



GESTIÓN PÚBLICA

PARA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS
QUE TRABAJAN CON POBLACIÓN JOVEN



GESTIÓN PÚBLICA

PARA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS
QUE TRABAJAN CON POBLACIÓN JOVEN



Martín Vizcarra Cornejo

Presidente de la República de Perú

Carlos Martín Benavides Abanto

Ministro de Educación

José Julio Montalvo Cifuentes

Secretario Nacional de la Juventud (e)

GESTIÓN PÚBLICA PARA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS QUE TRABAJAN CON POBLACIÓN JOVEN

Equipo técnico

Franz Chevarría Montesinos
Paul Durand Villarroel
Daniel Jiménez Yllahuamán
Fabrizio Ruiz Rufino
Carmen Timba Jayo

Corrección de estilo y diagramación

Correctium SRL

Editado por

SENAJU

© Secretaría Nacional de la Juventud

Calle Compostela N.º 142. Urb. La Calesa - Santiago de Surco
Lima, Perú. Teléfono (511) 615 5821.
www.juventud.gob.pe

Se permite la reproducción de esta obra siempre y cuando se cite la fuente.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2020-05966

Edición digital

Lima, septiembre de 2020

ÍNDICE



PRESENTACIÓN	9
I. LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	10
II. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	14
2.1 Marco normativo de la descentralización	14
2.2 El presupuesto público y la descentralización	16
2.3 Tipología de los gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización	16
2.4 Competencias en el marco de la descentralización	18
III. EL GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL	22
3.1 Marco normativo de los gobiernos regionales y locales	22
3.2 Competencias de los gobiernos regionales en la legislación peruana	23
3.3 Competencias y funciones de los gobiernos locales en la legislación peruana	25
3.4 El presupuesto regional y local	27
3.5 La organización del Gobierno Regional y del Gobierno Local	35

IV. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO	44
4.1 El proceso de modernización de la gestión del Estado	44
4.2 Sistemas de la Administración Pública	45
4.3 Sistemas funcionales	46
4.4 Sistemas administrativos	46
V. LA POLÍTICA NACIONAL DE LA JUVENTUD	48
5.1 Enfoque de juventud	48
5.2 Instrumentos normativos sobre políticas de juventud	49
5.3 Objetivos e indicadores	51
5.4 Lineamientos y servicios	55
5.5 Proceso de implementación	60
REFERENCIAS	62

PRESENTACIÓN



La publicación **Gestión pública para funcionarias y funcionarios que trabajan con población joven** fue elaborada pensando en el conjunto de servidoras y servidores públicos que desarrollan acciones con población joven en los ámbitos locales y regionales. Este material se desarrolla teniendo en cuenta que la Secretaría Nacional de la Juventud (Senaju), como el órgano de asesoramiento encargado de formular y proponer políticas de Estado en materia de juventud, tiene entre sus funciones la de coordinar y articular con los diversos organismos del Estado y de la sociedad la ejecución de planes, programas y proyectos para la población joven, lo cual implica la construcción de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan la mejora permanente de la gestión de los planes, programas y proyectos con esta población.

Al respecto, también es importante recordar que, desde el 23 de septiembre de 2019, nuestro país cuenta con una Política Nacional de Juventud, entendida como un instrumento que optimiza la respuesta del Estado, para lo cual incorpora el enfoque de juventud de manera transversal en las acciones e intervenciones públicas con la finalidad de generar oportunidades de acceso al desarrollo integral y su efectiva participación en las y los jóvenes. Esta Política Nacional es de obligatorio cumplimiento, estableciendo objetivos prioritarios y lineamientos orientadores en la intervención pública en los tres niveles de Gobierno, lo cual nos plantea el reto de diseñar con instrumentos que promuevan la gestión del conocimiento y el compromiso por la mejora continua de las y los funcionarios públicos involucrados en acciones con población joven y el desarrollo del país.

José Julio Montalvo Cifuentes

Secretario Nacional de la Juventud (e)

I. LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA



En el Perú, la ética en la función pública está regulada por el decreto de Ley N.º 27815 del Código de Ética de la Función Pública, que contiene un conjunto de prescripciones de obligatoria observancia y se clasifican en principios, deberes y sanciones. De esta manera, la ética deja de lado la esfera de lo privado en la administración pública y, mediante la norma, se convierte en parte del ordenamiento jurídico del país. Siendo esto así, la ética asume una nueva naturaleza, y entra a una nueva dimensión en el terreno del derecho público y en específico del derecho administrativo.

El Código de Ética de la Función Pública ha tomado conceptos amplios y reconocidos internacionalmente para determinar su ámbito de aplicación, como son los de la función pública y el funcionario público, estipulados en la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción.

Así, tenemos que en cuanto a la **función pública**, el Código de Ética establece que por ella debe entenderse “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la administración pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”, lo cual coincide con el enfoque desarrollado en la Convención Interamericana contra la Corrupción.¹

En cuanto al concepto de **funcionario público**, también bajo lo estipulado en la Convención Interamericana contra la Corrupción, y considerando la Ley Marco del Empleo Público, se ha señalado que para efectos de la

¹ Organización de Estados Americanos. (1996). Convención Interamericana Contra la Corrupción. Recuperado de <https://bit.ly/2F7XgPB>

aplicación del Código de Ética debe considerarse como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la administración pública en cualquiera de los niveles jerárquicos, sea este nombrado, contratado, designado, de confianza o electo, que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado.²

Además, se señala que, a efectos de su interpretación, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se presten servicios, ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto. También se indica que el ingreso a la función pública implica tomar conocimiento de este Código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento; es decir, el Código de Ética se hace de obligatorio cumplimiento para todos los trabajadores de la administración pública y, al estar vigente, no se puede esgrimir falta de conocimiento para su incumplimiento. Así, el Código de Ética se convierte en una norma orientadora en tanto desarrolla didácticamente un conjunto de principios, deberes y prohibiciones aplicables a todos los empleados públicos. (Ver tabla 1 en la siguiente página).³

Asimismo, el Código de Ética de la Función Pública establece un régimen de sanciones ante posibles infracciones al mismo Código, que se ponen en movimiento a efectos de garantizar su adecuado cumplimiento. Así, se precisan criterios para establecer la gravedad de las faltas, como por ejemplo la determinación de competencias, naturaleza procesal en caso de infracciones o fijación de sanciones aplicables en relación con el régimen de contratación de los infractores, entre otras disposiciones que se encuentran en el texto de la ley y de forma más extensa en el reglamento.

² **Artículo 1.** Convención Interamericana Contra la Corrupción. Para los fines de esta Convención, se entiende por “funcionario público”, “oficial gubernamental” o “servidor público” cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

³ Artículos 6, 7 y 8 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N.º 27815

Tabla 1**Principios, deberes y prohibiciones de la Ley del Código de Ética de la Función Pública**

PRINCIPIOS	DEBERES	PROHIBICIONES
<ul style="list-style-type: none">• Respeto• Probidad• Eficiencia• Idoneidad• Veracidad• Lealtad y obediencia• Justicia y equidad• Lealtad al Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none">• Neutralidad• Transparencia• Discreción• Ejercicio adecuado del cargo• Uso adecuado de los bienes del Estado• Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none">• Mantener intereses de conflicto• Obtener ventajas indebidas• Realizar actividades de proselitismo político• Hacer mal uso de información privilegiada• Presionar, amenazar y/o acosar

Fuente: Elaboración propia obtenida a partir de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N.º 27815.

Este procedimiento sancionador se complementa con la existencia del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, en el que se inscriben las sanciones por faltas e infracciones al Código de Ética de la Función Pública.

En el plano de las políticas públicas en estos últimos diez años, las principales medidas han estado focalizadas en la construcción de una institucionalidad responsable que ejerza rectoría en el tema y en las políticas para la promoción del cumplimiento del Código de Ética de la Función Pública. En cuanto a la institucionalidad encargada o responsable de la “gestión ética” en la administración peruana, deben diferenciarse dos niveles: el de rectoría, y el de ejecución y aplicación de las normas y políticas públicas.

La rectoría hace alusión a la existencia de una máxima entidad encargada de guiar u orientar el desarrollo de una política en el ejercicio de capacidades normativas, prestación de asistencia técnica y evaluación de la política, mientras que, por otro lado, se hace referencia al conjunto de entidades públicas que ejecutan e implementan las políticas y medidas dictadas por los primeros. Se tiene a la Contraloría General de la República, que en 2008 absorbió las funciones de la Oficina Nacional Anticorrupción, que a su vez en 2007 había reemplazado al Consejo Nacional Anticorrupción.

En cuanto al nivel de ejecución e implementación de políticas referidas a la ética en la administración pública, la responsabilidad recae en cada una de las entidades públicas. Esta obligación ha quedado consagrada en diferentes normas. Así, tenemos la Ley de Control Interno, que establece como obligación del titular y de los funcionarios responsables el fomento e impulso de valores institucionales, entre otras funciones.

