



DEFINICIONES BÁSICAS REFERIDAS A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN¹

A continuación, exponemos a ustedes una lista, lo más amplia posible de las definiciones más usuales que, entendemos, debemos conocer y manejar para un correcto análisis, enfoque y estudio de los procesos de descentralización a nivel hispanoamericano.

Se recalca que las explicaciones y comentarios que sobre estos términos y siglas se efectúan no son para nada definitivos o se agotan en lo expuesto, puesto que están compuestos de palabras o signos arbitrarios, que son utilizados en el lenguaje diario, con el riesgo que ello conlleva² y a su vez han sido tomados en su gran mayoría, de normas nacionales del Estado peruano y del derecho comparado, de la doctrina nacional y extranjera, no sólo jurídica, sino también política y económica sobre la materia. De ninguna manera son exhaustivos, o *numerus clausus*, por cuanto irán surgiendo muchos más conceptos, palabras y signos en la medida que la misma descentralización constituye un proceso constante, que se desenvuelve y evoluciona paulatinamente, sin un término preciso. Por ello mismo, sirven como un referente o punto de partida para el debate, la discusión, exposición y la profundización de las nociones que con respecto a la descentralización manejamos diariamente.

A.- SIGLAS Y ABREVIATURAS

APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CAP: Cuadro de Asignación de Personal
CCAA: Comunidades Autónomas
CCR: Consejo de Coordinación Regional
CND: Consejo Nacional de Descentralización
CTAR: Consejo Transitorio de Administración Regional
DNTDT: Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM
FIDE: Fondo Intergubernamental para la descentralización
FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal
FONCOR: Fondo de Compensación Regional
GGRR: Gobiernos Regionales
GLL: Gobiernos Locales
JCI: Junta de Coordinación Interregional
JNE: Jurado Nacional de Elecciones
IGN: Instituto Geográfico Nacional
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
LBD: Ley de Bases de La Descentralización
LDF: Ley de Descentralización Fiscal
LDOT: Ley de Demarcación y Organización Territorial
LMPID: Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada

¹ Elaborado por Adolfo Céspedes Zavaleta, con los aportes del Dr. Jorge Luis Alva Luperdi.

² Sobre todo desde la perspectiva de la interpretación de textos jurídicos, de acuerdo a los aportes efectuados en este ámbito por la obra de los filósofos del lenguaje tales como Davidson, Quine, Chomsky o el mismo Wittgenstein.

LPAG: Ley del Procedimiento Administrativo General
LOGR: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM: Ley Orgánica de Municipalidades
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MINAG: Ministerio de Agricultura
MIMDES: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINED: Ministerio de Educación
MINSAL: Ministerio de Salud
MML: Municipalidad Metropolitana de Lima
MOF: Manual de Organización y Funciones
MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVC: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ONG: Organismos No Gubernamentales
ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPD: Organismo Público Descentralizado
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PDC: Plan de Desarrollo Concertado
PIP: Proyecto de Inversión Pública
PNCATGP: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales
PNDT: Plan Nacional de Desarrollo Territorial
PROINVERSION: Agencia de Promoción de la Inversión Privada
ROF: Reglamento de Organización y Funciones
SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TC: Tribunal Constitucional
TUPA: Texto Único de Procedimientos Administrativos
TUO: Texto Único Ordenado
UIT: Unidad Impositiva Tributaria

B.- TÉRMINOS

- 1. ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL.-** Ordenación y habilitación física del territorio como expresión y resultado de la aplicación de políticas económicas, sociales y ambientales en cualquier sociedad. Es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las localidades³.
- 2. ACREDITACIÓN.-** Acción de determinación de la procedencia o improcedencia de la transferencia a un gobierno regional o local de funciones sectoriales que previamente soliciten en virtud de encontrarse incluidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas⁴.
- 3. ACTIVOS DEL ESTADO.-** Conjunto de bienes, valores y derechos, sea por su alcance nacional, regional, o local, los cuales deben reflejarse en los correspondientes registros jurídicos, administrativos, contables y financieros de las entidades públicas a cargo de ellos⁵.

³ Esta definición aparece consignada en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva "Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274".

⁴ Tomado del artículo 2º del Reglamento de la Ley No 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por D.S. No 080-2004-PCM.

⁵ Citado de los considerandos del Decreto Supremo No 023-2004-PCM, que aprueba la jerarquización de los bienes del Estado por su Alcance Nacional, Regional y Local, en el marco del Proceso de Descentralización.

4. **ACUERDOS DEL CONSEJO REGIONAL.-** Expresan la decisión de dicho órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional, o cuando declara su voluntad de practicar determinado acto⁶.
5. **ADMINISTRACIÓN GENERAL.-** Compuesta de órganos jerárquicamente organizados, es aquella a través de la cual el Estado cumple sus fines. Según la doctrina española se divide en Administración Central y Periférica⁷.
6. **ADMINISTRACIÓN CENTRAL.-** Está integrada por todos los órganos de la Administración General que tienen competencia sobre todo el territorio nacional, es un sinónimo de gobierno central y de sectores.
7. **ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.-** Componente de la Administración General del Estado, integrada por los órganos cuya competencia territorial se limita a una determinada circunscripción geográfica inferior al territorio nacional (sea regional, provincial, Distrital, insular, etc.) casos típicos de administraciones periféricas los constituyen las Direcciones Regionales.
8. **ADMINISTRACIÓN REGIONAL.-** Se ejerce, dentro de la gestión regional, bajo un sistema gerencial y se sustenta en la planificación estratégica, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales⁸.
9. **AGENTES PARTICIPANTES.-** Aquellos que participan con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación, los Consejos Regionales y Locales, los representantes de la Sociedad Civil y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito respectivo⁹.
10. **ALCALDE.-** Máxima autoridad del Gobierno Local, provincial o distrital, con funciones principalmente ejecutivas, sus competencias y obligaciones están contenidas en la LOM. Sinónimos: burgomaestre, autoridad edilicia.
11. **ANÁLISIS TERRITORIAL.-** Estudio de la distribución y organización de un conjunto de elementos que son localizables geográficamente, entendiéndose como elementos en su forma más extensa, a las edificaciones, relieve, los ríos, las circunscripciones, las inversiones, las prácticas sociales entre otros¹⁰.
12. **ASISTENCIA TÉCNICA.-** Conjunto de acciones orientadas a desarrollar capacidades en gestión pública de los gobiernos regionales y locales con la

⁶ Extraído del artículo 39º de la LOGR.

⁷ RODRÍGUEZ ALVAREZ, José Manuel. "La Galaxia de los Gobiernos Públicos: los distintos niveles de gobierno. Diferencias, principios caracterizadores, aspecto organizativo, funcionales y modelos de relaciones intergubernamentales". Separata elaborada para el Seminario: *La presencia del Estado en el Territorio, Descentralización Territorial desde una perspectiva comparada*. Realizado en Cartagena de Indias, Colombia, Octubre de 2004.

⁸ Artículo 33º de la LOGR.

⁹ Tomado del artículo 1º del Reglamento de la Ley No 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado por D.S. 171-2004-EF.

¹⁰ Definición que aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, la cual aprueba la Directiva "Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274."

intervención directa o indirecta de un elemento impulsor, quien es el que proporciona la misma¹¹.

13. ASOCIACIONES MUNICIPALES.- Unión de “municipios” provinciales o distritales, en el caso peruano, con la finalidad de contar con mayores recursos y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Proceso muy de moda en la Comunidad Europea, y que inclusive los expertos consideran como única vía para el desarrollo equitativo de los gobiernos locales.

14. AUTARQUÍA.- Cualidad de la persona jurídica pública descentralizada, cuya esencia radica en la potestad reglamentaria y ejecutiva ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos. Es la base del denominado Estado Unitario descentralizado o complejo.

15. AUTOADMINISTRACIÓN.- Término de significado político, por el cual la actividad dentro de los límites legales del Estado, es desarrollada por una persona de Derecho Público para conducir un círculo de negocios bajo su propia responsabilidad, que no implican ni la legislación ni la jurisdicción¹².

16. AUTONOMÍA REGIONAL-LOCAL.- Santi Romano define a la autonomía, término que data de los griegos, fuera comentado por Cicerón, sufriera transformaciones debido a la influencia Kantiana y de la Revolución francesa, como la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenamiento estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal¹³. Asimismo M.S. Giannini enfatiza a la autonomía como capacidad del ente autónomo de orientar y dirigir, política y administrativamente, la comunidad subyacente, lo cual significa que los entes poseen una potestad propia de orientación política, que además puede ser divergente de la del mismo Estado¹⁴.

Se deben tener en cuenta ciertos requisitos esenciales para configurarla, que se mencionan a continuación:

- Personería jurídica independiente
- El poder de decisión o competencias sobre materias específicas
- Recursos y rentas propias
- Un ámbito territorial determinado sobre el cual se ejerce jurisdicción
- La potestad de orientación político-administrativa no se deriva del Estado, sino de la propia comunidad.

Dicho de otro modo: “La autonomía regional o local consiste en la capacidad de decidir y ordenar (auto-normarse) dentro de sus funciones y competencias exclusivas que no pueden ser ejercidas por ninguna otra institución¹⁵”. Dichas competencias pueden ser: políticas, administrativas o en materia económica.

Para Ferrando Badía, sin embargo, la esencia de la autonomía en cuanto a los tipos de estado se refiere, implica principalmente la facultad legislativa de declarar normas con arreglo a los principios de la integración del Estado,

¹¹ Definición expresada en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por D.S. No 021-2004-PCM.

¹² Definición aportada por PETERS, citado por FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 47.

¹³ SANTI ROMANO; *Fragments de un diccionario jurídico*, Trad. Española de S. SENTIS y M AYERRA, Buenos Aires: Editorial Bosch, 1964, p. 37.

¹⁴ Citado por CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis. “El Debate sobre la autonomía municipal”. En: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, CEC, No. 147, Set-Dic. 1998, p. 62.

¹⁵ MENDOZA MEDINA, Ramiro. “Apuntes para una descentralización con inversión”, 2001, citado de la página web: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/descydesareg.htm>

además de las facultades reglamentarias del caso¹⁶. En ese sentido, la autonomía presupone la verdadera descentralización política del ente u órgano y a la vez encuentra su límite en la soberanía del Estado en el cual se haya integrado¹⁷.

17. AYUNTAMIENTO.- Sinónimo de municipio, utilizado esencialmente en el sistema español. Son también sinónimos parroquia y los “city council” en el Reino Unido.

18. BIENES DEL ESTADO.- Destinados a una determinada finalidad de servicio público, gestión administrativa o administración especial, según las competencias conferidas por ley a las distintas entidades públicas con atribuciones legales y estatutoriamente establecidas, para el cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales¹⁸.

19. CAPITAL.- Ciudad de un Estado, región, departamento o provincia donde residen primariamente los poderes públicos. Es el centro poblado o núcleo urbano en el cual se instala la sede administrativa de un gobierno local o regional¹⁹. Se tiende a denominar a la capital de un estado o a una gran ciudad como metrópoli.

20. CENTRALISMO, CENTRALIZADO O CENTRALIZACIÓN.- Sistema de gobierno en el cual se ejerce el poder en forma absoluta y absorbente a través de un solo órgano central, de manera que existe dependencia absoluta y subordinación jerárquica total a éste. Implica la monopolización por parte del Gobierno Central de todas las tareas y funciones públicas. Representa la concentración en el gobierno nacional de todas, o buena parte de las funciones políticas y administrativas de un Estado, así como de sus recursos económicos en perjuicio de las regiones, provincias y distritos de un estado.

