

# *Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria\**

*Richard Martín Tirado<sup>(\*)</sup> (\*\*)*

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Lima.*

## I. ANTECEDENTES.-

A partir del 01 de enero del presente año, se han incorporado en el organigrama del Estado Peruano, los gobiernos regionales como consecuencia de las ejemplares elecciones de autoridades regionales efectuadas en el mes de noviembre del año 2002.

La presencia de dichas entidades dentro de la organización estatal, no sólo implica la presencia activa de un nuevo nivel de gobierno en la estructura funcional del país, sino que adicionalmente, plantea el reto histórico de vincular activamente a las poblaciones con los procesos de toma de decisiones a través de los gobiernos regionales.

En dicho contexto, la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en adelante LOGR) con las modificaciones establecidas a la misma por la Ley 27902, establece un conjunto de

disposiciones de especial relevancia en materia de organización administrativa, que reformula la relación entre el denominado gobierno nacional y los demás niveles de gobierno (gobiernos regionales y gobiernos locales).

Uno de los aspectos más relevantes sobre este tema, es el relativo al ejercicio de las competencias sectoriales por parte de las instancias del gobierno nacional (Ministerios) y los gobiernos regionales. Precisamente, una de las mayores interrogantes que se produce en el ámbito sectorial y regional sobre el particular, es el relativo al rol que deben cumplir los así denominados, directores regionales sectoriales en el marco de los gobiernos regionales.

Al respecto, a diferencia del marco normativo que existía antes de la dación de la Ley de Gobiernos Regionales y su modificatoria, en el que los Consejos Transitorios de Administración Regional- CTAR, se

---

\* Abreviaturas más empleadas en el texto: **LOGR**: Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 27902. **LBD**: Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización. **CND**: Consejo Nacional de Descentralización.

(\*\*) Las opiniones vertidas en el presente artículo expresan la opinión personal del autor y no comprometen en modo alguno a las entidades públicas y privadas de las cuales forma parte.

(\*\*\*) Agradezco la colaboración del Sr. Ramón Huapaya Tapia, en la elaboración de algunos aspectos del presente artículo.

1 Mediante el artículo 12.1 de la Ley N° 26922 – Ley Marco de Descentralización.

encontraban adscritos al desactivado Ministerio de la Presidencia<sup>1</sup> y finalmente a la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>2</sup>, el nuevo escenario normativo sobre el cual se desarrolla el funcionamiento de los gobiernos regionales, plantea un nuevo nivel de gobierno (gobierno regional), el cual se sustenta en niveles de autonomía y competencias propias y perfectamente delimitables del gobierno central. Precisamente, hoy en día existen una serie de interrogantes sobre el marco legal aplicable a los procesos de selección de los directores regionales, y las implicancias que dicho proceso genera en el escenario de las relaciones gobierno nacional-gobiernos regionales.

En rigor, el proceso de selección de tales autoridades, no sólo implica un esquema procedimental de desconcentración administrativa de funciones, sino que se extiende inclusive al propio ámbito de las relaciones de coordinación y participación en los asuntos públicos que deben entablar el gobierno nacional y los propios gobiernos regionales.

En esta línea de acción, el presente trabajo tiene por objeto, plantear una serie de observaciones sobre los aspectos más relevantes que a nivel administrativo, se encuentran involucrados en el proceso de selección de los directores regionales en el marco de las relaciones existentes entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

## II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN<sup>3</sup>.-

### 2.1. La Descentralización.-

En términos jurídicos, el proceso de transferencia permanente de competencias y funciones de una entidad pública con personalidad jurídica a otra persona jurídica de Derecho Público de la misma naturaleza, se denomina descentralización<sup>4</sup>. Sin embargo, los alcances de dicho concepto, no se condicen con un significado estrictamente jurídico, puesto que el mismo posee connotaciones políticas, económicas y sociológicas.

El Perú ha sido un país que, por vocación histórica, ha sido centralista. La tendencia de las

Constituciones y gobiernos a lo largo de la historia republicana ha sido la de concentrar los poderes decisivos y las competencias esenciales del gobierno en la capital y en los poderes del Estado, sin permitir la participación significativa de los departamentos y provincias en los asuntos públicos. Por ello, la descentralización se ha convertido en un asunto de alto interés para los sucesivos gobiernos, toda vez que se sostiene que a través de ella se logrará un objetivo de lograr el desarrollo a nivel nacional. Lo cierto es que, el Perú ha conocido diversas experiencias descentralizadoras, pero ninguna tan intensa como la que se vive actualmente a partir de la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, sobre Descentralización (mediante la Ley N° 27680).