Asimismo, el Código de Ética de la Función Pública señala específicamente que es obligación del Órgano de la Alta Dirección de cada entidad su promoción y efectiva aplicación. Para tal efecto, debe ejecutar medidas para promover la cultura de probidad, transparencia, justicia y servicio público. Asimismo, debe diseñar, establecer, aplicar y difundir los incentivos y estímulos a los servidores públicos que cumplan con los principios, deberes y obligaciones del Código, y que respeten sus prohibiciones; desarrollar campañas educativas sobre las sanciones para los servidores públicos que tengan prácticas contrarias a los principios establecidos en el Código; entre otras tareas.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

2.1 Marco normativo de la descentralización

Actualmente, las principales normas que regulan el proceso de descentralización en nuestro país son:

1. La Constitución de la República
2. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
3. La Ley de Bases de la Descentralización
4. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
5. La Ley Orgánica de Municipalidades



La Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización⁴ data del año 2001 y establece los principios de la forma de organización del Estado; la creación de las regiones; la autonomía política y administrativa de estas; la conformación de su estructura orgánica; los alcances del poder que detentan; así como precisiones respecto a los recursos económicos con los cuales cuentan para desarrollar sus funciones. En el aspecto financiero, se mencionan los recursos con que contarán tanto los gobiernos locales como regionales, en donde destaca la participación de las regiones en el canon, así como la transferencia del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

En julio de 2002, la Ley de Bases de la Descentralización⁵ desarrolló la modificación constitucional sobre descentralización, definiendo las normas que

⁴ Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización, Ley N.º 27680.

⁵ Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783

regulan la descentralización en todas sus esferas (administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal), y planteando los principios generales y específicos del proceso. Es así que, para fines del esquema de descentralización fiscal, la legislación plantea lineamientos respecto al endeudamiento público externo, el cual se atribuye como competencia exclusiva del Gobierno Nacional, indicándose que los gobiernos regionales pueden acceder a este financiamiento solo mediante el aval o la garantía del Estado.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁶ y la Ley Orgánica de Municipalidades⁷ establecen y norman la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos subnacionales conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

Para el caso del nuevo nivel de Gobierno Regional, que surge en ese momento, se describe la constitución de las autoridades respectivas y las atribuciones tanto del Consejo Regional como de la Presidencia Regional; asimismo, se describen las funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte, recreación, trabajo, promoción del empleo, pequeña-microempresa, salud, población y otras de carácter sectorial.

En el ámbito fiscal, la normatividad señala el mecanismo de sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización que deberá incorporar la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal⁸ (principalmente, manejo del déficit fiscal y de los niveles de endeudamiento público), donde se indica que la no observancia por dos años consecutivos de las reglas fiscales que se establecen en la mencionada norma generará la suspensión temporal de las transferencias de fondos de naturaleza perecuatoria o niveladora.

⁶ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867

⁷ Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972

⁸ Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal N.º 27245

2.2 El presupuesto público y la descentralización

El presupuesto público del país para cada año se distribuye entre los tres niveles de Gobierno (Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales). Dentro de la distribución del presupuesto, el monto asignado al Gobierno Nacional es significativamente superior respecto a los otros niveles de Gobierno. En el año 2019, el monto asignado al Gobierno Nacional fue alrededor del 70 % (S/118 227 641 778), 18 % correspondiente al nivel de los gobiernos regionales (S/29 915 914 285) y un 12 % correspondiente al nivel de los gobiernos locales (S/19 930 851 181).

El presupuesto público para cada año es aprobado por el Congreso de la República y tiene la siguiente distribución:

Tabla 2 Estructura de distribución del presupuesto del sector público

Genérica de gasto	Gob. Nacional	Gob. Regional	Gob. Local
Reserva de contingencia	X		
Personal y obligaciones sociales	X	X	X
Pensiones y otras prestaciones sociales	X	X	X
Bienes y servicios	X	X	X
Donaciones y transferencias	X	X	X
Otros gastos	X	X	X
Adquisición de activos no financieros	X	X	X
Adquisición de activos financieros	X	X	X
Servicios de la deuda pública	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEF

La única diferencia de distribución de los gobiernos locales y regionales, respecto al Gobierno Nacional, es que este último debe destinar una parte del presupuesto a reservas de contingencia. Todo el presupuesto en los distintos niveles de Gobierno debe distribuirse por uno de los canales delimitados en la estructura de distribución.

2.3 Tipología de los gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización

Los tipos de gobiernos subnacionales son dos:

- a. **Gobiernos regionales:** corresponden a las unidades administrativas de las regiones, que son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, y que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva.
- b. **Gobiernos locales:** también llamados municipalidades, son órganos de Gobierno que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país. Se clasifican en gobiernos provinciales y gobiernos distritales. Los gobiernos provinciales abarcan el gobierno de dos o más distritos, y los distritos son las unidades básicas del Gobierno Subnacional.

Excepcionalmente se cuenta con las **municipalidades de centro poblado**, que se crean por ordenanza de la Municipalidad Provincial con la finalidad de delegar el cumplimiento de determinadas funciones municipales, principalmente relacionadas con la provisión de algunos servicios públicos. Para tal fin, son creadas a solicitud de parte en aquellos lugares que no formen parte del área urbana del distrito y en donde se haya comprobado la necesidad de servicios específicos cuya provisión es de difícil ejecución por parte de la administración municipal central.

Asimismo, deben considerarse las **municipalidades de frontera**, que son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino. Su particularidad radica en que pueden acceder al Fondo de Desarrollo de Fronteras orientado a la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras.

La ciudad de Lima Metropolitana tiene un régimen especial, por lo que no forma parte de ninguna región. Su administración municipal asume competencias de similar naturaleza.

2.4 Competencias en el marco de la descentralización

Las competencias hacen referencia al conjunto de funciones que asumen los distintos niveles de Gobierno y se establecen en el conjunto de leyes que ordenan el proceso de descentralización, en especial en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Municipalidades.

La asignación de competencias a los gobiernos subnacionales es una piedra angular en el proceso de descentralización y, aunque teóricamente el beneficio de realizar la distribución de competencias y funciones de gasto es lograr una mayor eficiencia del gasto público sin llevar a un deterioro en las finanzas públicas (King, 1988), las decisiones de en qué, dónde y cuánto se gasta en los diferentes niveles del Gobierno es una discusión que en el caso peruano es materia de permanente discusión, sin haberse llegado aún a un pleno consenso que satisfaga a todos los niveles de Gobierno. Debemos tener en cuenta que las experiencias latinoamericanas y de países de economías en transición nos demuestran graves errores al avanzar en la descentralización tributaria y financiera sin avanzar primero en la asignación de responsabilidades de gasto, lo cual deriva en problemas fiscales a nivel macroeconómico (Burki, Perry, & Dillinger, 1999).

Desde una perspectiva histórica, en el Perú las competencias del Gobierno Central han estado concentradas y, a partir de ahí, y conforme ha ido avanzando el proceso de descentralización, se han ido distribuyendo a los diferentes niveles de Gobierno Subnacional. Debe entenderse, entonces, que se trata de un proceso gradual que se ha ido desarrollando a lo largo de los años bajo la premisa que las competencias que la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales reconoce. No son más que el objetivo o meta hacia el cual se debe llegar de una manera progresiva, habiéndose diseñado, para ello, un complejo sistema de acreditación que les permite asumir tales competencias.⁹

En el caso específico de los gobiernos locales, debe considerarse que tienen una maduración institucional mucho más prolongada que las regiones, puesto que su reincorporación a la vida democrática del país data de los primeros años de la década de los ochentas, siendo desde entonces un importante nivel de Gobierno con competencias y recursos propios (Dammert Ego Aguirre, 2003). Asimismo, debe mencionarse que el ejercicio de las competencias a nivel regional y local se realiza en armonía y correspondencia con las políticas nacionales de Gobierno y los planes de desarrollo en los distintos niveles de Gobierno. De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización se clasifican de la siguiente manera:

Competencias exclusivas. Son todas aquellas que corresponden de manera exclusiva y excluyente a otros niveles de Gobierno; por ejemplo, la función de defensa nacional, que es una competencia ejercida exclusivamente por el Gobierno Nacional, o el ornato público, que corresponde exclusivamente a los gobiernos locales.

Competencias compartidas. Son todas aquellas ejercidas por dos o más niveles de Gobierno que se han distribuido distintas fases o procesos de una política pública; por ejemplo, la educación que está distribuida en los tres niveles de Gobierno, reservándose al Gobierno Nacional la política nacional de la educación y la prestación del servicio en sí mismo a los gobiernos regionales y locales.

⁹ Este sistema lo prevé la Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783.

Competencias delegables. Son todas aquellas por las que un nivel de Gobierno delega a otro de distinto nivel sus competencias para atender una política pública o una medida de Gobierno en particular. Por lo general, se materializan en convenios específicos que detallan sus alcances. Por ejemplo, el control del tránsito vehicular es una competencia municipal que ha sido cedida a la Policía Nacional del Perú, que pertenece al Gobierno Nacional.