El actual centralismo, a diferencia del histórico y correlativo a la misma formación del Estado,²⁰ que era de naturaleza política, se debe a causas económicas, habiendo influenciado poderosamente en este sentido el modelo de industrialización concebido para el mercado interno²¹. El centralismo trae como principales problemas inhibir el desarrollo de las instituciones comunitarias cívicas al crear una fuerte dependencia de la comunidad en el gobierno central y sus instituciones formales (la burocracia) e informales (el patronato)²². Tal como se precisó en alguna oportunidad, la “geografía del centralismo es la geografía del sub- desarrollo”. Finalmente, la centralización se tipifica como la primacía del Estado-sujeto sobre el Estado-sociedad, resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único²³.

¹⁶ Ver asimismo, LLORENS, E.L. *La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, Pág. 71.

¹⁷ Cf. COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 4ª Edición. Madrid: Civitas, 1993, p. 196.

¹⁸ Citado de los considerandos del D.S. No 023-2004-PCM, que aprueba la Jerarquización de los bienes del Estado por su Alcance Nacional, Regional y Local, en el marco del Proceso de Descentralización.

¹⁹ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

²⁰ Se concibió históricamente a la centralización como un proceso de racionalización del Estado, considerado en muchos supuestos como el mejor instrumento para la afirmación de la democracia. Cf. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “La Distribución Territorial del Poder, Federalismo, Regionalismo y Autonomía Local”. En: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & CLAVERO ARÉVALO, Manuel, Directores. *El Derecho Público de finales de siglo: Una Perspectiva Iberoamericana*, Madrid, Civitas, 1997, p. 334.

²¹ DELGADO SILVA, Ángel. *Descentralización y Constitución: Una Contribución al Debate*. Lima: SEGLUSA Editores, 1993, p. 109.

²² HOMMES, Rudolf. *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*. Washington: World Bank, 1995, p. 29.

²³ Cf. FERRANDO BADIA, Juan. Op. Cit. p. 42. El autor ofrece una clasificación de los tipos de centralización existentes en un Estado: de acuerdo a su intensidad puede ser pura, si toda decisión viene del centro; relativa, si

- 21. CENTRALIZACIÓN FISCAL.-** Concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de gobierno, de tal manera que la evolución fiscal está decisivamente marcada por dicha concentración, espacial como institucionalmente.
- 22. CENTRO POBLADO.-** Es todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Dichos centros poblados pueden acceder, según sus atributos, a categorías como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli²⁴. Según la LOM, eventualmente pueden constituirse municipios en dichos territorios, denominados como municipalidades de centros poblados menores, con aprobación del Municipio Provincial correspondiente.
- 23. CERTIFICACIÓN.-** Resultado de la evaluación que se practica a los Gobiernos Regionales y Locales que solicitan la transferencia de funciones sectoriales contenidas en un Plan Anual, incluidos el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas²⁵.
- 24. CIRCUNSCRIPCIÓN.-** División administrativa, política, militar, económica o religiosa en la cual se divide un territorio.
- 25. CIUDAD.-** área urbana, división geográfica de un territorio consistente en zonas residenciales, comerciales e industriales, reguladas por la zonificación correspondiente. Generalmente se encuentra bajo el gobierno de una autoridad municipal, local o edil.
- 26. COMARCAS.-** En el sistema español, se entienden como las asociaciones de municipios con intereses comunes en torno a un servicio en particular. Pueden ser creadas por iniciativa municipal o de la CC AA, con autorización de los municipios involucrados²⁶.
- 27. COMITÉ DE LAS REGIONES.-** Órgano consultivo de la Unión Europea que tiene por función la representación de las entidades locales y de las regiones de los países miembros de la Unión.
- 28. COMUNIDADES AUTONOMAS (CCAA).-** Nivel regional de gobierno del Estado español, se constituyen por tradición histórico-política y se formalizan en la reforma constitucional de 1978. Son autónomas legislativamente, más no constitucionalmente. En la actualidad son 17. La Constitución Política Española señala sus competencias en el artículo 148º, no las define pero se pueden entender como el territorio que por sus particularidades históricas, culturales y geográficas conforman un gobierno en su jurisdicción, regido con leyes propias, para ello expiden sus Estatutos de Autonomía²⁷.

existen órganos no centrales adicionales; con relación a la unidad de la colectividad estatal, puede ser personal o territorial; de acuerdo al objeto al que se aplica: constitucional, legislativa, administrativa, etc.

²⁴ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

²⁵ Tomado del artículo 2º del Reglamento de la Ley No 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por D.S. No 080-2004-PCM.

²⁶ Definición tomada de AMADOR, María Carolina; BECKER Alejandro; CHICA, Carolina & Thorsten SAGAWE. *Descentralización y Gobiernos Intermedios Locales: Tres experiencias internacionales*. Bogotá: AECI-ARD, USAID-GTZ, 2004, p. 45. No es un nivel obligatorio en España depende de cada región establecerla o no en su territorio.

²⁷ No existe una Legislación específica que rija a las Comunidades Autónomas aparte de la Constitución, por ello la mayoría de situaciones jurídicas se han resuelto de acuerdo a lo dispuesto en las sentencias que el TC español ha emitido al respecto.

29. COMPETENCIAS.- La competencia se define como “la aptitud legal que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar (territorio), materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo, la misma que es precisada por el ordenamiento jurídico”²⁸. Se entiende también como el conjunto de atribuciones propias e inherentes o asignadas a un nivel de gobierno, provenientes de un mandato constitucional y/o legal. En algunos sistemas como el alemán se clasifican en obligatorias, voluntarias y por delegación²⁹. Toda competencia administrativa tiene como características principales, la legalidad, su inalienabilidad, la responsabilidad, la esencialidad, preeminencia del fin público y el basarse en principios jerárquicos.

30. CONDADO.- Entendido en algunos países como la unión de municipios, que gozan de autonomía administrativa para sus asuntos, y se encargan fundamentalmente de complementar las funciones de los municipios, garantizando el equilibrio entre los miembros del mismo. En EEUU son considerados como gobiernos territoriales intermedios (*counties*), cuyo campo de acción se ha extendido incluso de las zonas rurales y suburbanas, para las que originalmente fueron concebidos, a las áreas urbanas³⁰. En Alemania se les conoce como *Kreis*. Existen asimismo condados, cada uno con diferentes acepciones y niveles de organización, en Canadá (como unidades que forman parte de cinco de sus provincias o estados miembros) Rumania (segundo nivel de gobierno, se traduce como *jede*), Hungría (parecidos a nuestros departamentos, a su vez se dividen en condados y condados urbanos), China (como el tercer nivel de gobierno local), Suecia (similares a nuestras regiones), Polonia (segundo nivel administrativo de gobierno, se traduce como *powiat*), Noruega (segundo nivel de gobierno, conformado por la unión de municipalidades), Lituania (segundo nivel administrativo de gobierno), Japón (sub-división de una prefectura) e Irlanda (tercer nivel de gobierno luego de las provincias),

31. CONFEDERACIÓN.- Unión o federación de estados soberanos que mantienen su soberanía aún después de integrados³¹. Como los estados conservan su soberanía, no es necesario crear un Super Estado, sino una sociedad internacional de estados, que obra mediante un Congreso de delegados³². La integración se realiza a través de Tratados Internacionales, los cuales pueden ser objeto de rescisión unilateral, hecho que no es posible en la federación, donde ello implicaría una secesión. En un Estado Unitario tal hecho se denomina como separatismo³³.

32. CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL (CTAR).- Creados en el Perú en 1992, para sustituir transitoriamente a los disueltos GGRR. Sus presidentes eran designados por el Gobierno Central, lo cual los convertía en órganos desconcentrados del Ministerio de la Presidencia. Inicialmente fueron once y su número se eleva a 23 mediante lo previsto en la “Ley Marco de Descentralización.” Su existencia fue cuestionada por muchos

²⁸ DROMI, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: ASTREA, Tomo I, 1987, p. 115; Asimismo, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Madrid: Civitas, 2000, p. 129.

²⁹ Ver AMADOR, María Carolina; BECKER Alejandro; CHICA, Carolina; SAGAWE, Thorsten. Op. Cit., p. 9.

³⁰ BENEDETTI, Robert. *Local Government in Florida: An Introduction*. New Collage, University of South Florida, United States, tomado de AMADOR, María Carolina; BECKER Alejandro; CHICA, Carolina & Thorsten SAGAWE. Op. Cit., p. 56.

³¹ Cf. PLANAS SILVA, Pedro. *La Descentralización en el Perú Republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998, p. 20.

³² Citado de FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit., p. 108.

³³ Cf. RIVERA ORÉ, Jesús Antonio. *Descentralización y Regionalización*. Lima: S.L., 1999, p. 225.

como inconstitucional, hasta que fueron desactivados mediante lo dispuesto en la LBD³⁴.

- 33. CONTIGUIDAD.-** Característica determinada por los límites territoriales entre las circunscripciones, existiendo un solo límite de contacto entre dos circunscripciones territoriales colindantes³⁵.
- 34. CONTINUIDAD.-** Característica determinada sobre la base de la proximidad de los ámbitos territoriales de las circunscripciones políticas, no pudiendo existir ninguna de estas con ámbitos separados³⁶.
- 35. CONURBACION.-** Falta de determinación clara en los diversos límites urbanos, de los municipios distritales en el caso peruano.
- 36. COOPERACIÓN.-** Actividad de uno o varios sujetos que genera efectos en una esfera jurídica que le es ajena, como resultado de la misma existe un disponente y un beneficiario, generalmente se materializa en un convenio³⁷. Los mecanismos de cooperación, a diferencia de la coordinación no se encuentran determinados de manera obligatoria, en una norma o disposición similar.
- 37. COORDINACIÓN.-** Tipo de relación administrativa moderna y efectiva, que pretende fijar unos parámetros negociales para conseguir objetivos comunes. En la coordinación cada sujeto permanece en su esfera jurídica, evitando conductas perjudiciales para otros o adoptando conductas que complementan las adoptadas por otros. Pretende, en síntesis, la realización de actividades conjuntas para el logro de una misma finalidad evitando acciones divergentes y la duplicidad de esfuerzos³⁸. Generalmente se realiza entre entes u órganos que componen sistemas administrativos. Algunos autores sostienen que si bien es cierto nada autoriza a definir como jerárquica la relación administrativa entre los entes vinculados por el principio de coordinación, no obstante, cabe la emanación de instrucciones vinculantes por parte del coordinador “en cuanto al resultado a conseguir, esto es, de directivas de obligado cumplimiento que aseguren resultados unitarios perseguidos por la coordinación misma”³⁹.
- 38. CORREDORES ECONÓMICOS:** Son regiones potenciales más que regiones en funcionamiento pleno (basados en las posibilidades de articulación de ejes urbanos y en la iniciativa empresarial). Algunos corredores coinciden con regiones económicas, pero la mayoría son sub-regiones⁴⁰. Muchos de ellos han

³⁴ Un órgano tal vez similar a nivel latinoamericano se puede encontrar en los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) colombianos, que fueron desactivados en el 2000.

³⁵ Definición que aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva “Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274.”

³⁶ Idem.

³⁷ Cf. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Op. Cit., p. 425.

³⁸ MORELL OCAÑA, Luis. *Curso de Derecho Administrativo II*. Pamplona: Aranzadi, 1998, pp. 257 y ss.

