales y locales, los/as funcionarios/as y los miembros del Consejo de Coordinación con el objetivo de informar a la población acerca de las acciones y los resultados de la gestión regional y municipal. En el caso de los gobiernos regionales, la LOGR establece que tienen obligación de realizar como mínimo dos audiencias de rendición de cuentas al año.

### **Plan de Desarrollo Concertado (PDC)**

Es una herramienta de planificación que se elabora participativamente y constituye una guía para la gestión de largo plazo, por lo que debe estar orientado a convocar y sumar recursos, así como esfuerzos individuales e institucionales para alcanzar la imagen colectiva de desarrollo. Este documento debe generar criterios orientadores para las iniciativas e inversiones de diversos actores económicos, sociales e institucionales de un territorio; así como constituirse en un documento marco para la formulación de políticas regionales y locales.

### **Acceso a la información pública**

El derecho al acceso a la información reconocido en la Constitución (artículo 2° inciso 5) faculta a todas las personas a solicitar, de todas las entidades del Estado y los niveles de gobierno, información de carácter público y abonando el costo que suponga el pedido. Esta información debe ser entregada en el plazo previsto en la ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, salvo que se trate de información cuya difusión afecte la intimidad personal, o que se encuentre dentro de las expresamente previstas en la mencionada Ley.

### **Revocatoria de autoridades**

Se define como un mecanismo de control que ejerce la ciudadanía para destituir de sus cargos a ciertas autoridades elegidas por votación popular, en particular: (i) alcaldes y regidores (ii) autoridades regionales, y (iii) magistrados que provengan de elección popular.

### **Referéndum**

El referéndum es un mecanismo de consulta popular mediante el cual los ciudadanos se pronuncian a favor o en contra de una propuesta normativa de ámbito nacional, regional o local.

# Bibliografía

- Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948.
- CEPAL, CELADE y UNICEF. Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, diciembre 2010.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general Nro. 13: El derecho a la educación. Diciembre de 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general Nro. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Agosto de 2000.
- Congreso de la República.
  - 1993. Constitución Política del Perú.
  - 1994. Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
  - 2002. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
  - 2003. Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
  - 2003. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
  - 2007. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
  - 2009. Ley N° 29379, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Bases de la Descentralización y de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
- Constitución Política del Perú.
- Decreto Supremo Nro. 027-2007-PCM: Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Lima, marzo de 2007.
- GTZ. Experiencias Metodológicas e Instrumentos para el Desarrollo Local en Centroamérica, publicación web, [www.infomipyme.com](http://www.infomipyme.com) 2010.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015. Boletín Especial Nro. 18. Lima, diciembre 2009.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Urbana y Rural por Sexo y Edades Quinquenales, Según Departamento, 2000-2015. Boletín Especial Nro. 19. Lima, diciembre 2009.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares 2012. Lima, setiembre 2013.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2013. Informe Técnico. Lima, mayo 2014.
- Florecer: Red Nacional de Educación de la Niña. Recomendaciones de Política de Género en Educación. Lima, noviembre 2013.
- Ley Nro. 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lima, marzo de 2007.
- Ministerio de Cultura. Enfoque Intercultural: Asistencia Técnica para Planes de Gobierno. Lima, mayo 2014.
- Ministerio de Cultura. Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (<http://bdpi.cultura.gob.pe/>).
- Ministerio de Educación. Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú. Lima,



octubre de 2013.

- Ministerio de Educación. Censo Escolar 2011.
- Montero, Ricaldo y Gustavo Yamada. “Raza, corrupción y acceso a servicios públicos en el Perú: ¿Exclusión o discriminación?”. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.
- Presidencia del Consejo de Ministros y Sistema de Naciones Unidas. Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Lima, setiembre de 2013.
- PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF. Ampliando la Mirada: La Integración de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos. Santiago de Chile, diciembre 2012.
- PNUD. Desarrollo Humano: Informe 1990. Bogotá, mayo de 1990
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, noviembre 2013.
- Programa ProDescentralización de USAID. Diagnóstico de Género en la Amazonía: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Octubre, 2013.
- PROMSEX. Jaris Mujica. Informe Violaciones Sexuales en el Perú, 2001-2009. Lima 2011.
- Remy, María Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. IEP. Lima, 2005.
- UNICEF. Panorama General: Igualdad de Género. [http://www.unicef.org/spanish/gender/3984\\_bigpicture.html](http://www.unicef.org/spanish/gender/3984_bigpicture.html)
- UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia?: Argumentos y estrategias. 2005.
- USAID/Perú ProDescentralización. ABC de la Descentralización. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima. Segunda Edición, enero 2011.