Sin embargo, y tomando en cuenta la naturaleza gradual del diseño peruano, todas estas competencias se encuentran “congeladas” en tanto que su asignación o transferencia a los gobiernos regionales y locales depende de un proceso de calificación de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, que permita asegurar cuando menos la provisión actual de los servicios públicos y, en ningún caso, disminuirlos en su cobertura o en su calidad. Para ello se ha diseñado un sistema de acreditación cuyos dispositivos cumplen esta importante función. Como explica la Asociación Civil Transparencia (2005), estas son de dos tipos:

- a. **Transferencias de programas de lucha contra la pobreza, fondos y proyectos sociales, y proyectos de inversión de infraestructura productiva.** Esta referido a la transferencia de los más importantes programas sociales que en la actualidad siguen bajo la administración del nivel central de Gobierno, como por ejemplo el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Programas de infraestructura vial PROVÍAS RURAL, y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS.
- b. **Transferencias de funciones sectoriales.** Transferencia de algunas funciones que desarrolla un sector del Gobierno en ejercicio de su competencia. Las funciones a transferir se detallan en los planes anuales de transferencia, que son documentos en los que se detallan las competencias, funciones, atribuciones y recursos a ser transferidos a los gobiernos regionales y locales en el corto y mediano plazo.

El primer tipo de transferencias, programas sociales y de lucha contra la pobreza, dirigidas a los gobiernos locales, y transferencias de proyectos de infraestructura de alcance regional, dirigidas a los gobiernos regionales, se realizan utilizando mecanismos de verificación, que son exigencias de capacidad de gestión establecidas por el sector que transfiere y es el requisito para asumir la transferencia de fondos, programas y proyectos sociales.

El segundo tipo de transferencias, funciones sectoriales a gobiernos locales y regionales, se realiza utilizando el sistema de acreditación, cuyo fundamento es la certificación de las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos locales y regionales para la asignación de transferencias de competencias, recursos y funciones, de manera que se optimice la calidad de los servicios transferidos, a partir de un conjunto de criterios, procedimientos, normas y acciones de asistencia y capacitación necesarias para disponer la ejecución.

Finalmente, debe considerarse que la distribución de las competencias se desarrolla de acuerdo a los siguientes criterios:

- a. **Subsidiaridad.** Por el cual corresponde el ejercicio de la competencia al nivel de Gobierno más cercano a la población, teniendo en cuenta, además, que se busca evitar la duplicidad y la superposición de funciones.
- b. **Selectividad y proporcionalidad.** El ejercicio de las competencias considerará las capacidades administrativas de los niveles de Gobierno. Esta evaluación deberá hacerse atendiendo criterios técnicos y objetivos.
- c. **Provisión.** Todas las competencias transferidas deberán contar con los recursos presupuestarios técnicos, materiales y humanos que aseguren su continuidad y eficiencia.

Concurrencia. En el caso de competencias compartidas, los diferentes niveles de Gobierno deberán garantizar el adecuado funcionamiento y coordinación a fin de asegurar la adecuada implementación de la política pública y la correcta provisión de los servicios públicos.

III. EL GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL

3.1 Marco normativo de los gobiernos regionales y locales

A nivel regional, la principal norma reguladora es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867. Esta norma establece y reglamenta en forma detallada la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales.

En ese sentido, precisa como finalidad de los gobiernos regionales fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, y el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo a los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Para concretar esta finalidad, los gobiernos regionales deben regir su actuación conforme a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, concordancia de las políticas regionales, especialización de las funciones de Gobierno, competitividad e integración. Aspectos relacionados con sus competencias y funciones, estructura y organización serán desarrollados en las siguientes secciones de este texto.

En relación con las municipalidades, la principal norma regulatoria es la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27792, que las define como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Son elementos esenciales del Gobierno Local el territorio, la población y la organización.

Esta norma establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Para tal fin su accionar se inspira en los principios de autonomía, origen, finalidad, promoción del desarrollo económico social, aplicación de políticas sectoriales nacionales y planeación local.

3.2 Competencias de los gobiernos regionales en la legislación peruana

Competencialmente, el ordenamiento jurídico y político peruano ha hecho un reparto de las competencias de los distintos niveles de Gobierno, asignando a los gobiernos regionales una serie de funciones que tienen que ver sobre todo con la provisión de servicios o, como dice Giménez (2003), con la asignación de recursos y, en menor medida, con la distribución del ingreso, clasificándolas en competencias exclusivas y compartidas con otros niveles de Gobierno.

Haciendo un resumen de las competencias que la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le han asignado a este nivel de Gobierno, tenemos como competencias exclusivas las siguientes:

- Planificar el desarrollo integral de la región.
- Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de carácter regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas y corredores económicos y de ciudades intermedias.
- Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales.
- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales a la agricultura, la agroindustria, la artesanía y otros sectores.
- Desarrollar circuitos turísticos.

- Concretar alianzas con otras regiones.
- Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de terrenos de propiedad municipal.
- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción.
- Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales.
- Otras señaladas por ley (funciones en materia de educación, salud, sectores productivos, ambientales, etc.)

Por otro lado, las competencias compartidas son las siguientes¹⁰:

- Educación: gestión de los servicios educativos a nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria
- Salud pública
- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas
- Gestión sostenible de recursos naturales
- Preservación de reservas naturales
- Difusión de la cultura
- Promoción de la competitividad regional y empleo productivo en la región
- Fomento de la participación ciudadana

Las funciones hacen referencia a las potestades administrativas para ejecutar acciones de Gobierno en el marco de las competencias, de las leyes y de las políticas nacionales y sectoriales emitidas por el Gobierno Nacional. En forma general, estas son:

- a) Función normativa y reguladora
- b) Función de planeamiento
- c) Función administrativa y ejecutora
- d) Función de promoción de las inversiones
- e) Función de supervisión, evaluación y control

¹⁰ Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783

En forma específica, los gobiernos regionales tienen funciones en las materias de:

- Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación
- Salud
- Población
- Agro
- Pesquería
- Ambiente y ordenamiento territorial
- Industria
- Comercio
- Transportes
- Telecomunicaciones
- Vivienda y saneamiento
- Energía, minas e hidrocarburos
- Desarrollo social e igualdad de oportunidades
- Defensa civil
- Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado
- Artesanía

3.3 Competencias y funciones de los gobiernos locales en la legislación peruana

Según la Ley Orgánica de Municipalidades¹¹, las siguientes son competencias exclusivas de los gobiernos locales del Perú:

- Planificar y promover el desarrollo urbano.
- Normar la zonificación, urbanismo y asentamientos humanos.
- Administrar y reglamentar los servicios públicos locales.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto.

¹¹ Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972

- Formular y aprobar el plan de desarrollo local.
- Ejecutar y supervisar las obras públicas locales.
- Aprobar y facilitar los espacios para la participación ciudadana y la fiscalización de la gestión municipal.
- Otras

Entre las responsabilidades compartidas están las siguientes:

- Educación: participación en la gestión educativa
- Salud pública
- Cultura, turismo y recreación
- Preservación y administración de áreas naturales
- Seguridad ciudadana
- Conservación de monumentos
- Transporte colectivo y tránsito urbano
- Vivienda y renovación urbana
- Atención y administración de programas sociales
- Gestión de residuos sólidos

A nivel de funciones específicas, los gobiernos locales son responsables de:

- Organización del espacio físico y uso del suelo
- Saneamiento, salubridad y salud
- Tránsito, vialidad y transporte público
- Educación, cultura, deportes y recreación
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos
- Seguridad ciudadana
- Promoción del desarrollo económico local
- Prestación de otros servicios públicos

3.4 El presupuesto regional y local

Hasta antes del proceso de descentralización puesto en marcha, el único criterio de asignación de recursos para las regiones se daba por transferencias directas, en su mayoría de carácter discrecional. Este esquema se hizo más pronunciado durante la década de los noventa con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), donde la relación entre el Gobierno Central y los órganos desconcentrados era de jerarquía y verticalidad, y primaba la asignación directa de los recursos. Iniciado el cambio del régimen se dio también un cambio significativo que ha tenido su inicio con la dación de una nueva¹² normatividad, donde se plantea la forma cómo las regiones y gobiernos locales pasarían a financiarse.

3.4.1 El presupuesto a nivel regional

En el ámbito regional, las leyes dejan delineado el marco para que el Congreso defina los impuestos con los cuales contaría este nivel de Gobierno, y también define algunas transferencias con las cuales las regiones podrían empezar a financiar sus actividades, como por ejemplo su participación en el canon minero, hidroenergético y forestal.

Así, el marco legal mencionado indica que son bienes y rentas de los gobiernos regionales¹³ los siguientes:

- Bienes y muebles de su propiedad
- Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, establecidas en la Ley de Presupuesto
- Los tributos creados por ley a su favor
- Los derechos económicos que se generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciba del Gobierno Nacional por el mismo concepto
- Proporción por concepto del canon
- Fuentes de endeudamiento, aunque las de origen externo deberán tener aval o garantía del Estado

¹² Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N.º 27783

¹³ Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú

Asimismo, se ha hecho explícito que el Poder Ejecutivo, en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propondrá al Congreso para su aprobación los tributos regionales, cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales.

Pese a estar establecida legalmente la participación en los ingresos de los gobiernos regionales, en la práctica la mayoría de estos instrumentos no se encuentra en aplicación en tanto requieren de la dación de una normativa complementaria que los ponga en ejecución. Así, en la actualidad, la financiación regional está sujeta a las transferencias del nivel central de Gobierno, recaudando autónomamente tan solo el 0.82 % del total de los ingresos públicos (Asociación Civil Transparencia, 2005). Evidentemente, desde este punto de vista, el nivel de centralización de los ingresos es muy alto.