³⁹ SORIANO GARCÍA, José Eugenio. “Aproximación a la Autonomía Local en el marco de las relaciones autonómicas”. En: MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, p. 3239. El autor añade que la coordinación aparece como una especie de límite a la autonomía, ya que los entes autónomos son los llamados a ser coordinados, y es precisamente esta coordinación la que puede cercenar en alguna forma el ejercicio de las competencias de los mencionados entes, y por ende su autonomía. De un modo parecido se pronuncia DE OTTO, Ignacio. “Ejecución de la Legislación del Estado por las CCAA y su control”. En: MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. *Estudios sobre la Constitución española...* Op. Cit., p. 3382, al afirmar que “en la coordinación la conjunción que se persigue se obtiene mediante decisión unilateral, acompañada o no de actividades bilaterales en su preparación.” En consecuencia cabe hablar de la coordinación como directriz de las fórmulas de relación entre las CCAA y el Estado, y como la posibilidad de imponer deberes, de condicionar o limitar el ejercicio de la potestad ejecutiva.

⁴⁰ GONZÁLES DE OLARTE, Efraín. *Regiones Integradas: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, lineamientos económicos y políticos*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2003, P. 39.

sido identificados en el Plan Nacional de Inversión Descentralizada elaborado por el CND.

39. DELEGACION.- Es una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas⁴¹. Corresponde a la transferencia del ejercicio de todo o parte de una competencia determinada de un órgano administrativo a quien aquella le corresponde a un órgano distinto, que generalmente resulta inferior, cuando se realiza en la misma entidad. El órgano que delega retiene el poder de decisión de delegar o no y puede en cualquier momento retomar la competencia que él mismo ha conferido⁴². Para algunos autores la delegación sólo opera entre entidades distintas de la administración pública, denominando propiamente desconcentración a la transferencia de competencias que sucede al interior de una misma entidad administrativa, cosa que no compartimos, puesto que la desconcentración presenta características y razones distintas a las que fundamentan a la delegación⁴³.

El responsable de cómo se va a ejercer la competencia es el que delega y no el delegado. En la delegación no se opera una modificación en la estructura administrativa, sino sólo en su dinámica. La delegación procede cuando esté expresamente autorizada.

40. DEMARCACION TERRITORIAL.- Conjunto de procedimientos, principios, definiciones y criterios técnico-geográficos tendientes a la configuración de límites territoriales, implica además los lineamientos del proceso de saneamiento de límites y organización territorial. Se consideran acciones técnicas de demarcación territorial las creaciones, fusiones, delimitaciones de ámbitos territoriales de nivel regional, provincial o distrital, así como los traslados de capital, anexiones de centros poblados y los cambios de nombre⁴⁴.

41. DEPARTAMENTO.- Circunscripción territorial en la cual se divide el territorio peruano, según la CPP actualmente son 24 departamentos. El Ejecutivo está representado en los departamentos por un Prefecto, en otras legislaciones conocido como Gobernador. Existen departamentos a nivel del derecho comparado, con otras funciones, extensión y competencias,⁴⁵ en el caso de EEUU este término se usa para designar a un sector administrativo de gobierno, como son los ministerios.

42. DEPENDENCIA.- Órgano administrativo, subordinado a un Titular de Pliego, que cumple funciones claramente establecidas en los documentos de gestión institucional de la Entidad, en calidad de órgano de apoyo, de asesoramiento, de línea, o de cualquier otra naturaleza⁴⁶.

⁴¹ TREVIJANO FOS. Citado por Gordillo, Agustín. Op. Cit., XII-15.

⁴² Para mayor información al respecto recomendamos Cf. MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2001, pp. 207-208.

⁴³ Cf. GUZMAN NAPURÍ, Christian. Op. Cit., pp. 364 y BREWER CARIAS, Allan. *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1994, pp. 59-60.

⁴⁴ RAMOS BOHÓRQUEZ, Miguel. Op. Cit, p. 38.

⁴⁵ A diferencia de otras constituciones políticas la peruana no asigna funciones esenciales a los departamentos o sus autoridades. En el caso de Colombia por ejemplo, el artículo 298º de la Constitución Colombiana sostiene que los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. El control político de estos departamentos se lleva a cabo por la denominada Asamblea Departamental. La misma Constitución Colombiana dispone en su artículo 306º que dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio.

⁴⁶ RAMOS BOHÓRQUEZ, Miguel. Op. Cit., p. 38.

43. DESARROLLO REGIONAL.- Proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región⁴⁷. Una diferenciación que se distingue gracias a esta definición es la existente entre desarrollo local endógeno y desarrollo local exógeno, en la primera, la comunidad local es capaz de liderar el cambio estructural, mientras que en el caso de un desarrollo exógeno, dependerá de agentes externos a dicha comunidad⁴⁸.

El desarrollo económico regional/local se puede definir como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región. El desarrollo económico y la dinámica productiva dependen de la introducción de innovaciones de producto, de proceso y de organización que impulsen la transformación y renovación del sistema productivo local. Mediante la descentralización, los gobiernos regionales y locales se convierten en los agentes más idóneos para llevar a cabo las estrategias de desarrollo, en ese sentido, la transferencia de competencias a las regiones y localidades facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno.

44. DESCENTRALIZACION.- Existen un sinnúmero de definiciones sobre descentralización,⁴⁹ siendo las más interesantes, las siguientes:

- Transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de los que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos sub-nacionales.
- Reducción y transferencia de poderes de un centro hacia sus partes integrantes,⁵⁰ práctica de transferir competencias, funciones y recursos desde el nivel central del Estado hacia las organizaciones de ésta y de la sociedad a niveles territoriales menores, supuestamente más adecuados para una mayor y más democrática participación de la población en la determinación política, económica y físico-ambiental de su destino colectivo⁵¹.
- Es la hermana gemela de la democracia⁵². Predominio en un estado de la adscripción de la realización de sus fines directos e indirectos a las competencias de personas jurídicas distintas del gobierno central (administración indirecta), favoreciendo la participación de la colectividad en el poder público como modo de reestructuración de

⁴⁷ Concepto tomado de VÁSQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desarrollo Económico Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Madrid: CEPAL/GTZ, 2000.

⁴⁸ AAVV. *Desarrollo Económico Local Y Descentralización En América Latina: Un Análisis Comparativo (CEPALI/GTZ)*, AGHÓN, Gabriel (compilador). Santiago de Chile: Ed. CEPAL, 2001, 333 p.

⁴⁹ Según Pedro Planas las distorsionadas concepciones y la confusión conceptual sobre el término descentralización que predominaban en los noventas en nuestro país se debían al efecto directo del centralismo que padecíamos en aquellos años. Cf. PLANAS SILVA, Pedro. Op. Cit., p. 64.

⁵⁰ Al respecto recomendamos Cf. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 178.

⁵¹ KUSNETZOFF, Fernando. *Los Concejos Provinciales y la Descentralización del Estado*. Citado por HERNANDEZ TERAN, Miguel. *Descentralización: de la Teoría a la Ley Especial de Descentralización*. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil, 1998, p. 51.

⁵² Expresión tomada de AMPUERO, Ada, Ed. *La Descentralización de los servicios de educación y salud en el Perú: una mirada panorámica*. Lima: ESAN-USAID, 1999, p. 84. Aunque algunos autores sostienen que la conexión descentralización-democracia no es absoluta y se limitan a afirmar que la descentralización sólo tiende a realizar las condiciones para el desarrollo de la democracia. Cf. LUCAS VERDÚ, Pablo. Op. Cit. p. 676.

competencias realizada a favor de las Entidades más próximas a los ciudadanos⁵³.

- Se atribuye a HAURIUO la más acabada elaboración dogmática sobre descentralización, en su obra, *Etude sur la décentralisation*, en la cual señala que con la descentralización aparecen los servicios obligatorios a cargo de los entes descentralizados, definiéndola como una manera de ser del Estado relativa a la administración local y a la administración de los intereses especiales.
- En sentido genérico: se entiende por descentralización todo proceso que traslada asuntos de la capital del país hacia la provincia, cualquiera que sea su índole, en sentido técnico-jurídico significa la radiación de competencias de carácter administrativo en manos de autoridades regionales o locales⁵⁴. El máximo grado de descentralización se confunde con el federalismo⁵⁵.
- Se la define también como un proceso de redistribución espacial y social del acceso a las oportunidades de desarrollo, reconociendo y valorando la diversidad geográfica, ecológica y étnico-cultural⁵⁶.

El que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquel al que se resta la competencia. Asimismo, se enfatiza que dentro del ente descentralizado puede existir un cierto grado de centralización interna o puede existir desconcentración.

Algunas características básicas que describen a la descentralización son: autogobierno, auto-administración, recursos propios y control (tanto del pueblo como de los que ejerzan el poder)⁵⁷.

La doctrina tradicional italiana distingue tres clases de descentralización: jerárquica, institucional y autárquica. Asimismo, desconoce el término desconcentración⁵⁸.

47.1 Descentralización Administrativa.- Implica el traspaso de competencias y funciones que por mandato constitucional debe realizarse progresivamente conforme a un conjunto de criterios definidos legalmente tomando en cuenta la

⁵³ GARRIDO FALLA, F. *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, 1950, pp. 13 y ss. Asimismo, CALONGE, A; GARCÍA, J. Antonio y Teodosio GONZÁLEZ, *Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias*. Valladolid: Ed. Secretariado de Publicaciones, 1995, p. 41.

⁵⁴ VIDAL PERDOMO, Javier. *Derecho Administrativo*. 9ª Edición. Bogotá: Editorial TEMIS S.A., 1987, p. 61.

⁵⁵ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. 6ª Edición. Bogotá: Temis, 1990, pp. 44-45.

⁵⁶ *Descentralización en el Perú: propuestas para una reforma descentralista 2001-2021*, elaborado por la Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización, 2002, p. 19. Los autores también sostienen, en cuanto al proceso de descentralización, que este constituye un objetivo nacional que permite otorgar viabilidad al desarrollo nacional, que requiere de un compromiso persistente de la sociedad, el Estado y de las fuerzas políticas; es una construcción social y por ello implica un cambio cultural de nuestros pueblos hacia una actitud participativa, emprendedora y de responsabilidad ciudadana. También existe una definición del término descentralización que aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva, *Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274*, como "la política de Estado dirigida al establecimiento de entidades regionales o locales con autonomía política, económica y administrativa. Consiste en la transferencia de competencias y funciones, y la correspondiente facultad de decisión en los aspectos políticos, económicos y administrativos, del centro (capital de la República) a la periferia (regiones, provincias y distritos), buscando un desarrollo homogéneo de las regiones, orientado a superar las desigualdades y desequilibrios existentes en el país..."

⁵⁷ DE ZUBIRÍA SAMPER, A. *Constitución y Descentralización Territorial*. Santa Fe de Bogotá: ESAP, 1994, p. 36.

⁵⁸ Aunque, tal como lo señala FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit., p. 48, lo que la doctrina administrativa italiana denomina como descentralización burocrática o jerárquica no es más que una simple desconcentración administrativa. Asimismo Cf. DE LA VALLINA VELARDE, J.L. "La desconcentración administrativa". En: *Revista de Administración Pública*, Madrid, CEC, Número 35, 1961, p. 86.

capacidad de gestión efectiva del GGRR o GLL que decepciona dichas competencias⁵⁹. El hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno regional o local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En última instancia, el órgano de gobierno regional o local responderá de alguna u otra forma ante el gobierno central. En este tipo de descentralización las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central. Partiendo del enfoque de la provisión de bienes públicos, se puede decir que este tipo de descentralización no incluye decisiones sobre la provisión, como lo afirma Ivan Finot, “en el caso de una descentralización operativa (administrativa) también existen decisiones, pero no sobre provisión –en su sentido estricto- sino sobre operación de la provisión”⁶⁰.