Administración y gestión tributaria a nivel regional

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹⁴ contempla la posibilidad de que los gobiernos puedan suscribir convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos; sin embargo, a la fecha no se ha hecho ningún convenio de este tipo y, por el contrario, se mantiene la administración tributaria bajo un esquema de administración desconcentrado.

3.4.2 El presupuesto a nivel local

A nivel local existe un esquema parcial de descentralización fiscal que permite que las municipalidades adquieran cierto grado de libertad en el manejo de ingresos tributarios y no tributarios, y, al mismo tiempo, que perciban transferencias por parte del Gobierno Central mediante su participación en la recaudación de ingresos administrados a nivel nacional.

El marco legal sobre tributos municipales se encuentra fundamentalmente contenido en el Decreto Legislativo N.º 776, que aprueba la Ley de Tributación Municipal, que establece los lineamientos generales de los bienes y rentas municipales a su favor. Entre ellos están los siguientes:

¹⁴ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad
- Los tributos creados por ley a su favor
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal
- Los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas
- Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras
- Otros que determine la ley

Analizando los recursos con que cuentan los gobiernos locales, se observa que estos son sumamente dependientes de las transferencias establecidas por el Gobierno Central. Así, por ejemplo, según el Ministerio de Economía y Finanzas, para el periodo 1998-2002 las transferencias tuvieron una participación del 50,4 % (Asociación Civil Transparencia, 2005).

Bajo el ámbito tributario, las municipalidades provinciales y distritales cuentan fundamentalmente con tasas e impuestos. Dentro del rubro de tasas, las municipalidades consideran pagos que implican prestaciones directas por parte de los municipios en ámbitos de limpieza, parques-jardines y serenazgo; licencias de funcionamiento; licencias de operación de rutas; y derechos varios. Respecto a los impuestos, las leyes vigentes contemplan seis, bajo administración directa de las municipalidades¹⁵. Estos son:

- Impuesto predial
- Impuesto vehicular
- Impuesto de alcabala
- Impuesto a las apuestas
- Impuesto a los juegos
- Impuesto a los espectáculos públicos

Hay que notar que los gobiernos locales en el Perú tienen un grado de autonomía tributaria bastante limitado, lo cual se observa en el hecho de que las bases y las tasas son determinadas por el Gobierno Central (Asociación Civil Transparencia, 2005).

¹⁵ Decreto Legislativo N.º 776

El impuesto predial es el más importante del esquema tributario municipal. Su asignación administrativa a las municipalidades guarda sentido con los principios teóricos de la descentralización, siendo uno de los aspectos el hecho de que se aplica sobre bases tributarias inmóviles, lo que facilita su administración y elimina distorsiones.

El segundo impuesto en importancia es el impuesto de alcabala; sin embargo, la gran informalidad existente en el mercado de transferencias y la poca capacidad fiscalizadora de varias municipalidades provinciales hace que el impuesto se recaude por debajo de su potencialidad. Respecto al impuesto vehicular, este ha venido cobrando importancia recaudatoria en las principales ciudades (especialmente en Lima Metropolitana) que tienen una gran capacidad de administración tributaria. Finalmente, los demás tributos tienen escasa participación en el total, salvo en juegos, apuestas y actividades de esparcimiento (cines, estadios, teatros, etc.).

Respecto a las transferencias, las principales fuentes con las que cuentan los gobiernos municipales son las siguientes¹⁶:

- Fondo de Compensación Municipal
- El Programa del Vaso de Leche
- La Participación en Renta de Aduanas
- El canon minero
- El canon hidroenergético
- El canon forestal
- El canon y sobrecanon petrolero
- El canon gasífero
- El canon pesquero

Una de las más importantes fuentes mencionadas es el Programa del Vaso de Leche, que tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación, principalmente a niños entre 0 y 13 años, y madres gestantes. El monto para distribuir se determina con periodicidad anual y debe ser igual o mayor al anterior.

¹⁶ Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972

La Participación en Renta de Aduanas transfiere a las municipalidades provinciales y distritales el 2 % de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva. Constituye un ingreso propio de las mencionadas municipalidades.

Con respecto al canon¹⁷, el minero es el más importante, que es la participación de la que gozan los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenido por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). Se distribuye de la siguiente forma: 20 % para las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, 60 % para las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, y 20 % del canon restante para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural. Estos recursos, según la ley señalada, se destinan exclusivamente en gastos de inversión.

Con respecto a la distribución de los ingresos, como ya se había dicho, no existe uniformidad entre todos los gobiernos locales. Esto explica por qué, a pesar de tener las facultades legales, en la gran mayoría de los casos las capacidades tributarias son verdaderamente ineficientes. A su vez, esto hace que la financiación de los gobiernos locales esté principalmente sustentada en las transferencias del nivel central de Gobierno.

Administración y gestión tributaria

A diferencia de los gobiernos regionales, las municipalidades sí cuentan con una administración tributaria propia en cada unidad territorial, o al menos deberían tenerla. No obstante, es evidente que en la gran mayoría de gobiernos locales su actividad es inexistente.¹⁸ También es importante señalar que el grado de autonomía de estas entidades en cuanto a la fijación de las bases imponibles es nulo, por cuanto estas consideraciones ya vienen fijadas en leyes específicas.

¹⁷ Ley de Canon N.º 27506

¹⁸ Decreto Legislativo N.º 776

Por lo demás, si tenemos en cuenta que el principal ingreso de los gobiernos locales es la transferencia del FONCOMÚN –que está mayoritariamente compuesto del Impuesto de Promoción Municipal, que es un 2 % de lo recaudado por IGV–, resulta evidente que la participación de la SUNAT, dependiente de la administración central de Gobierno, es preponderante (Carranza & Tuesta, 2003).

Transferencias intergubernamentales

Las características de la distribución de recaudación, los poderes fiscales de cada nivel de Gobierno y, sobre todo, la realidad económica y social del país hacen inevitable la existencia de transferencias que corrijan los desequilibrios financieros, y que aseguren un nivel adecuado y similar de prestación de servicios en todo el territorio. Haciendo una clasificación de este importante instrumento, podemos distinguir:

- a) Transferencias del nivel de Gobierno Central a los gobiernos regionales. Como se había visto anteriormente, en su mayoría se trata de transferencias condicionadas, ligadas a la transferencia de competencias y funciones de acuerdo al sistema nacional de acreditación, gasto corriente de personal y obligaciones provisionales.
- b) Transferencias del nivel central de Gobierno a los gobiernos locales. De suma importancia por cuanto constituyen el principal medio de financiación de los gobiernos locales.
- c) Transferencias del Gobierno Local o Regional al Gobierno Central. Son inexistentes.
- d) Transferencias del Gobierno Regional al Gobierno Local. Son inexistentes.

El sistema peruano ha considerado distintos mecanismos de nivelación que tienen la forma de transferencias del nivel de Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales. En la actualidad, esta es la principal fuente de financiación de estos niveles de Gobierno, en tanto las regiones no tienen capacidades tributarias en ejecución y las municipalidades las tienen muy mermadas o ineficientes.¹⁹ Entre estas tenemos las siguientes:

¹⁹ Capítulo XIV de la Constitución de la República y Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización

- **Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)**

El Fondo de Compensación Municipal fue establecido en la Constitución Política del Perú a fin de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

El FONCOMUN tiene como principal fuente de recursos el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que se recauda bajo el esquema del IGV con dos puntos porcentuales adicionales, y que en promedio constituye cerca del 90 % de los ingresos de este fondo.

Con menor importancia, el FONCOMUN se nutre también del impuesto al rodaje, del impuesto a las embarcaciones de recreo y del veinticinco por ciento del impuesto a las apuestas.

Para la asignación del FONCOMUN²⁰ a los gobiernos locales, primero se construye un índice provincial para las 194 provincias del país considerando dos factores: población total y tasa de mortalidad infantil. Luego, y obtenido el índice provincial, se construyen los índices para las municipalidades distritales. Se asigna el 20 % del índice provincial a la municipalidad provincial, y el 80 % restante se distribuye entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (participa en este rubro como un distrito más).

Para la asignación distrital se toman criterios en búsqueda de asignaciones adecuadas a las zonas de mayor pobreza, tales como población; tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años; hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela; hogares sin agua dentro de la vivienda; hogares sin desagüe dentro de la vivienda; hogares sin alumbrado eléctrico; hogares con vivienda improvisada; hogares con tres o más personas por dormitorio; etc.

²⁰ Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972

Cabe indicar que con las leyes N.º 27298 y N.º 27616²¹ se estipuló que ningún municipio puede recibir menos de S/25 000. De esta manera, la asignación mensual que le correspondería a cada ente municipal tiene que ser corregida para que ninguno reciba una menor cantidad. Ello obliga a que, en favor de los municipios más pobres, se tengan que reducir de manera prorrateada los recursos de aquellos municipios que superan el monto mínimo.