La descentralización administrativa ha sido definida en el *Common Law* como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, manejo y la colocación de recursos del Gobierno Central a determinadas agencias, unidades subordinadas o diferentes niveles de gobierno, autoridades semi-autónomas, autoridades públicas, corporaciones, autoridades funcionales u organizaciones no gubernamentales⁶¹. Asimismo, desde esta perspectiva se han considerado a la desconcentración, a la devolución y a la delegación como mecanismos de la descentralización administrativa, enfatizándose que en todos ellos debe primar la responsabilidad funcional (accountability) ante la población y las entidades fiscalizadoras por los actos que desarrollen en el ejercicio de sus funciones, debido a que esta responsabilidad maneja la discreción, y la discreción, definida como la latitud permitida en el ejercicio de la autoridad, es la esencia de la descentralización administrativa, que envuelve la delegación de esa autoridad⁶².

47.2 Descentralización Económica.- También entendida por algunos como privatización. Consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Bajo este punto de vista, se puede considerar a la privatización como una forma de descentralización, siempre que se relacione con mecanismos de un mercado competitivo. Tomando el enfoque sobre la provisión de bienes públicos, se puede decir que la descentralización económica se relaciona más que con la provisión de bienes públicos, con la producción de éstos. La descentralización económica debe propender a la integración horizontal entre las regiones (a fin de lograr economías de integración bajo una sola administración estatal), y la integración vertical entre las regiones y Lima, y de sus entornos rurales con sus ciudades-eje (complementando la producción rural y la producción y el consumo urbanos)⁶³.

⁵⁹ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. “La Reforma Administrativa en el Perú”. *En: Derecho y Sociedad*, Lima, Editorial Derecho y Sociedad, No 21, 2003, p. 259.

⁶⁰ FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2001.

⁶¹ RONDINELLI, Dennis A. & NELLIS, John R. “Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism”. *En: Development Policy Review IV*, Blackwell Publishing, Massachusetts, 1986, p. 5.

⁶² COHEN, John M., *Administrative decentralization: strategies for developing countries*, Connecticut: Kumarian Press, Capítulo IV, 1999. El autor realiza un interesante análisis acerca de los mecanismos de la descentralización administrativa que deben operar en los países en desarrollo, llegando a concluir que la descentralización administrativa a través de un pluralismo institucional, en el cual los roles sean compartidos por dos o más organizaciones, promueve la responsabilidad funcional, ajustando los servicios a las variaciones de las necesidades locales, lo cual conlleva a un eficiente proceso de toma de decisiones a través de la competencia. De esta forma, la descentralización es más que solamente un proceso de simplemente reemplazar el centro con políticos locales, por el contrario incluye un deseo de ir más allá del gobierno para crear un ambiente competitivo donde el gobierno, las organizaciones de la comunidad y el sector privado operan para proveer un rango de alternativas diversas para la gente.

⁶³ GONZÁLES DE OLARTE, Efraín. *Regiones Integradas: Ley de Incentivos...* Op. Cit., p. 17.

47.3 Descentralización Política.- Se presenta como requisito para llevar a cabo una descentralización política, el hecho de que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades sean elegidas por los pobladores de la región o localidad, y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas en una descentralización política, esencialmente normativas, serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos subnacionales, respondiendo en última instancia a los pobladores que los eligieron y no al gobierno central. Desde el enfoque económico de la provisión de bienes públicos, afirma Finot: "...sólo habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer..."⁶⁴. La dimensión política del proceso (descentralización) responde a la necesidad de vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas y dar a éstas legitimidad y capacidad de ser cumplidas⁶⁵. La descentralización política ha cobrado importancia principalmente como una reforma democrática, dirigida a ampliar la "matriz de oportunidades de participación"⁶⁶.

Según estudios del Banco Mundial, Brasil es el Estado con más alto grado de descentralización política en el mundo, ya que casi en ningún otro país los municipios pertenecen a la Federación, con igualdad de derechos junto a los Estados Miembros. Los municipios, en este país, "son responsables ante la Constitución y las leyes pero no ante los gobiernos federados o la federación, los partidos están regionalmente estructurados, y los parlamentarios están comprometidos con sus bases locales"⁶⁷.

45. DESCENTRALIZACION FISCAL.- Proceso por el cual se asigna recursos a los Gobiernos Sub-nacionales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia. Implica reglas de eficiencia en la recaudación tributaria, el uso eficiente de los recursos públicos, y reglas de responsabilidad fiscal para que contribuyan con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas⁶⁸.

46. DESCONCENTRACIÓN.- Mecanismo por el cual se atribuyen partes de una competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o dentro del mismo ente estatal (Ministerios, Direcciones Nacionales y Direcciones Regionales)⁶⁹. Se le denomina como "descentralización burocrática"⁷⁰.

Es un mecanismo de descongestión técnica de la función administrativa mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones,

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ AGHÓN, Gabriel y CORTÉZ, Patricia. "Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina". En: JORDÁN, Ricardo, SIMONE, Daniela (Compiladores) *Ciudades Intermedias en América Latina y El Caribe: Propuesta para la gestión urbana*; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL, 1999.

⁶⁶ BOENINGER, Edgardo. *Participación: oportunidades y requisitos para su desarrollo*. En: *Documento de trabajo*, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, N° 16, jul. 1984, p. 25.

⁶⁷ KNOOP, Joachim. "Brasil, Política de descentralización entre vicios y aciertos". En: HENGSTENBERG, Peter (compilador). *Descentralización y Autonomía Comunal: La Creación de Espacios para un nuevo Espacio de Política*, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1999, p.78.

⁶⁸ Tomado del artículo 1º del Decreto Legislativo No 955, que aprueba la Ley de Descentralización Fiscal.

⁶⁹ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, 8ª Ed., Buenos Aires: FDA, 2003, Capítulo XIV. En ese sentido, consideramos equivoco el concepto de desconcentración que aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva "Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274", puesto que la misma se refiere propiamente al término delegación.

⁷⁰ Ibidem, p. XII-13. La derogada Ley Marco de Descentralización, Ley 26922, definía en su artículo 2º, al órgano desconcentrado como aquella dependencia que ejerce competencias por delegación de la entidad pública a la cual pertenece.

así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, pero mantienen el control jerárquico, es decir el poder de reformar los actos realizados por los agentes locales que son sus subordinados⁷¹. Los agentes locales desconcentrados son como “correas de transmisión” entre el Gobierno Central y los ciudadanos⁷². En el fondo la desconcentración trata de aligerar la carga burocrática del jerarca máximo, satisfaciendo de forma más eficiente las necesidades públicas⁷³.

La desconcentración administrativa no sólo es territorial sino también puede ser funcional, cuando se realiza en base a criterios de especialidad dentro de la propia organización estatal.

47. DEVOLUCIÓN.- Se entiende como la delegación o transferencia de poderes y competencias del Gobierno Central a entidades menores, sin renuncia de la soberanía. Se refiere especialmente a la distribución geográfica de poderes entre los distintos territorios que forman el Reino Unido, siendo sinónimo de la descentralización en nuestro caso.

48. DISTRITO.- División territorial del Estado Peruano, el cual se encuentra regido por un municipio distrital. Circunscripción territorial base del sistema político-administrativo, cuyo ámbito es una unidad geográfica (subcuenca, valle, piso ecológico, etc.) con recursos humanos, económicos, financieros, apta para el ejercicio de gobierno, administración, integración y desarrollo⁷⁴. La unión de los mismos conforma una provincia. Dentro de un distrito pueden crearse centros poblados menores, según lo dispuesto en la LOM. En otros países los distritos poseen diferentes acepciones y conceptos. En Austria constituyen un nivel administrativo de gobierno designado por el gobierno central y conformado por varios municipios; en Inglaterra constituyen la forma más reconocible de gobierno local; en Hong Kong constituyen el segundo nivel de división de gobierno; en la India los distritos son unidades administrativas locales que agrupadas forman divisiones administrativas; en Malasia son divisiones de sus estados; en Suiza algunos cantones se organizan en distritos; en Tailandia son subdivisiones de la provincia, como en el Perú.

49. ENTE o INSTANCIA DESCENTRALIZADA.- Tiene como características principales: personalidad jurídica propia, cuenta o ha contado con una asignación legal de recursos, su patrimonio es estatal (son propiedad del Estado, según Gordillo, en este caso si es el propio estado nacional quien extingue un ente descentralizado, es obvio que si crea otro en su lugar debe transferirle todos los derechos y obligaciones del primero, o asumir él mismo su pasivo), facultad de administrarse a sí mismos, son creados por el Estado (esencialmente mediante normas con rango de Ley), están sometidos al control estatal (en casos muy graves se admite la facultad de intervención) y a los sistemas administrativos respectivos, y persiguen un fin público.

La derogada Ley Marco de Descentralización, Ley 26922 definía a la instancia descentralizada como persona jurídica de derecho público que ejerce competencias en determinado ámbito territorial y funcional con la autonomía que le confiere la Constitución y la Ley. Asimismo, la Ley de

⁷¹ Artículo 3º de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social del Ecuador, comentado por HERNANDEZ TERAN, Miguel. Op. Cit., p. 55.

⁷² LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., Vol. IV, 1984, p. 663.

⁷³ SOTO KLOSS, Eduardo. “La Desconcentración en el Derecho Administrativo chileno”. En: *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, números 51-52, 1992, p. 111.

⁷⁴ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, Ley 28427, en su artículo 2º considera como Instancias Descentralizadas a los pliegos presupuestarios representativos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local.

50. ENTIDAD INSTITUCIONAL.- son entes de administración y no de gobierno, de carácter no territorial, siendo creados por las administraciones territoriales para perseguir fines concretos, disponen de las prerrogativas de la administración pública, pero derivada y no originaria. Son entes instrumentales de los territoriales.

51. ENTIDAD o ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Según lo contenido en el artículo 1º del Título Preliminar de la LPAG, Ley No 27444, son entidades de la administración pública el Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y OPD's, el Poder Legislativo, el poder judicial, los GGRR, los GGLL, los organismos constitucionalmente autónomos y los que las leyes les confieren autonomía, las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, así como las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del estado⁷⁵.

52. ESTADO.- Nación políticamente organizada. Corporación formada por el pueblo, dotada de poder de mando originario y asentado en un territorio determinado⁷⁶. Hauriou define al Estado como la agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un órgano social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poder de coacción. Es el orden macro-jurídico de la nación, el ámbito sistémico supra-institucional en el que interactúan los individuos y los grupos intermedios, unos gobernantes y otros gobernados; todos ellos tipificados en instituciones administrativas⁷⁷. Sinónimo de República⁷⁸ y país.

En el caso de la fundación de un Estado se produce entre los fundadores una concordancia de voluntades individuales que convergen todas hacia un fin único y común que es la institución de ese estado⁷⁹. De esta forma, el Estado permanece como la "unidad política básica para el análisis de la política mundial definiendo el espacio primario en el cual los argumentos políticos toman lugar"⁸⁰. Aunque el concepto de Estado ha sido transformado por las fuerzas de la globalización y el regionalismo, éste no ha sido reemplazado por aquellos.

53. ESTADO-CIUDAD.- Término del derecho alemán, por el que se designa a las corporaciones territoriales que reúnen la doble característica de ser, al mismo tiempo, Estado y municipio, y en los cuales, por tanto, no puede hablarse de

⁷⁵ Esta última inclusión es bastante discutida por la doctrina, por cuanto no se ajusta estrictamente a las definiciones clásicas del Derecho Administrativo, para efectos del proceso de descentralización consideramos como entidades públicas únicamente a las enunciadas en el numeral 1, 4, 5 y 6 de la LPAG.

⁷⁶ Famosa definición del Estado realizada por Georg JELLINEK.

⁷⁷ JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio. *Teoría General de la Administración. La Ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*. Madrid: Tecnos, 1975, p. 125. Resulta curioso como el autor utiliza términos de contenido biológico en su obra para referirse a los procesos de descentralización del Estado.

⁷⁸ Salvo para el caso del Estado del Vaticano, Israel, Libia, que no se consideran como repúblicas.

⁷⁹ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría General del Estado*. Traducción DEPETRE, José León, México: Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 72. Sostiene el autor francés que a partir del momento en que está organizada de un modo regular y estable, la comunidad nacional se convierte en Estado, es decir el nacimiento del Estado coincide con el establecimiento de su primera Constitución, sea o no escrita.

⁸⁰ MAYALL, James. *Nationalism and International Society*. Cambridge: University Press, 1990, p. 152.

Estado y municipalidad como distintos sujetos de derecho. Ejemplos de estados-ciudades son Hamburgo, Bremen y Berlín⁸¹.

- 54. ESTADO FEDERADO O MIEMBRO.-** Componente de una Federación. Posee plena soberanía, y autonomía legislativa y constitucional para la determinación de sus asuntos y una constitución propia que responde a los principios del Estado de Derecho democrático y social. En ese sentido, los Estados Miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución Federal. En determinados ámbitos legislativos la Federación dicta normas básicas y los Estados Federados las desarrollan, tal es el caso de Alemania.
- 55. ESTATUTO.-** Norma básica de organización político-legal de las CCAA en España y de las regiones en Italia. Tiene carácter y valor de ley constitucional, ya que una vez aprobado no puede ser modificado por una simple ley ordinaria, sino con un procedimiento especial. Son actos propios de las regiones que requieren de la ley estatal que los aprueba como requisito para la eficacia jurídica de los mismos. Posee con respecto a las leyes regionales una superior eficacia jurídica que los coloca en el primer plano de la jerarquía de los actos normativos de la región⁸².
- 56. EXPEDIENTE TECNICO.-** Documento que contiene los criterios establecidos por la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y por el CND, los cuales sustentan la propuesta para la conformación de una región o la propuesta de integración de provincias y distritos de una Región a otra, el cual constituye requisito indispensable para que se presente la solicitud de referéndum⁸³.
- 57. FEDERALISMO.-** Según lo afirman algunos autores existen más de 267 acepciones diferentes sobre el término federalismo, pudiéndose entender, para estos efectos, como “el sistema de reglas para la división de las responsabilidades políticas públicas entre un número de organismos gubernamentales autónomos”⁸⁴.

Se denomina como “federalismo cooperativo” al que promueve la participación federal en las transferencias a los niveles locales únicamente en cooperación y co-financiamiento de los niveles sub-nacionales de gobierno, esto quiere decir que las transferencias a los niveles locales no son mayoritarias en los ingresos de estos entes de gobierno. Asimismo, “el nuevo federalismo surge en base al descubrimiento que el problema fundamental en las relaciones entre los distintos poderes del Estado Federal es uno de interdependencia, de acción participada, de poderes concurrentes y de competencias compartidas”⁸⁵.

El Federalismo fracasa en el Perú porque no nace de una reivindicación popular, sino más bien, de un debate teórico entre liberales y conservadores. Los primeros eras federalistas, debido a la influencia norteamericana, los segundos unitarios, propulsores de un país fuerte y centralizador. “Hubo pues un antagonismo entre los latifundistas y los mestizos de las ciudades, más que una oposición entre la capital y las regiones”⁸⁶.

⁸¹ GÖNNENWEIN, Otto. *Derecho municipal alemán, Instituto de Estudios de Administración Local*. Madrid, 1967, pp. 337-348.

⁸² MIELE, G.; *La Regione*. Citado por FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit., p. 379.

⁸³ Definición contenida en el artículo 24º del Reglamento de la Ley No 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, aprobado por D.S. 063-2004-PCM.

⁸⁴ ANTON J., Thomas. *Las Políticas Públicas y el Federalismo Norteamericano*. Buenos Aires: Heliasta, 1994, p. 15.

⁸⁵ MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. Op. Cit., p. 337

⁸⁶ RIVERA ORÉ, Jesús. Op. Cit., p. 43.

58. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN).- Creado por el Decreto Legislativo No 776⁸⁷. Fondo al cual se hace mención en la Constitución Política del Perú de 1993 y en la LOM. Se encuentra constituido por el rendimiento del impuesto de promoción municipal, el rendimiento del impuesto al rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo. El Decreto Legislativo 952, dispone que el FONCOMUN se distribuye entre todas las municipalidades distritales y provinciales del país, teniendo por finalidad asegurar el funcionamiento de las mismas, los índices de distribución son determinados anualmente por el MEF, y los recursos mensuales por este concepto no pueden ser inferiores a las 8 UITs vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año.

59. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FONCOR).- Previsto inicialmente en la Constitución de 1979. Regulado en el artículo 39º de la LBD, como aquél que se constituye inicialmente con: Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza; y con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones.

Según las normas vigentes, el FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. El MEF con la opinión favorable del CND, aprueba los índices de distribución del FONCOR, con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, previendo la transferencia de los recursos en la forma y plazos establecidos, bajo responsabilidad.

60. FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (FIDE).- Destinado a promover el financiamiento y co-financiamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración esta a cargo del CND.⁸⁸ El FIDE se constituye inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la LBD. Asimismo, mayores índices de participación en el FIDE están contemplados como uno de los incentivos principales para la conformación e integración de regiones.

61. FUNCIONARIO PÚBLICO.- Los que ejercen función pública, en cargos que implican atribuciones para la toma de decisiones y cuentan con la confianza de la máxima autoridad institucional, algunos son electos y otros designados. Según la Ley del Código de Ética de la función pública, Ley No 27815, el concepto de funcionarios públicos es subsumido en la categoría de servidores públicos.

⁸⁷ Modificado por el Decreto Legislativo No 952 y por la Ley No 27630, la cual establece en su artículo 1º que los recursos que perciban las municipalidades por FONCOMUN serán utilizados íntegramente para los fines que determinen los gobiernos Locales por acuerdo de su Concejo Municipal y acorde con sus propias necesidades reales.

⁸⁸ Según lo dispuesto en el artículo 53º de la LBD. Asimismo, la Resolución Presidencial No 150-CND-P-2003, reglamenta el FIDE y su distribución nacional. El FIDE ha sido tomado de la legislación venezolana y española.

62. GESTIÓN PÚBLICA.- Conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados en la política gubernamental establecida por el gobierno nacional⁸⁹.

63. GLOBALIZACIÓN.- Conocido también como mundialización en el idioma francés. Constituye la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, información, ecología, técnica, conflictos transculturales y de la sociedad civil⁹⁰. “Son los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”⁹¹. Se buscan los espacios lo más desreglamentados posible.

La globalización implica no sólo la intensificación de las conexiones globales, sino también la conciencia de esa intensificación, con una disminución concomitante del significado de los límites territoriales⁹². Un problema que ha sido señalado con respecto a la globalización se refiere a la falta de responsabilidad de las autoridades electas que en muchas ocasiones responsabilizan de sus decisiones a las no-electas fuerzas del mercado, reguladas por la lógica de la economía que razona con la tendencia darwinista de la supervivencia del más fuerte⁹³.

64. GLOCALIZACIÓN.- Neologismo propuesto por Donald Robertson, formado por las palabras globalización y localización, dando a entender que en cuanto a la globalización cultural lo global y lo local se necesitan mutuamente⁹⁴. De esta forma, frente a los efectos de lejanía que provoca la globalización, el apego a lo local funciona como un contrapeso o compensación⁹⁵.

65. GOBIERNO CENTRAL.- Expresión de connotación presupuestal. Conjunto de los órganos de la Administración Pública a través de los cuales se cumplen funciones del Gobierno Nacional que no han sido descentralizadas administrativamente. La Ley del Presupuesto Público para el año 2004 considera Gobierno Central a los Pliegos Presupuestarios del Gobierno Nacional representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus Instituciones Públicas Descentralizadas. Asimismo, se consideran comprendidos en el Gobierno Nacional, en calidad de pliegos presupuestarios, el Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, Universidades Públicas y las Entidades de Tratamiento Empresarial. En cuanto a la Ley de Prudencia y

⁸⁹ Citado del artículo 2º del Reglamento de la Ley No 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, aprobado por D.S. No 080-2004-PCM.

⁹⁰ La globalización se ha forjado principalmente en torno a los temas económicos y de seguridad internacional. Para una apreciación más detallada de cómo los conceptos de globalización, regionalización y nacionalismo interactúan y se entrecruzan entre sí, recomendamos KACOWICZ, Arie M. “Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping?”. *En: Working Paper*, Norway, University of Oslo, No 262, December 1998, p.27.

⁹¹ BECK, Ulrich. *Qué es la globalización*. Madrid: Editorial Paidós, 1ª Ed., 1998, p. 29. Asimismo, SCHOLTE, Aart. *Globalization. A critical Introduction*. London: MacMillan Press Ltd., 2000.

⁹² HOLM, Hans Henrik y George SORENSEN. *Introduction: What Has Changed? In Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Westview, 1995, pp. 1-7.

⁹³ MITTELMAN, James H. “Rethinking the “new regionalism” in the context of globalization”. *Global Governance* 2, 1996, p. 197. *En: BJORN HETTNE ET AL. (eds), Globalism and the New Regionalism*, London: Macmillan Press Ltd., 1999, pp. 25-53.

⁹⁴ Citado por HERNÁNDEZ, Antonio María. *Integración y Globalización: rol de las regiones provincias y municipios*. Buenos Aires: Ediciones De Palma, 2000, p. 28. Igualmente Cf. HERNÁNDEZ, Antonio María. “La Descentralización del Poder en el Estado Argentino”. *En: RIAP*, Madrid, INAP, número 6, Enero-Junio 2001, p. 104.

⁹⁵ AUBY, Jean-Bernard. “Globalización y Descentralización”. *En: R.A.P.*, Madrid, CEC, número 156, Setiembre-Diciembre 2001, p. 14.

Transparencia Fiscal, Ley No 27245, se define como entidades públicas a las instituciones y organismos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y demás instancias descentralizadas, creadas o por crearse, incluyendo los fondos, sean de derecho público o privado, las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Se excluye únicamente a los Gobiernos Locales y a sus instituciones, organismos o empresas, salvo mención expresa en la Ley, al Banco Central de Reserva del Perú y a la Superintendencia de Banca y Seguros. A todo este conjunto de instituciones la citada Ley las comprende como Gobierno General.

66. GOBIERNO REGIONAL.- Nivel sub-nacional de gobierno, inmediato después del gobierno central, persona jurídica de derecho público, con autonomía política (normativa), económica y administrativa en asuntos de su competencia dentro de su ámbito territorial, constituyendo para su administración económica y financiera, un pliego presupuestal. Tienen la estructura básica de Consejo Regional, Presidencia Regional y Consejo de Coordinación Regional, sus funciones administrativas se desarrollan por Gerencias Regionales⁹⁶. Se rigen por la Ley Orgánica de GGRR y las normas respectivas. Le resultan aplicables todas las normas sobre procedimientos administrativos⁹⁷. En otros países es sinónimo de nivel intermedio o meso gobierno.