- **Fondo de Compensación Regional (FONCOR)**

Fue creado por la Constitución de la República²² y la Ley de Bases de la Descentralización. Tiene como fundamento atender las necesidades de las regiones con el fin de asegurar un equilibrio en la prestación de servicios en todo el territorio, bajo los mismos criterios y metodología del FONCOMUN. Este fondo tiene como constitución inicial lo siguiente:

- Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional
- El 30 % de los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones

Este fondo se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales, en función de factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

- **Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)**

El FIDE, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Bases de la Descentralización²³, es un instrumento financiero de apoyo al desarrollo concertado de las circunscripciones territoriales, donde los gobiernos regionales y locales ejercen las competencias que les asigna la Constitución Política del Perú. Asimismo, es administrado por el Consejo Nacional de Descentralización y obtiene sus

²¹ Ley N.º 27616 que modifica el Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal

²² Capítulo XIV de la Constitución de la República

²³ Artículo 53 de la Ley de Bases de la Descentralización

recursos del 30 % de los fondos captados por el proceso de privatización, concesiones y otras modalidades contractuales vinculadas a la administración de activos de alcance nacional, propiedad del Estado.

Por otra parte, puede recibir fondos provenientes de cooperación no reembolsable y operaciones de endeudamiento que para tal fin concrete el Gobierno Nacional. Los recursos de este fondo fomentan el desarrollo regional, la integración de las regiones y la realización de proyectos que involucren varios niveles de Gobierno. Asimismo, estos recursos se destinan a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de Gobierno, que, en el marco del proceso de regionalización, están orientados a fomentar el desarrollo regional y la integración de regiones.

3.5 La organización del Gobierno Regional y del Gobierno Local

3.5.1 Los gobiernos regionales

Este es el nivel intermedio de Gobierno creado por la modificatoria del Capítulo XIV de la Constitución de la República. Su ámbito territorial son las regiones y los departamentos. Las primeras son creadas sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, y conforman unidades geoeconómicas sostenibles.

El proceso de regionalización se inició al elegir gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao, haciendo un total de veinticinco nuevas administraciones intermedias.

La Constitución establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional.

El Consejo Regional tiene un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo con ley, siguiendo un criterio de población electoral.²⁴ Los miembros son elegidos por un periodo de cuatro años, y el mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable.

Asimismo, la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales. Son sus atribuciones:

- Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo, y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.
- Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, las leyes anuales del Presupuesto General de la República, y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
- Aprobar los Estados Financieros y Presupuestarios.
- Aprobar su Reglamento Interno.
- Fijar la remuneración mensual del Gobernador, Vicegobernador y las dietas de los consejeros.
- Declarar la vacancia y suspensión del Gobernador, Vicegobernador y los consejeros.
- Autorizar, conforme a ley, las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y solicitadas por el Presidente Regional. Las operaciones de crédito externo se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público.
- Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Regional.

²⁴ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867

- Aprobar la creación, venta, concesión o contrato, disolución de empresas y otras formas empresariales, bienes y/o activos regionales, conforme a la Constitución y la ley.
- Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.
- Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la ley.
- Aprobar el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
- Aprobar el Plan de Competitividad Regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales e integrar las estrategias de acciones macrorregionales.
- Definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana.
- Aprobar el plan regional de desarrollo de capacidades humanas y el programa de desarrollo institucional.
- Proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los convenios y tratados internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Las demás que les corresponda de acuerdo con ley

El Gobernador Regional es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. Desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente. Percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto. Sus atribuciones son las siguientes:

- Dirigir y supervisar la marcha del Gobierno Regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos.
- Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el Consejo Regional.

- Designar y cesar al Gerente General Regional y a los gerentes regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.
- Dictar decretos y resoluciones regionales.
- Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional y velar por su cumplimiento.
- Administrar los bienes y las rentas del Gobierno Regional.
- Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del Gobierno Regional mediante sus gerentes regionales.
- Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del Gobierno Regional.
- Disponer la publicación mensual y detallada de las estadísticas regionales.
- Suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de la Descentralización y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia.
- Celebrar y suscribir, en representación del Gobierno Regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a la ley de la materia y solo respecto de aquellos bienes, servicios y/o activos cuya titularidad corresponda al Gobierno Regional.
- Convocar y presidir las sesiones del Consejo Regional y 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.
- Promulgar las ordenanzas regionales y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional.
- Presentar al Consejo Regional:
 - El Plan de Desarrollo Regional Concertado
 - El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual
 - El Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales

- El Programa de Competitividad Regional
 - El Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas
 - El Programa de Desarrollo Institucional
 - Las propuestas de acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales y de estrategias de acciones macrorregionales
- Proponer al Consejo las iniciativas legislativas.
 - Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Consejo Regional.
 - Promover y celebrar convenios con instituciones académicas, universidades y centros de investigación públicos y privados para realizar acciones de capacitación, asistencia técnica e investigación.
 - Promover y participar en eventos de integración y coordinación macrorregionales.
 - Proponer y ejecutar las estrategias y políticas para el fomento de la participación ciudadana.
 - Las demás que le señale la ley

Finalmente, el Consejo de Coordinación Regional es el conjunto de organizaciones sociales de la jurisdicción que tienen funciones de asesoría y consulta. Está integrado por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala esta ley. Lo preside el Presidente Regional, facultado de delegar tal función en el Vicepresidente Regional.

La proporción de los alcaldes provinciales y la sociedad civil será de 60 % y 40 % respectivamente. El Consejo Regional invitará a los alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil en las mismas proporciones de 60 % y 40 % establecidas para los miembros plenos cuando así sea necesario.

Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente por un periodo de 2 años por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial, según corresponda, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto el Gobierno Regional. Se reúnen ordinariamente un par de veces al año.

Las normas regionales

El Consejo Regional emite ordenanzas y acuerdos del Consejo Regional, mientras que el órgano ejecutivo regional emite decretos y resoluciones regionales.

Las ordenanzas regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional, y reglamentan materias de su competencia, mientras que los acuerdos del Consejo Regional expresan asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional, o declaran su voluntad de practicar un determinado acto, o sujetarse a una conducta o norma institucional.

Por su parte, los decretos regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las ordenanzas regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la administración regional, y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano, mientras que las resoluciones regulan disposiciones meramente administrativas de la marcha institucional del Gobierno Regional.

3.5.2 Los gobiernos locales

Están representados por las municipalidades provinciales y distritales. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La estructura orgánica del Gobierno Local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la Ley N.º 27792, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

Su función es promover el desarrollo, la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, fomentando la participación vecinal en el desarrollo local.

Asimismo, la ley ha previsto un espacio de coordinación denominado Consejo de Coordinación Local Provincial o Distrital y la Junta de Delegados Vecinales.

Legalmente, el Consejo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo.
- Aprobar, monitorear y controlar el Plan de Desarrollo Institucional y el programa de inversiones, teniendo en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y sus presupuestos participativos.
- Aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del Gobierno Local.
- Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades.
- Aprobar el Sistema Local de Gestión Ambiental y sus instrumentos, en concordancia con los sistemas nacional y regional de gestión ambiental.
- Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos.
- Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.
- Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de Alcalde y Regidor.
- Autorizar los viajes al exterior del país que, en comisión de servicios o representación de la municipalidad, realicen el Alcalde, los regidores, el Gerente Municipal o cualquier otro funcionario.
- Aprobar por ordenanza el reglamento del Concejo Municipal.

- Aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República.
- Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.
- Constituir comisiones ordinarias y especiales conforme a su reglamento.
- Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley bajo responsabilidad.
- Aprobar el balance y la memoria.
- Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado mediante concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de esta ley.
- Aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales.
- Aceptar donaciones, legados, subsidios o cualquier otra liberalidad.
- Solicitar exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.
- Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.
- Autorizar al Procurador Público Municipal para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto a los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal, así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el Gobierno Local o sus representantes.
- Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.
- Aprobar la donación o la cesión en uso de bienes muebles e inmuebles de la Municipalidad a favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro y la venta de sus bienes en subasta pública.
- Aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales.
- Aprobar las licencias solicitadas por el Alcalde o los regidores, no pudiendo concederse licencias simultáneamente a un número mayor del 40 % (cuarenta por ciento) de los regidores.

- Aprobar la remuneración del Alcalde y las dietas de los regidores.
- Aprobar el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales.
- Disponer el cese del Gerente Municipal cuando exista acto doloso o falta grave.
- Plantear los conflictos de competencia.
- Aprobar el cuadro de asignación de personal y las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.
- Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la Municipalidad.
- Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del Alcalde, así como reglamentar su funcionamiento.
- Las demás atribuciones que le correspondan conforme a ley

Las normas de los gobiernos locales

El marco del ordenamiento jurídico municipal permite la emisión de ordenanzas y acuerdos municipales por el Concejo Municipal, y de ordenanzas y acuerdos por la Alcaldía.

En cuanto a las ordenanzas, estas abordan aspectos como la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la Municipalidad tiene competencia normativa. En tanto, los acuerdos son decisiones sobre asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional.

Por su parte, los decretos de Alcaldía aprueban reglamentos de las ordenanzas, establecen procedimientos para las acciones ejecutivas y resuelven temas de interés para el vecindario, mientras que las resoluciones de Alcaldía resuelven acciones meramente administrativas.

IV. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FUNCIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

4.1 El proceso de modernización de la gestión del Estado

En el año 2002, una de las leyes más importantes fue la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Esta buscaba adaptar al aparato administrativo del Estado la nueva configuración democrática, descentralista del momento político de entonces con una clara orientación de servicio al ciudadano, introduciendo nuevos conceptos para ese entonces, como la democracia participativa, el control ciudadano, la transparencia en la gestión, entre otros.