67. GOBIERNO LOCAL.- Se utilizará como sinónimos municipio y municipalidad en el presente trabajo. En nuestra realidad nacional, abarca al municipio provincial y al distrital, y eventualmente al municipio de centros poblados menores. Posee territorio, población y esencialmente autonomía. Su legitimidad, al igual que los gobiernos regionales proviene de la elección popular de sus autoridades. Sus competencias se encuentran establecidas en la Constitución Política del Perú y en la LOM⁹⁸. En EEUU, los gobiernos locales (*cities*⁹⁹, *towns* y *townships*) a pesar de ser actores fundamentales del federalismo, no son mencionados en su Constitución, al ser un asunto que concierne exclusivamente a cada estado miembro de la Federación¹⁰⁰.

68. INTEGRACION.- Característica que describe al territorio de la República y las circunscripciones político-administrativas de acuerdo a su jerarquía como espacios que se integran económica, cultural, histórica y socialmente, garantizando el desarrollo de la población y el territorio¹⁰¹.

69. JERARQUÍA.- Principio jurídico de la organización administrativa, vinculado con el principio de la competencia porque implica la distribución de ésta por razón del grado, pudiéndose imponer la voluntad del superior sobre la del inferior¹⁰².

⁹⁶ Artículos 2º, 11º y 25º de la LOGR.

⁹⁷ Artículo I, inciso 4 del Título Preliminar de la LPAG.

⁹⁸ Es pertinente resaltar la competencia legislativa de los gobiernos locales peruanos, al emitir Ordenanzas municipales con rango de Ley, lo cual les da una autonomía inclusive con respecto a los GGRR, llegando nuestro proceso de descentralización a equipararse al federalismo brasileño, en ese aspecto.

⁹⁹ Resulta singular la diferenciación que se hace de ciudades como zonas incorporadas (aquellas que forman parte de una circunscripción condadual y poseen su propia organización política y administrativa) y zonas no incorporadas (las que dependen directamente del condado, asumiendo éste el rol de autoridad local).

¹⁰⁰ BOYD, Eugene. *American Federalism, 1776 to 1997: Significant Events, American National Government División*. Washington D.C., 1997. Tomado de la página Web: <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/states/federal.htm>. De la misma forma sostienen otros autores que en este sistema federal los gobiernos locales cuentan con un grado sustancial de autonomía operativa, a pesar que no están consagrados en la Constitución americana, debido a la tradición, en parte por razones de sentimiento y también de poder político. Cf. ANTON J. Thomas. Op. Cit., p. 19.

¹⁰¹ Esta definición aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva "Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274."

¹⁰² BREWER-CARIAS, Allan. Op. Cit., p. 63.

- 70. JUNTA DE COORDINACION INTERREGIONAL.-** Espacios de coordinación y concertación de planes, proyectos y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos¹⁰³. Integradas por dos o más Gobiernos Regionales y su objetivo es la gestión estratégica de integración, para la conformación de Regiones sostenidas, y para la materialización de acuerdos de articulación macro-regional. Se disuelven por acuerdo de los Gobiernos Regionales que la integran¹⁰⁴.
- 71. JURISDICCIÓN.-** Poder o autoridad para gobernar y para aplicar las leyes en un ámbito geográfico determinado.
- 72. LÍMITES TERRITORIALES.-** Son los límites de las circunscripciones territoriales debidamente representados en la cartografía nacional a escala determinada, mediante el trazo de una línea continua y una descripción literal, que define dicho trazo de forma inequívoca.¹⁰⁵
- 73. MACRO-REGION.-** Término que se suele utilizar equívocamente para referirse a la futura unión de dos o más departamentos, que propiamente constituyen las regiones, o para denominar a las actuales JCI. En sí los acuerdos macro-regionales se entienden como aquellos que vinculan a dos o más circunscripciones departamentales en torno a ejecutar proyectos de interés común. En el futuro el término macro-regiones se podrá aplicar a la unión de dos o más regiones, cuando éstas se constituyan oficialmente. Según González de Olarte las identidades macrorregionales están por construirse, por lo que por el momento cabe concebirlas como la hipotética última etapa de la integración de regiones, “en vez de un punto de partida, deben ser consideradas como uno de llegada”¹⁰⁶.
- 74. MANCOMUNIDADES.-** En el sistema español, representa las asociaciones de municipios para la ejecución de obras, que en muchos casos llegan a ser territorialmente más extensos que las comarcas¹⁰⁷.
- 75. METRÓPOLI.-** De acuerdo a nuestra legislación su población comprende a más de 500,001 habitantes. Es requisito contar con el Plan de Acondicionamiento y Plan de Desarrollo Metropolitano¹⁰⁸.
- 76. MINISTERIOS.-** Divisiones de la Administración Pública a nivel del Gobierno Central, encargados del manejo y administración de los diversos sectores en los cuales se encuentra repartida la actividad pública.
- 77. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA.-** Entidad burocrática creada el 7 de mayo de 1992, que asumió toda la decisión y coordinación de la inversión social en el

¹⁰³ Artículo 91º de la LOGR.

¹⁰⁴ Tomado del artículo 3º de la Ley No 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Un ejemplo algo similar se puede hallar en el caso colombiano donde la Constitución Política habla de regiones administrativas y de planificación, las cuales mediante Ley orgánica la convierten en entidad territorial, ley que sin embargo es sometida en cada caso a referéndum de los ciudadanos de los departamentos interesados (artículo 307º).

¹⁰⁵ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

¹⁰⁶ GONZALEZ DE OLARTE, Efraín. *Regiones Integradas. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones...* Op. Cit., p. 53-54.

¹⁰⁷ Definición contenida en AMADOR, María Carolina; BECKER Alejandro; CHICA, Carolina; SAGAWA, Thorsten. Op. Cit., p. 45.

¹⁰⁸ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

territorio nacional, concentrando el 24% del Presupuesto de la República, llegando a contar con un Vice-ministerio de Desarrollo Regional.

- 78. MOVIMIENTOS POLITICOS.-** Organizaciones Políticas de alcance regional o departamental (cuando son de alcance provincial o distrital se les denomina organizaciones políticas locales), debidamente inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE¹⁰⁹. Para poder inscribirse como tales requieren al menos del 1% de adherentes, de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones.
- 79. MUNICIPIO.-** Sinónimo de Gobierno Local, institución de origen romano. en otras legislaciones se realiza una clasificación de municipios en relación al número de habitantes que poseen, lo cual no sucede en el Perú, en donde existe la clasificación, según la LOM, de municipio provincial, distrital o de centros poblados menores (y además las municipalidades rurales y de zonas de frontera) en base a la circunscripción territorial sobre la que tengan jurisdicción¹¹⁰. Es un sinónimo de Municipalidad, que en muchos países se entiende como la división más esencial del orden administrativo, tal es el caso de España, Portugal y Puerto Rico. En otros países constituyen una división de segundo nivel, como en Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Italia, Japón, México, Holanda, Noruega, Polonia, Rumania y Suiza.
- 80. NACIÓN.-** Max Weber la define como una comunidad de sentimiento que se manifiesta de modo adecuado en un Estado propio¹¹¹. Sociedad natural de hombres y mujeres a los que la unidad de territorio, de origen e historia, de cultura o costumbres o de idioma inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común. No toda Nación tiene un Estado (caso de Palestina), ni todo estado tiene una nación (caso de las ex colonias del Sahara africano). En ese sentido, algunos autores han afirmado que las naciones igual que los estados son una contingencia, no una necesidad universal, ya que ni las naciones ni los estados existen en toda época y circunstancia.
- 81. NACIONALIDAD.-** Condición peculiar de los pueblos e individuos de una nación. Estado jurídico de la persona nacida o naturalizada en una nación.
- 82. NACIONALISMO.-** Apego de los naturales de una nación a los usos y costumbres de ella, doctrina política que tiende a convertir en Estado más o menos autónomo, cierta parte de una nación¹¹². Los nacionalismos que no son correctamente entendidos, pueden degenerar en ideologías dotadas de cierto fanatismo que lleven a conflictos internacionales de grandes dimensiones. Savater sostiene que el estado y la nación están hechos el uno para el otro, sin embargo una vez establecido el estado, éste siempre resultará plurinacional en uno u otro grado y por ende, para el autor el nacionalismo estará irremediablemente liderado por una de esas “naciones” dominantes que conforman el Estado¹¹³.

¹⁰⁹ Tomado del artículo 3º del Reglamento de la Ley No 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, aprobado por D.S. 063-2004-PCM. Se rigen por la Ley No 28094.

¹¹⁰ Según Pedro Planas no puede considerarse al municipio como el eje, o el único órgano del proceso descentralista, ello más bien respondía a las intenciones del Gobierno Central de los noventa, de acabar con los esfuerzos por descentralizar con gobiernos intermedios. Cf. PLANAS SILVA, Pedro. *Manual del Buen Descentralista*, Trujillo: Editora Nuevo Norte, 2001, p. 57.

¹¹¹ WEBER, Max. *Ensayos de Sociología contemporánea*, selección e introducción de H. Perth y C.W. Mills. Barcelona: Ed. Martínez Roca, 1972, p. 211.

¹¹² HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José María. “Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas nacionalidades y acerca de una posible solución federal”. En: TRUJILLO, Gumersindo. *Federalismo Y Regionalismo*; Op. Cit., p. 232.

¹¹³ SAVATER, Fernando. *Sin Contemplaciones*, Ed. Presencia: Colombia, 1994, Pág. 117.

- 83. NIVELES INTERMEDIOS LOCALES.-** Entendidos como aquellas figuras de administración del territorio que se encuentran entre el nivel central de gobierno y la unidad local básica (municipio)¹¹⁴. Aquí se pueden ubicar las prefecturas en el caso ecuatoriano o boliviano por ejemplo.
- 84. ORDENANZA.-** Norma con rango de Ley¹¹⁵ que emiten los gobiernos regionales, en el caso de las ordenanzas regionales, y que emiten los gobiernos locales, cuando se trata de ordenanzas municipales¹¹⁶. Es la máxima expresión de la autonomía política de los niveles sub-nacionales de gobierno, y la garantía de ejecución de sus competencias. Toda Ordenanza Regional o Municipal debe respetar el ordenamiento jurídico de la nación puesto que este rango de ley no es absoluto e independiente de los principios y disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico general del país, ya que una ordenanza no puede contravenir las normas generales y que regulan el funcionamiento de la administración pública en el país, puesto que devendrían en inaplicables en un caso concreto. Sólo pueden ser derogadas, anuladas o dejadas sin efecto mediante otra Ordenanza Regional o Municipal, respectivamente, o mediante la interposición de acciones de inconstitucionalidad que sean declaradas procedentes por el TC.
- 85. ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTONOMO.-** Son aquellos cuyas competencias y funciones se describen en el texto constitucional y que se consideran independientes de los demás poderes del Estado, por razones de eficiencia y necesidad que imponen los sistemas democráticos de gobierno. La Constitución les concede una debida autonomía para protegerlos de invasiones de competencias por parte del gobierno, el congreso o el poder judicial.
- 86. ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO (OPD)¹¹⁷.-** Conceptualizado como una institución estatal, perteneciente al Poder Ejecutivo, adscrita a un determinado sector de la Administración Pública, que gozan de determinados niveles de autonomía por mandato de la Ley y que se encargan de actividades o servicios que requieren de un tratamiento especializado¹¹⁸. Definido en la derogada Ley Marco de descentralización como la persona jurídica de derecho público que ejerce competencias sectoriales con los grados de autonomía que le confiere la Ley. En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada mediante Decreto Legislativo 560 y sus modificatorias, no se hace referencia alguna a esta denominación. En la Ley del Presupuesto Público para el 2004, Ley No 28128, artículo 3º se hace referencia a las “instancias públicas descentralizadas” del Gobierno central. Por su parte la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley 27785, en su artículo 3º referido al ámbito de aplicación establece que ésta se aplica al Gobierno Central sus entidades y

¹¹⁴ Tomado de AMADOR, María Carolina; BECKER Alejandro; CHICA, Carolina; SAGAWA, Thorsten; Op. Cit., Pág. 9.

¹¹⁵ Tal como lo deja entrever el artículo 200º, inciso 4 de la Constitución Política del Perú. Asimismo recomendamos consultar BLUME, Ernesto. *El rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993*, Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1997.

¹¹⁶ Artículo 9º, numeral 8 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). De la misma forma, el artículo 40º de la LOM, las define como las normas de carácter general, de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

¹¹⁷ El concepto de Organismo Público “Descentralizado”, tan utilizado en el derecho administrativo, resulta un tanto ambiguo y hasta cierto punto contradictorio, tomando en cuenta la legislación sobre descentralización y cuando se lo compara con los entes o instancias efectivamente descentralizadas de gobierno como los GGRR o los GGLL. Si la descentralización únicamente está referida al aspecto administrativo, entonces propiamente les correspondería una denominación tal como organismo sectorial desconcentrado. En similares términos se dejan apreciar las ideas expuestas en PLANAS SILVA, Pedro; *Manual del...*, Op. Cit.

¹¹⁸ Tomado de GUZMAN NAPURI, Christian; *La Administración Pública y El Procedimiento Administrativo General*, Lima: Página Blanca Editores, 2004, p. 55. El autor sostiene que la relación entre los ministerios y los OPD son relaciones de tutela y no de jerarquía, puesto que los ministerios como titulares de pliegos no establecen controles directos sobre organismos de su sector, sino mecanismos de supervisión, no obstante el ministro resulta responsable del funcionamiento adecuado de dichos organismos, como responsables políticos del sector.

órganos que bajo cualquier denominación formen parte del Poder Ejecutivo, asimismo es de aplicación para las instituciones y personas de derecho público, entendiéndose que se encuentran comprendidos los OPD's¹¹⁹.

En el artículo 3º del Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado aprobado por D.S. Nº 030-2002-PCM, se establece que para la creación de un organismo público descentralizado se requiere de la opinión previa de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM. La reciente Ley Marco del Empleo Público, Ley No 28175 incluye dentro de su ámbito de aplicación a los OPD's, como parte del Poder Ejecutivo.

87. PARROQUIA (Civil).- División territorial de varios estados, generalmente relacionada con las áreas rurales, donde se suele contar con una autoridad local. Tiene varios vecindarios. Ejemplos de países donde existen parroquias civiles son: Andorra, Barbados, Dominica, Inglaterra, Jamaica, Portugal (*freguesias*), y algunas CCAA de España.

88. PARTIDOS POLITICOS.- Organizaciones Políticas de alcance nacional, debidamente inscritas en el Registro de Organizaciones políticas del Jurado Nacional de Elecciones¹²⁰.

89. PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO.- Documento que contiene las líneas fundamentales de ejecución de políticas públicas en la región, provincia o distrito, inclusive se habla de planes de desarrollo macro-regionales referidos a los que elaboran las JCI. El reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo lo denomina como un documento orientador del desarrollo regional o local y del presupuesto participativo que contiene los acuerdos sobre la visión del desarrollo y objetivos estratégicos de la comunidad¹²¹ en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Deben ser elaborados como resultado de un proceso de naturaleza participativa.

90. PLIEGO PRESUPUESTARIO.- Entidades del Sector Público a las que se les ha aprobado una Asignación Presupuestaria en la Ley Anual de Presupuesto, son los organismos ejecutores responsables del cumplimiento de las metas presupuestarias y del logro de los objetivos institucionales trazados para cada año fiscal.

91. PODER EJECUTIVO.- Organismo del Estado encargado de la ejecución de las leyes y en consecuencia, el encargado en forma directa de la administración del aparato estatal gubernativo¹²². También se le conoce como gobierno, al estar encargado de la dirección de la política general de gobierno¹²³. La función ejecutiva, al conjugar una manifestación de la voluntad

¹¹⁹ Por su parte la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley No 27658 señala en su artículo 13º, modificado por Ley No 27899, que la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación de la adscripción de un Organismo Público Descentralizado a otro, se llevará a cabo por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Establece además el artículo 13.2 que las normas de Organización y Funciones de los OPD serán asimismo aprobadas por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

¹²⁰ Tomado del artículo 3º del Reglamento de la Ley No 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, aprobado por D.S. 063-2004-PCM. Se rigen por la Ley No 28094.

¹²¹ En Colombia se encuentra una semejanza a nivel regional con sus denominadas Audiencias Públicas Consultivas, reguladas por el Decreto Número 1940 de 2003.

¹²² DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel. 1962. Pág. 178. En nuestro país se rige por el Decreto Legislativo No 560 y sus modificatorias.

¹²³ Parte de la doctrina considera que los niveles sub-nacionales de gobierno forman parte del Poder Ejecutivo, aunque tal tesis no es exactamente cierta, por cuanto los GGRR y GLL cumplen fines legislativos, emitiendo normas con rango de Ley, que no competen propiamente al Poder Ejecutivo. Se adiciona a ello que la aparición de niveles sub-nacionales de gobierno da lugar a la creación de nuevos aparatos administrativos con importantes competencias, sometidos a la dirección de sus propios "poderes ejecutivos" y al control de sus consejos o "poderes legislativos."

del que detenta el poder con una actuación material y práctica, es irrealizable sin una organización administrativa que predisponga los medios personales, materiales, patrimoniales y financieros necesarios¹²⁴.

- 92. PREFECTO.-** En el Perú se entiende como la autoridad que depende del Presidente de la República (tal como lo consideró el modelo de organización administrativo territorial napoleónico) y que lo representa en un determinado territorio, en nuestro caso los departamentos, sus funciones en la actualidad se han limitado al mantenimiento del orden y seguridad públicas¹²⁵. El Sub-prefecto se entiende a nivel provincial, el gobernador a nivel distrital y el teniente gobernador en los caseríos o circunscripciones menores.
- 93. PREFECTURA.-** En muchos países el término prefectura constituye una referencia a un nivel subnacional de gobierno o división administrativa. Por ejemplo, el término Prefectura en Japón representaría a un distrito administrativo parte de una región geográfica, así como en China representa al segundo nivel de gobierno, mientras que en Francia significa la capital de un departamento. En los países árabes el término similar sería gobernatura (*muhafazat*).
- 94. PRESUPUESTO INSTITUCIONAL.-** Previsión de ingresos y gastos debidamente equilibrada, que las entidades aprueban para un ejercicio determinado. Debe permitir el cumplimiento de los objetivos institucionales y metas presupuestarias, los cuales se contemplan en las actividades y proyectos definidos en la estructura funcional programática¹²⁶.
- 95. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.-** Es un proceso que fortalece las relaciones Estado-Sociedad, mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos¹²⁷.
- 96. PRIVATIZACIÓN.-** Proceso por el cual se transfieren, temporal o definitivamente, al Sector Privado, activos, bienes, infraestructura del Sector Público, a través de venta de activos, adjudicación de concesiones y alianzas entre el sector público y privado. Con la privatización se incorpora la motivación del lucro como influencia en el comportamiento de los actores.
- 97. PROGRESIVIDAD.-** Principio de la descentralización por el cual la transferencia de competencias exclusivas, compartidas o delegadas es realizada progresivamente por el gobierno nacional.
- 98. PROVINCIA.-** Circunscripción territorial del sistema político administrativo, cuyo ámbito geográfico conformado por distritos, constituye una unidad geoeconómica con recursos humanos y naturales que le permiten establecer una base productiva adecuada para su desarrollo y el ejercicio del gobierno y la

¹²⁴ BASSOLS COMA, Martín; "Las Competencias Ejecutivas de las Organizaciones Administrativas". En: MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián; *Estudios Sobre La Constitución Española: Homenaje Al Profesor Eduardo García De Enterría*, Madrid: Civitas, 1991, p. 3394.

¹²⁵ Las funciones de los Prefectos, Sub-Prefectos, Gobernadores, Teniente-Gobernadores, como autoridades dependientes del Ministerio del Interior, se encuentran regidas por la Ley No 25188 y su Reglamento, aprobado por D.S. 004-91-IN.

¹²⁶ Tomado de RAMOS BOHORQUEZ, Miguel, Op. Cit. Pág. 48. Se precisa que los niveles de gasto considerados en el PI constituyen la autorización máxima de egresos cuya ejecución se sujeta a la efectiva captación, recaudación y obtención de los recursos que administran las entidades.

¹²⁷ Tomado del artículo 1º del Reglamento de la Ley No 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado por D.S. 171-2004-EF.

administración. En muchos sistemas se le considera como un nivel subnacional intermedio de gobierno, que no llega al nivel de las regiones, pero que es superior a los municipios¹²⁸.

El término fue introducido por los romanos quienes dividen el imperio en *provinciae*. En el caso español es la instancia subsidiaria de los municipios que debe participar en la coordinación de la administración local con la Comunidad Autónoma y el Estado¹²⁹. En nuestra realidad es una circunscripción territorial, conformada por la unión de distritos, y regida por el municipio provincial, pero no tiene mayores atribuciones que un municipio, conformando la unión de las mismas un departamento. En los sistemas federales la mayoría de ingresos de las provincias, que se consideran como estados miembros en algunos casos, como el de Canadá y Bélgica, provienen de transferencias de los gobiernos inferiores. En el derecho francés el término provincia significa “afuera de la región de París”, algo así como cuando coloquialmente nos referimos a los ámbitos geográficos ubicados fuera de la capital limeña. Países donde existen provincias son por ejemplo, Afganistán, Argentina, Bielorrusia, Bolivia, Bulgaria, Chile, China, Cuba, Ecuador, Finlandia, Indonesia, Irán, Irlanda, Italia, Kenya, Laos, Holanda, Pakistán, Arabia Saudita, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Zaire.

99. PUEBLO.- Dícese de la reunión o concentración de población en un área geográfica determinada, que no llega a la condición de ciudad, pero es más que una villa o que los hamlets en el derecho comparado. Generalmente se aplica a lugares de pequeña extensión rurales o urbanos (suburbios) y con algunos adelantos técnicos en sus servicios públicos. Los nombres de pueblos en el Reino Unido usualmente terminan con la palabra “burgo”.

100. RECURSOS PÚBLICOS.- Son todos los recursos que administran las Entidades del Sector Público para el logro de sus objetivos institucionales, debidamente expresados a nivel de metas presupuestarias. Se desagregan a nivel de fuentes de financiamiento y se registran a nivel de categoría del ingreso, genérica del ingreso, sub-genérica del ingreso y específica del ingreso.

101. REFERÉNDUM.- Procedimiento jurídico por el que se somete a voto o consulta popular una medida constitucional, legislativa o ejecutiva que afecte a la población como ciudadanos y/o electores.

102. REGIÓN.- Una región constituye hoy en día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Una región es “una y múltiple simultáneamente, puesto que superada la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional”¹³⁰.

La región constituye un conjunto de sistemas (social, económico, ecológico, étnico, político, etc.) en algunos casos más complejo que el país¹³¹. También se la define como la porción del espacio nacional que presenta relaciones de

¹²⁸ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

¹²⁹ El artículo 141.1 de la Constitución española la define como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

¹³⁰ BOISIER, Sergio; “La Construcción (democrática) de las regiones en Chile: una tarea colectiva”, Santiago de Chile, 1990, tomado de la página Web: <http://tomasaaustin.webcindario.com/deslocal/desloc.htm>.