Es importante mencionar que esta ley se concibió como un proceso continuo que iba a estar dirigido desde la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la actual Secretaría de Gestión Pública y de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado del Parlamento.

Este proceso de modernización estableció una estrategia que implicaba suscribir convenios de gestión con las entidades a fin de implementar medidas de modernización específicas, el desarrollo de programas piloto, la dación de marcos normativos generales que luego requerían de leyes de desarrollo, asistencia técnica permanente, entre otras actividades.

Asimismo, diseñó un importante proceso de replanteamiento del aparato administrativo estatal desde la perspectiva orgánica y funcional, promoviendo fusiones de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados y comisiones, además de una redistribución de las funciones y competencias en la administración pública, reservando para el Poder Ejecutivo las funciones de rectoría de las políticas públicas, y las de ejecución y provisión de servicios públicos a los niveles descentralizados de Gobierno.

En el marco de esta norma se desarrolló un complejo entramado legal en el que destacan la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes propias de la descentralización. Todas ellas configuran la actual dimensión y funcionalidad de la administración pública peruana en sus distintos niveles de Gobierno y su actual distribución de competencias y funciones.

4.2 Sistemas de la Administración Pública

.....

Los Sistemas de la Administración Pública se han concebido como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública y que requieren ser implementadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de Gobierno para su funcionamiento.

Están bajo la responsabilidad de una determinada autoridad que, bajo el nombre de ente rector, se constituye como la máxima autoridad técnica y normativa del sistema. Para ello, está facultada a emitir normas específicas, dar asistencia técnica, coordinar la implementación del sistema, resolver controversias administrativas a partir de pronunciamientos, entre otras funciones.

En nuestra administración se ha reconocido un conjunto de sistemas organizados en dos grupos, que son los sistemas funcionales y los sistemas administrativos.

4.3 Sistemas funcionales

Son aquellos que tienen por objetivo asegurar el cumplimiento de las políticas públicas. Aunque no existe una relación taxativa, hacen referencia al conjunto de áreas de política que realizan las diferentes entidades en razón a sus competencias. Para ello deben considerarse como entes rectoras las entidades del Gobierno Central que estructuran el sistema con el complejo ordenamiento estatal a nivel regional y local. A manera de ejemplo, podemos hablar de sistemas en la agricultura, salud, transporte, turismo, energía, etc.

4.4 Sistemas administrativos

Son todos aquellos que tienen por objetivo regular el uso y buen manejo de los recursos públicos. Todos los sistemas administrativos tienen como entes rectores a entidades del Poder Ejecutivo, a excepción del Sistema Administrativo de Control, que está a cargo de la Contraloría General de la República. Así, tenemos:

- 1. Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.** Se encarga de la política general del Estado respecto del servicio civil y la gestión de los recursos humanos. La rectoría la ejerce la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- 2. Sistema Administrativo de Abastecimiento.** Se encarga de la política nacional relacionada con el abastecimiento, empleo y conservación de los bienes materiales que hacen posible el funcionamiento de la administración pública. La rectoría la ejerce el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).
- 3. Sistema Administrativo de Presupuesto Público.** Se encarga de conducir el proceso de elaboración, gestión y evaluación presupuestaria en todas las entidades del sector público. La rectoría la ejerce la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 4. Sistema Administrativo de Tesorería.** Es responsable de la administración de los fondos públicos de todas las entidades del sector público a nivel nacional. La rectoría la ejerce la Dirección Nacional del Tesoro Público.

- 5. Sistema Administrativo de Endeudamiento Público.** Es responsable de asegurar una eficiente administración de los procesos de endeudamiento de las entidades que componen el sector público peruano. Su rectoría la ejerce la Dirección Nacional del Endeudamiento Público.
- 6. Sistema Administrativo de Contabilidad.** Se encarga de la organización de los procedimientos de contabilidad de las entidades de la administración pública peruana. Su rectoría la ejerce la Dirección Nacional de Contabilidad Pública.
- 7. Sistema Administrativo de Inversión Pública.** Su finalidad es optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, estableciendo un conjunto de procedimientos aplicables en toda la administración pública. La rectoría la ejerce la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.
- 8. Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico.** Es responsable de la Política Nacional de Planeamiento Estratégico. Se encarga de elaborar planes nacionales de desarrollo y de la armonización de todos los planes de desarrollo del país en todos los niveles gubernamentales. La rectoría la ejerce el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).
- 9. Sistema Administrativo de Defensa Judicial del Estado.** Se encarga de la organización de la defensa jurídica del Estado en todos los niveles gubernamentales mediante los procuradores públicos. La rectoría la ejerce el Consejo de Defensa Jurídica del Estado (CDJE).
- 10. Sistema Administrativo de Control.** Hace referencia a las distintas acciones administrativas, presupuestales, operativas y financieras que realizan las entidades públicas con el fin de salvaguardar el adecuado uso de los recursos públicos. La rectoría la ejerce la Contraloría General de la República.
- 11. Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.** Hace referencia a la política nacional de modernización de la gestión del Estado y el conjunto de medidas que van siendo adoptadas en este proceso, que, como se mencionó, es continuo y permanente. La rectoría está a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

V. LA POLÍTICA NACIONAL DE LA JUVENTUD



La Política Nacional de la Juventud (2019)²⁵ es un instrumento que permite priorizar y guiar la respuesta del Estado mediante una serie de intervenciones desde el sector público en favor de la población joven (de 15 a 29 años) del país, con la finalidad de promover el desarrollo integral de la juventud para que tengan una participación efectiva en la sociedad. La política busca que, hacia el año 2030, ocho de cada diez jóvenes mejoren su desarrollo integral, tomando en cuenta que para el 2018 solo cuatro de cada diez jóvenes se encontraban en una situación adecuada.

5.1 Enfoque de juventud



La Política Nacional de Juventud (PNJ), aprobada por el Decreto Supremo N.º 013-2019-MINEDU, incluye el enfoque de juventud como uno de sus enfoques transversales, definido de la siguiente manera:

El enfoque de juventud en el marco de perspectiva del ciclo de vida toma en consideración el momento de desarrollo de una persona en función de su edad, con el fin de identificar las formas en que se relacionan unos con otros en función de sus posibilidades, expectativas, necesidades y prioridades. Para ello dirige su atención a la población de 15 a 29 años. La aplicación del enfoque debe ser interseccional con otros enfoques: de género, discapacidad, derechos humanos e interculturalidad. El enfoque de juventud es una mirada que nos permite reconocer a las y los jóvenes como una población, no un tema, sector y/o materia, permitiendo identificar su heterogeneidad, y reconociendo las diferencias y particularidades al interior de las propias personas jóvenes. En este sentido, busca romper con los estereotipos o estigmas que desvalorizan a la persona joven, dado que asumen como superiores a las personas adultas (MINEDU, 2019).

²⁵ En el siguiente enlace se encuentra el documento completo de la Política Nacional de Juventud, publicado mediante Decreto Supremo N.º 013-2019-MINEDU. <https://bit.ly/2EDSmJV>

5.2 Instrumentos normativos sobre políticas de juventud

5.2.1 Instrumentos normativos nacionales

La Política de Juventud se sustenta en los siguientes instrumentos normativos nacionales:

- Constitución Política del Perú (artículo 2, incisos 1 y 2). El derecho al libre desarrollo y bienestar es un derecho fundamental de la persona, por lo que la mejora del desarrollo integral de la población joven para su efectiva participación en la sociedad, en términos del acceso al desarrollo y bienestar en igualdad de condiciones, es un mandato reconocido por la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley.
- Acuerdo Nacional (ejes temáticos I y II, políticas de Estado 7, 11, 12, 13, 14 y 16). Políticas referidas a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, y promoción y defensa de la cultura y del deporte; acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social; acceso al empleo pleno, digno y productivo; y fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 054-2011-PCM (ejes estratégicos 1, 2, 3 y 4). Se establecen los ejes estratégicos referidos a los derechos fundamentales y dignidad de las personas; oportunidades y acceso a los servicios; Estado y gobernabilidad; y economía, competitividad y empleo.
- Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales y sus modificatorias (artículo 10, inciso 3). Se promueve la participación de jóvenes menores de veintinueve (29) años en la lista de candidatos a regidores.
- Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales y sus modificatorias (artículo 12, inciso 2). Se promueve la participación de jóvenes menores de veintinueve (29) años en la lista de candidatos al Consejo Regional.

- Ley N.º 27802, Ley del Consejo Nacional de la Juventud y sus modificatorias. (título preliminar, título I y título II). Se establece la definición de joven, el rango etario de la juventud, y los deberes y derechos de la juventud, entre ellos el derecho a la protección efectiva del Estado para el ejercicio o defensa de sus derechos.
- Decreto Supremo N.º 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Juventud, la cual establece seis objetivos prioritarios que afrontan la situación actual de la población joven con un horizonte temporal al 2030, y contribuyen a alcanzar la situación futura deseada: al 2030, ocho de cada diez jóvenes entre 15 y 29 años de edad mejorarán su desarrollo integral para su efectiva participación en la sociedad.
- Decreto Supremo N.º 056-2018-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2021 (eje 3, lineamiento 3.6 y eje 4, lineamientos 4.3 y 4.6). Se establecen como lineamientos prioritarios del Gobierno el fomento de la generación de empleo formal y de calidad con énfasis en los jóvenes, así como la mejora de los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes, con énfasis en los grupos con mayores brechas, y la promoción de la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.

5.2.2 Instrumentos normativos internacionales

La Política Nacional de Juventud se sustenta principalmente en las siguientes normas e instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Resolución A/RES/40/14. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, referida al Año internacional de la Juventud: Participación, desarrollo, paz (1985)
- Resolución A/RES/50/81. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, referida al Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (1996)
- Resolución A/RES/62/126. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, referida a políticas y programas relativos a la juventud:

- la juventud en la economía mundial – Fomento de la participación de los jóvenes en el desarrollo social y económico (2008)
- Declaración de Medellín: juventud y valores democráticos (2008)
- Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo (2013)
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)
- Pacto Iberoamericano de la Juventud (2016)
- Estrategia Juventud 2030: trabajar con y para los jóvenes - Organización de las Naciones Unidas

5.3 Objetivos e indicadores

La política se organiza en objetivos prioritarios para resolver el problema público. En ese sentido, tal como se explica en el documento de la política, hacemos las siguientes precisiones:

- Los objetivos prioritarios guardan correspondencia con las causas que conllevan el problema público: desigualdad en alcanzar el desarrollo integral de la población joven, que afecta su participación en la sociedad. En ese sentido, los objetivos de la política pretenden superar cada uno de estos factores causales que representan una limitación para alcanzar el desarrollo integral de las y los jóvenes, atendiendo sus diferentes dimensiones.
- Cada objetivo prioritario ha sido planteado enunciando una sola variable como condición de cambio de una situación en un determinado plazo. Los cambios propuestos permiten alcanzar un cambio positivo en la vida de la población joven a partir de la mejora en el acceso a oportunidades y la reducción de factores de riesgo que limitan su desarrollo integral.
- Cada objetivo prioritario enuncia una dirección de cambio en alguna de las dimensiones del desarrollo integral (educación, trabajo, salud, inclusión y participación) de la población joven. Esta condición de cambio debe contribuir a alcanzar la situación futura deseada, haciendo énfasis en el sujeto beneficiario de la intervención pública o generando un entorno favorable para el cambio.

En la tabla 3 mostramos los objetivos prioritarios, sus indicadores, los logros esperados al 2030 y los lineamientos.

Tabla 3 Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos

OBJETIVOS PRIORITARIOS	INDICADORES	LOGRO ESPERADO AL 2030	LINEAMIENTOS	RESPONSABLES DEL OBJETIVO
OP1: DESARROLLAR COMPETENCIAS EN EL PROCESO EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN JOVEN.	1.1 Porcentaje de la población joven de 17 y 18 años que concluye la educación secundaria	90 %	L.1.1. Desarrollar mecanismos para la culminación oportuna de la población joven en la educación básica.	MINEDU
	1.2 Porcentaje de estudiantes de quinto de secundaria que han obtenido en promedio una nota igual o mayor a quince (15)	50 %	L.1.2. Desarrollar competencias en la educación básica para la gestión de proyectos de emprendimiento económico o social en la población joven.	
	1.3 Porcentaje de la población joven entre 22 y 24 años que concluye la educación superior	30 %	L.1.3. Incrementar el acceso, la promoción y la culminación en la formación técnico-productiva y educación superior de la población joven.	
OP2: INCREMENTAR EL ACCESO DE LA POBLACIÓN JOVEN AL TRABAJO DECENTE²⁶	2.1 Tasa de desempleo en la población joven entre 15 y 29 años	8,2 %	L.2.1. Implementar mecanismos y estrategias que promuevan la empleabilidad y el emprendimiento en la población joven.	MTPE
	2.2 Tasa de empleo formal de la población ocupada entre 15 y 29 años	30,3 %	L.2.2. Generar incentivos para la contratación laboral formal de la población joven.	
	2.3 Porcentaje de la población joven entre 15 y 29 años que no estudia ni trabaja	20,8 %		

²⁶ **Nota aclaratoria.** De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser un buen trabajo o un empleo digno. Además, la OIT explica que, si bien empleo y trabajo muchas veces son usados como sinónimos, el trabajo hace alusión a una categoría de la actividad humana más amplia que el empleo. Bajo estas precisiones podemos afirmar que la aspiración del incremento del trabajo decente en jóvenes está alineada al desarrollo sostenible con empleo digno que propone la visión del país al 2050. <https://bit.ly/2YPWswt>

OBJETIVOS PRIORITARIOS	INDICADORES	LOGRO ESPERADO AL 2030	LINEAMIENTOS	RESPONSABLES DEL OBJETIVO
OP3: INCREMENTAR LA ATENCIÓN INTEGRAL DE SALUD DE LA POBLACIÓN JOVEN.	3.1 Porcentaje de adolescentes entre 15 y 17 años atendidos por el Minsa que acceden al paquete de atención integral	100 %	L.3.1. Incrementar el aseguramiento de la población joven al Seguro Integral de Salud. L.3.2. Desarrollar mecanismos y estrategias para orientar la atención de salud con énfasis en la salud sexual y reproductiva, salud mental, y salud física y nutricional en la etapa de vida joven.	MINSA
	3.2 Porcentaje de jóvenes entre 18 y 29 años atendidos por el Minsa que acceden al paquete de atención integral	30 %		
	3.3. Porcentaje de la población joven entre 15 y 29 años que accede al Seguro Integral de Salud (SIS)	62,8 %		
	3.4 Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que alguna vez estuvieron embarazadas	10 %		
OP4: REDUCIR LA VICTIMIZACIÓN EN LA POBLACIÓN JOVEN.	4.1 Porcentaje de población joven entre 15 y 29 años víctima de hechos delictivos	23,2 %	L.4.1. Desarrollar estrategias para la promoción de la cultura de paz y la erradicación de la violencia en la población juvenil. L.4.2. Desarrollar estrategias que mejoren el acceso a la justicia y resocialización de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.	MININTER
	5.1 Porcentaje de mujeres entre 15 y 29 años que han sido víctimas de violencia física y/o sexual ejercida por el esposo o compañero en los 12 últimos meses	4,3 %	L.5.1. Implementar estrategias para la atención de la población joven afectada por la discriminación de género.	MIMP MINJUSDH

OBJETIVOS PRIORITARIOS	INDICADORES	LOGRO ESPERADO AL 2030	LINEAMIENTOS	RESPONSABLES DEL OBJETIVO
OP5: REDUCIR LA DISCRIMINACIÓN HACIA LA POBLACIÓN JOVEN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.	5.2 Porcentaje de población joven entre 18 y 29 años que se ha sentido maltratada o que han intentado discriminar en lugares o situaciones	15,2 %	L.5.2. Implementar estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes con discapacidad, de zonas rurales, de pueblos indígenas u originarios, LGBTI, afroperuanos y otros grupos de especial protección).	MIMP MINJUSDH
	6.1 Porcentaje de población joven entre 15 y 29 años que participa de algún tipo de organización o asociación	10,5 %	L.6.1 Desarrollar capacidades organizativas y de voluntariado en la población joven.	
OP6: INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA POBLACIÓN JOVEN.	6.2. Porcentaje de jóvenes electos como representantes de la sociedad civil que integren los consejos de coordinación regional y consejos de coordinación local (provincial)	20 % ²⁷	L.6.2 Incrementar los mecanismos de participación juvenil a nivel intersectorial e intergubernamental.	MINEDU-SENAJU
	6. 3. Porcentaje de gobiernos regionales que implementan consejos de juventud o similares mediante un proceso de elección con participación juvenil	96 %	L.6.3. Desarrollar estrategias para la incorporación del enfoque de juventud y participación a nivel intersectorial e intergubernamental.	CULTURA

Fuente: Elaboración propia basada en el documento publicado de la PNJ

²⁷ Debido a que no se cuenta con una línea de base, la meta se estima en un 20 % al año 2030, tomando como referencia la cuota joven que se aplica en las elecciones para consejeras(os) regionales (Ley N.º 27683) y para regidoras(es) municipales (Ley N.º 28869).

5.4 Lineamientos y servicios

La Política Nacional de Juventud aterriza sus intervenciones en servicios orientados a cada uno de los lineamientos propuestos. En muchos casos, los servicios incluidos en la PNJ ya existen; algunos son nuevos y otros todavía se encuentran en proceso de formulación.

Según la **Guía de Políticas Nacionales de Ceplan (2018)**, los lineamientos establecen los medios para el logro de los objetivos prioritarios, mientras que los servicios son un tipo de producto que recibe la ciudadanía, es una prestación intangible, única, no almacenable, no transportable entregada a un usuario externo a la entidad proveedora.

A continuación, se reportan todos los servicios que están asociados a la PNJ. Cada uno de estos servicios tiene una ficha que está en el documento de la Política. En la ficha se especifican algunos detalles sobre el servicio y su alcance.