¹³¹ Ibidem.

diversa índole, socio-económicas y socioculturales, con ciertas características de coherencia y una determinada identidad, dotada de autonomía legislativa¹³². La región no sólo es una geografía modelada por la historia, también es una conciencia y una fuerza política, su desarrollo no transcurre al margen de las clases y de los conflictos porque en definitiva la región existe cuando hay hombres, individuos, grupos o clases que creen y luchan por ella, en otros países como Israel, inclusive el término región representa sinónimo de territorio rural¹³³.

Se encuentra definida en el Reglamento de la Ley No 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, aprobado por D.S. 063-2004-PCM, como la unidad territorial geo-económica conformada por dos o más circunscripciones departamentales contiguas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integrada histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comporta distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuya circunscripción se organiza un Gobierno Regional, y cuyo ordenamiento debe de responder al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y de servicios básicos y generación efectiva de rentas.

103. REGIONALIZACIÓN.- Proceso de redistribución y/o reordenamiento especial que busca la articulación económica-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos denominados regionales. No es un sinónimo de descentralización sino que constituye una vía, un instrumento para alcanzar la descentralización político-administrativa y el desarrollo de las regiones, al convertirlas en verdaderas unidades geo-económicas¹³⁴. Algunos autores señalan que la regionalización puede frustrarse cuando se la manipula desde métodos tecnocráticos o de planificación, convirtiéndola en un método perfeccionador de la descentralización administrativa¹³⁵.

La regionalización también ha sido definida como el proceso de identificación, delimitación y conformación de un sistema de unidades territoriales (regiones) como base espacial y operativa para la aplicación de políticas de desarrollo y paralelamente al establecimiento de un gobierno y una administración regional¹³⁶.

La regionalización que trasciende fronteras puede definirse como el crecimiento de la integración social dentro de una región determinada, América, Asia, Europa, etc, incluyendo el proceso no dirigido de la interacción social y económica entre las naciones¹³⁷.

104. REGIONALISMO.- Apego a la propia región y sus cosas, tendencia a que el gobierno atienda especialmente las aspiraciones de cada región. Doctrina política según la cual la autoridad del Estado debe ser ejercida teniendo en

¹³² MÉOT, Henri; *El Concepto de Región*, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES. 1971. Tomado de la página Web: <http://www.confedelca.com/documentos/Otros/DESCENTRALIZACION%20Y%20REGIONALIZACION%20EN%20LA%20ACTUALIDAD.htm>

¹³³ Definición aportada por la ASOCIACIÓN DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN, PROMOCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO – ANC en el "Seminario Nacional de Descentralización y Desarrollo Regional", realizado en 1986, Lima.

¹³⁴ DELGADO SILVA, Ángel, Op. Cit.

¹³⁵ LUCAS VERDÚ, Pablo, Op. Cit., Pág. 665.

¹³⁶ Definición contenida en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva "Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274."

¹³⁷ HURRELL, Andrew, *Regionalism in Theoretical Perspective*, En: REGIONALISM IN WORLD POLITICS, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 39. Desde esta perspectiva la regionalización puede ser vista como un componente de la globalización, o como un proceso paralelo al mismo.

cuenta no solamente los intereses directos del Estado sino especialmente los intereses y necesidades de cada región acorde con sus características naturales, económicas y sociológicas. Representa la idea regional “como fuerza actuante, ideología o como base teórica de una planificación regional”¹³⁸.

105. RENDICION DE CUENTAS.- Vigilancia por parte de la Sociedad Civil en cuanto al cumplimiento de los acuerdos y resultados del Proceso Participativo y la rendición propiamente dicha en relación a la ejecución de las acciones prioritizadas y al avance en el logro de los objetivos del PDC y del Presupuesto Participativo¹³⁹.

106. SECCIONAL.- Entendida en el Ecuador como toda autoridad que no dependa del nivel central de gobierno.

107. SECTOR.- Es el ámbito político que se genera por desconcentración funcional de las competencias ejecutivas del Gobierno Nacional. En cada sector las atribuciones y responsabilidades políticas del gobierno las ejerce un ministro de estado. Se consideran incluidos en este grupo a los ministerios, instituciones y organismos del gobierno nacional.

108. SERVIDOR PÚBLICO.- Según el Código de Ética de la Función Pública, se considera como servidor público a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo, que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado. Para tal efecto, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto.

109. SISTEMA DE ACREDITACION.- Comprende la capacitación, asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, para recibir y ejercer las funciones materia de la transferencia¹⁴⁰.

110. SOBERANÍA.- Según Bodin, quien acuña el término en la edad moderna, es el poder absoluto y perpetuo de un Estado. El soberano participa en el establecimiento de este poder a través de las leyes. El concepto de soberanía permite la aparición de los estados nacionales, al afirmar las diferencias existentes entre unos y otros¹⁴¹. En ese sentido, se puede afirmar que la soberanía pertenece en última instancia a la nación y que sólo el Gobierno Nacional detenta la soberanía a nivel del Derecho Público Internacional. Actualmente, con las tendencias de la globalización, la soberanía se considera menos una barrera territorialmente definida que un recurso de comercio para una política caracterizada por unas redes transnacionales complejas¹⁴².

¹³⁸ FERRANDO BADÍA, Juan, Op. Cit., p. 146.

¹³⁹ Definición contenida en el glosario de términos del Instructivo No 001-2004-EF/76.01, Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, aprobado mediante la Resolución Directoral No 010-2004-EF/76.01.

¹⁴⁰ Definición contenida en el artículo 2º de la Ley No 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

¹⁴¹ Para un mayor análisis del significado histórico y actual del término soberanía, recomendamos Cf. IGLESIA FERREIROS, Aquilino, “Soberanía y Autonomía: Una consideración histórica”, En: AAVV; *Autonomía y Soberanía*, Madrid: Ed. Marcial Pons. 1996, p. 11 y ss.

¹⁴² KOLM, Hans-Henrik & SORENSEN, G.; *Whose World Order, Uneven Globalization And The End Of The Cold War* Colorado: Westview Press, 1995.

111. SOCIEDAD CIVIL.- Comprende a las organizaciones sociales de base territorial o temática así como a Organismos e Instituciones Privadas dentro del ámbito regional o local. Las organizaciones sociales de base se consideran aquellas tales como juntas y comités vecinales, clubes de madres, comedores populares, comités de vaso de leche, comunidades campesinas, nativas, indígenas y afro-peruanas, sindicatos, asociaciones de padres de familia, mesas de concertación de lucha contra la pobreza. Ejemplos de organismos e instituciones privadas son las universidades, colegios profesionales, asociaciones civiles, ONGs, cámaras de comercio, asociaciones o gremios empresariales, laborales, agrarias, fundaciones, iglesias, etc.¹⁴³.

112. SUB-REGIONES.- Creación de sedes al interior de los gobiernos regionales, en vista de las distintas dimensiones territoriales que presenta cada región, con la finalidad de poder atender mejor a la población de la misma. Ámbito geográfico ubicado dentro de la región, que política y administrativamente depende del respectivo Gobierno Regional y ejecuta funciones desconcentradas¹⁴⁴.

113. SUBSIDIARIEDAD.- Principio por el cual “un nivel superior de gobierno sólo puede asumir funciones y competencias que le corresponden a un nivel inferior de gobierno en determinadas circunstancias, correspondiéndole a los niveles territoriales inmediatamente superiores las actividades que requieren economías de escala o mayores niveles de aglomeración”¹⁴⁵. Según lo dispuesto en la LOGR el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado, es decir, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales y a su vez éstos no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas por los gobiernos locales.

El concepto de “proximidad al ciudadano” implica asignarle a los niveles sub-nacionales de gobierno las actividades tendientes a satisfacer las necesidades básicas de sus comunidades, teniendo en cuenta su capacidad real para asumir responsabilidades que exigen ciertos prerrequisitos de carácter técnico y administrativo.

114. TERRITORIO.- Según Burdeau, el territorio “permite realizar la síntesis de un suelo y de una idea que es la esencia misma de la nación, es el factor de la unidad del grupo, permitiéndole tomar conciencia de sí por su diferenciación con los grupos vecinos”¹⁴⁶. Es necesario delimitarlo mediante fronteras geoméricamente trazadas.

115. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS.- Implica un cambio de titularidad “entrega en bloque” y del ejercicio de una competencia previamente asumida por determinado ente de gobierno hacia otro, con las atribuciones necesarias para llevarla a cabo. Estas competencias ya no se podrán recuperar por el ente

¹⁴³ Definición contenida en el Instructivo No 001-2004-EF/76.01, instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, aprobado mediante la Resolución Directoral No 010-2004-EF/76.01.

¹⁴⁴ Esta definición aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva “Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274.”

¹⁴⁵ KLATT, Hartmut, “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”, en CONTRIBUCIONES, Lima, No 4, 1993, P. 9

¹⁴⁶ BURDEAU, G.; *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, París, 1957, p. 15, citado por FERRANDO BADÍA, Juan, Op. Cit., p. 145.

que las transfiere¹⁴⁷. Las competencias transferidas se ejercen como propias con el único límite de que sea solicitada una información específica, por lo que no se podría aceptar el control estatal más allá del de legalidad u oportunidad en casos muy específicos¹⁴⁸.

116. TUTELA ADMINISTRATIVA.- Control ejercido por el Estado sobre los órganos descentralizados en los términos que precisa la Ley, conjunto de poderes limitados concedidos por norma de rango de Ley a una autoridad superior sobre agentes descentralizados, para proteger el interés general. Se diferencia del control jerárquico, en que este último se realiza en un régimen centralista¹⁴⁹.

117. UNIDAD GEOECONOMICA.- Espacio geográfico en el que se localizan actividades económicas, que le proporcionan una estructura productiva y dinámica propia que permite su desarrollo, lo cual implica una cierta especialización productiva en el contexto nacional, basada en su vocación productiva natural y en una complementariedad productiva interna que dé base a flujos de intercambio intra e interregional¹⁵⁰.

118. VECINOS.- Ciudadanos peruanos o extranjeros, que cuentan por lo menos con dos (2) años de residencia de manera continua en el ámbito territorial de una misma circunscripción, conforme a la legislación electoral vigente¹⁵¹.

119. ZONA DE FRONTERA.- Circunscripción política administrativa de nivel distrital, localizada en el perímetro fronterizo, cuyos límites coinciden con los límites internacionales de la República¹⁵².

¹⁴⁷ Cf. GATTAS ABUGATTAS, Giadalah; «Descentralización y Desconcentración como modelos de organización estatal», En: *Foro Jurídico* Lima, Editorial Foro Académico, Nro. 2, 2003, p. 180. No estamos de acuerdo con el autor cuando afirma que una de las diferencias fundamentales entre delegación y transferencia de competencias, consiste en que la delegación se realiza exclusivamente entre órganos de la misma entidad, ya que la delegación tanto como la transferencia pueden darse entre dos entidades distintas, así lo señala, en el plano normativo, el artículo 67 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

¹⁴⁸ MONTILLA MARTOS, José Antonio; «Las Leyes Orgánicas de Transferencia en el Proceso de Homogeneización Competencial», en *R.A.P.*, Madrid, CEC, número 140, mayo-agosto 1996, P. 287.

¹⁴⁹ FANLO LORAS, Antonio; *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1990, P. 118-125, citado por ZAS FRIZ, Johnny; *El Sueño Obcecado...*, Op. Cit., P. 48-49.

¹⁵⁰ Esta definición aparece en el Glosario de Términos de la Resolución Presidencial No 069-CND-P-2004, que aprueba la Directiva «Criterios y Lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones- Ley No 28274.»

¹⁵¹ Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.

¹⁵² Definición contenida en el artículo 4º del Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado por D.S. 019-2003-PCM.