Tabla 4

Lineamientos y servicios de la PNJ

LINEAMIENTOS	SERVICIO	PROVEEDOR
<p>L.1.1. Desarrollar mecanismos para la culminación oportuna de la población joven en la educación básica.</p>	Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención tutorial	MINEDU
	Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención residencia estudiantil	MINEDU
	Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención intercultural bilingüe	MINEDU
	Programa de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos (PEBAJA)	MINEDU
<p>L.1.2. Desarrollar competencias en la educación básica para la gestión de proyectos de emprendimiento económico o social en la población joven.</p>	Servicio de educación secundaria con formación técnica	MINEDU
	Servicio de educación secundaria bajo la forma de atención de alternancia	MINEDU
<p>L.1.1.3 Incrementar el acceso, la promoción y la culminación en la formación técnico-productiva y educación superior de la población joven.</p>	Servicio educativo de formación técnica en turismo	MINCETUR
	Servicio público de educación superior tecnológica	MINEDU
	Servicio público de educación técnico-productiva	MINEDU
	Servicio público de educación superior en carrera docente en institutos y escuelas	MINEDU

LINEAMIENTOS	SERVICIO	PROVEEDOR
L.1.1.3 Incrementar el acceso, la promoción y la culminación en la formación técnico-productiva y educación superior de la población joven.	Programa académico y formativo para los jóvenes del servicio militar voluntario	MINDEF
	Servicio de formación para licenciados de las Fuerzas Armadas	MINDEF
	Servicio de becas educativas para jóvenes	MINEDU-PRONABEC
	Servicio de crédito educativo para jóvenes	MINEDU-PRONABEC
	L.2.1. Implementar mecanismos y estrategias que promuevan la empleabilidad y el emprendimiento en la población joven.	Servicio de financiamiento de proyectos productivos y de servicios innovadores
Asesorías y/o acompañamiento en servicios empresariales priorizados		PRODUCE
Servicio de certificación para el trabajo		MTPE
Servicio de capacitación laboral para el empleo y autoempleo		MTPE
Servicio de intermediación laboral		MTPE
Servicio de orientación vocacional e información ocupacional		MTPE
Servicios en formulación		
L.2.2. Generar incentivos para la contratación laboral formal de la población joven.		
L.3.1 Incrementar el aseguramiento de la población joven al Seguro Integral de Salud.	Servicio de prestaciones de salud coberturadas por el Seguro Integral de Salud	MINSA

LINEAMIENTOS	SERVICIO	PROVEEDOR
L.3.2. Desarrollar mecanismos y estrategias para orientar la atención de salud con énfasis en la salud sexual y reproductiva, salud mental, y salud física y nutricional en la etapa de vida joven.	Servicio de práctica de actividad física, recreativa y deportiva	MINEDU-IPD
	Servicio de atención integral para adolescentes y jóvenes	MINSA
	Servicio de orientación, consejería e intervención breve Habla Franco	DEVIDA
L.4.1. Desarrollar estrategias para la promoción de la cultura de paz y la erradicación de la violencia en la población juvenil.	Programa Preventivo Patrulla Juvenil	MININTER
L.4.2. Desarrollar estrategias que mejoren el acceso a la justicia y resocialización de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.	Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ)	MINJUS
L.5.1. Implementar estrategias para la atención de la población joven afectada por la discriminación de género.	Servicio de atención integral a las mujeres e integrantes del grupo familiar afectados por la violencia	MIMP
	Servicio de atención a albergadas en los hogares de refugio temporal	MIMP
	Servicio de Atención Urgente (SAU)	MIMP
L.5.2. Implementar estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes con discapacidad, de zonas rurales, de pueblos indígenas u originarios, LGBTI, afroperuanos y otros grupos de especial protección).	Acceso a la información sobre violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	MIMP
	Servicio de orientación y acceso a la información para prevenir la discriminación étnico-racial	CULTURA

LINEAMIENTOS	SERVICIO	PROVEEDOR
<p>L.5.2. Implementar estrategias de orientación, información y prevención de la discriminación hacia las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes con discapacidad, de zonas rurales, de pueblos indígenas u originarios, LGBTI, afroperuanos y otros grupos de especial protección).</p>	<p>Asistencia técnica para la incorporación de medidas de protección a favor de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad</p>	<p>MINEDU-SENAJU</p>
<p>L.6.1. Desarrollar capacidades organizativas y de voluntariado en la población joven.</p>	<p>Programa Nacional de Enseñanza Legal para la Inclusión Social (PRONELIS)</p>	<p>MINJUS</p>
<p>L.6.2. Incrementar los mecanismos de participación juvenil a nivel intersectorial e intergubernamental.</p>	<p>Servicio de capacitación Defensores del Patrimonio Cultural</p> <p>Servicio de reconocimiento a organizaciones como punto de cultura</p> <p>Servicio de fortalecimiento capacidades mediante el voluntariado</p> <p>Servicio de fortalecimiento de capacidades organizativas en jóvenes</p>	<p>CULTURA</p> <p>CULTURA</p> <p>MINAM-JNE</p> <p>MINEDU-SENAJU</p>
<p>L.6.3. Desarrollar estrategias para la incorporación del enfoque de juventud y participación a nivel intersectorial e intergubernamental.</p>	<p>Asistencia técnica para la creación, conformación e implementación de espacios de participación juvenil</p> <p>Asistencia técnica a jóvenes de las organizaciones juveniles ambientales para promover su participación en los espacios de concertación habilitados en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental</p>	<p>MINEDU-SENAJU</p> <p>MINAM</p>
<p>Servicios en formulación</p>	<p>Servicios en formulación</p>	

Fuente: Elaboración propia basada en el documento publicado de la PNJ

5.5 Proceso de implementación

La implementación de la Política Nacional de Juventud requiere la intervención de diversas entidades del Estado, responsables de los objetivos prioritarios, lineamientos y proveedores de los servicios, como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Jurado Nacional de Elecciones, el Instituto Peruano del Deporte, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

Por lo tanto, y de acuerdo con la metodología del CEPLAN, se requiere un Plan Estratégico Multisectorial (PEM) para su implementación. Este plan será elaborado por Minedu-Senaju con el acompañamiento metodológico de CEPLAN. El PEM será el documento que definirá los niveles de implementación, la priorización y la progresividad de las intervenciones a nivel territorial.

Lista de tablas

- Tabla 1.** Principios, deberes y prohibiciones de la Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Tabla 2.** Estructura de distribución del presupuesto del sector público
- Tabla 3.** Objetivos prioritarios, indicadores y lineamientos
- Tabla 4.** Lineamientos y servicios de la PNJ

REFERENCIAS



Asociación Civil Transparencia. (2005).

Transferencias: Componente de la descentralización.

Boletín informativo N.º 7.

Lima: Asociación Transparencia.

Balardini, S. (2000).

La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo.

Buenos Aires: CLACSO.

Bernales Ballesteros, E. (1999).

La Constitución de 1993: Análisis comparado.

Lima: Rao.

Burki, S. G.; Perry, G. & Dillinger, W. (1999).

Más allá del centro: La descentralización de Estado.

Washington D. C.: Banco Mundial.

Carranza, L. & Tuesta, D. (2003).

Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana.

Lima: CIES.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018).

Guía de Políticas Nacionales.

Lima: CEPLAN.

Consejo Nacional de la Juventud. (2005a).

Algunas experiencias de políticas públicas de juventud en América Latina. Lima: CONAJU.

Consejo Nacional de la Juventud. (2005b).

Una apuesta para transformar el futuro: Lineamientos de Política de Juventud 2005-2015.

Lima: CONAJU.

Dammert Ego Aguirre, M. (2003).

La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial.

Santiago de Chile: ILPES.

Du Bois, F.; Chávez, J. F. & Cusato, A. (2004).

Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales.

Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Giménez, A. (2003).

Federalismo fiscal. Teoría y práctica.

Valencia: Tirant Lo Blanch.

King, D. N. (1988).

La economía de los gobiernos multinivel.

Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Krauskof, D. (2000).

La construcción de políticas de juventud en América Latina.

Buenos Aires: CLACSO.

López Calix, J. & Melo, A. (2004).

A más disciplina fiscal, menos pobreza: revisión del gasto público en el Perú.

Washington DC: BID; Banco Mundial.

Mainwaring, S. & Pérez-Liñan, A. (2015).

La democracia a la deriva en América Latina.

POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 20 (2), 267-294.

<https://bit.ly/32xY34d>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019).

Política Nacional de Igualdad de Género

(Decreto Supremo N.º 008-201-MIMP).

Recuperado de <https://bit.ly/31F3q2g>

Planas, P. (1998).

Descentralización en el Perú republicano 1821-1998.

Lima: Grijley.

Sáez, J. (1995).

Los estudios sobre juventud en España: contextos de un proceso de investigación-acción (1960-1990).

Revista Internacional de Sociología (10), 159-197.

Savater, F. (1991).

Ética para Amador.

Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1919).

La política como profesión.

Recuperado de <https://bit.ly/32CrnX4>

Zas Friz, J. (1998).

La descentralización ficticia. Perú 1821-1998.

Lima: Universidad del Pacífico.

Más información:
www.juventud.gob.pe
Telf. 615-5821/ 615 - 5822

 @senajuperu
 @senaju
 @senajuperu
 @senaju Perú