### 2.2. La Descentralización en el texto original de la Constitución de 1993.-

La Constitución de 1993, estableció en el Capítulo IV de su Título IV, las disposiciones relativas al proceso de descentralización del Estado peruano. Dichas normas, a entender de los especialistas sobre la materia, constituyeron un marcado retroceso con respecto al proceso de regionalización iniciado en 1988 en el Perú, toda vez que el texto constitucional únicamente estableció algunas escasas disposiciones relativas a la futura existencia de los gobiernos regionales (con lo que en la práctica, estos fueron desactivados y condenados a una especie de limbo jurídico), y ciertamente, puso énfasis en repetir el texto del articulado correspondiente a los gobiernos locales tal como fuera regulada dicha materia por la Constitución de 1979.

En aplicación del texto de la Constitución de 1993, se dictaron diversas disposiciones que le dieron fin a la experiencia de regionalización iniciada en la década de los 80. Así, los gobiernos regionales existentes, se desarticulaban mediante diversos dispositivos legales, creándose los denominados "CTAR" (Consejos Transitorios de Administración Regional), los mismos que debían encargarse de cumplir las funciones de las ex instancias de gobierno regional, hasta que en un futuro se llegara a concretar el "ansiado" proceso de regionalización<sup>5</sup>. Así, luego del proceso de desactivación de las autonomías regionales,

2 Mediante la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización

3 Sobre el régimen jurídico de la descentralización resulta indispensable consultar el texto de Johnny ZAS FRIZ BURGA: *El Sueño Obcecado. La descentralización política en la América Latina*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2001.

4 Cfr. HENAO HIDRÓN, Javier: *La nueva reforma administrativa. Estatuto de la Administración Pública y reordenamiento del Estado*. Editorial Temis. Bogotá, 2000. Páginas 12-13.



finalmente, a través de la Ley N° 26922 (Ley Marco de Descentralización) se dio el puntillazo final al proceso de regionalización, cuando se formalizó la renuncia del gobierno de Fujimori a continuar dicho proceso, mediante la restauración del sistema de organización departamental del país, preexistente a la regionalización. La prueba de este último enunciado la constituye el artículo 12° de la Ley Marco de Descentralización, norma que estableció lo siguiente:

#### “Artículo 12.- De la Departamentalización

12.1. El proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito territorial de los departamentos. Con ese fin a partir de la vigencia de la presente Ley, creáanse los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos del país, como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 14 de la presente Ley.

12.2. Las provincias y distritos que a la fecha están bajo la jurisdicción administrativa de un Consejo Transitorio de Administración Regional distinto al departamento al que pertenecen, quedarán comprendidas en el Consejo Transitorio de Administración Regional de éste último, a partir de su fecha de instalación.

12.3. La sede administrativa de cada Consejo Transitorio de Administración Regional será la ciudad capital del respectivo departamento.

12.4. Los Consejos Transitorios de Administración Regional tendrán vigencia hasta que queden constituidas las Regiones”.

Es evidente que sólo esta disposición, por sí misma, anuló todo el esfuerzo realizado en plasmar en la realidad los enunciados descentralizadores contenidos en la Constitución de 1979. Ciertamente, a través de la Ley Marco de Descentralización, se consolidó una organización administrativa del Estado contraria a toda forma de descentralización del poder estatal hacia las instancias básicas de gobierno. En dicha época, lo únicamente relevante era realizar un proceso inverso: centralizar el poder

en Lima y específicamente en las instancias del gobierno central.

#### 2.3. La reforma constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución de 1993.-

El escenario democrático actual en el país ha llevado a considerar al proceso de descentralización como una de las prioridades que deberá ser atendida en el proceso de reconstrucción nacional. Es por ello que el 07 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución, sobre Descentralización.

Las disposiciones de la Ley N° 27680, desarrollan el nuevo marco jurídico en el que se está realizando el proceso de descentralización. Así, el nuevo texto del artículo 188° de la Constitución señala que “*La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales*”.

Así, el capítulo de la Descentralización en la reforma constitucional, establece un nuevo esquema de organización territorial del país, al señalar en su artículo 189° que “*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito de nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados*”.

De esta manera, el nuevo texto constitucional del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución, con una explícita vocación descentralista, divide la organización territorial del Estado de acuerdo al modelo regional, en el que se reconocerán tres niveles de gobierno: El gobierno nacional o central; los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

5 Mediante Decreto Ley N° 25432, denominado Ley de Administración Regional Transitoria (11 de abril de 1992), se disolvieron las Asambleas Regionales y los Consejos Regionales de todo el país, y se crearon los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), con dependencia funcional de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, la norma constitucional establece una suerte de garantía institucional a favor de los gobiernos regionales y locales, mediante la asignación de sus propias competencias en el texto constitucional (artículos 192° y 195° de la Constitución reformada). Posteriormente, y de acuerdo a la reserva de ley establecida en el artículo 188° de la Constitución, se establece que el proceso de descentralización será desarrollado por una norma específica con dicho rango, la misma que fuera aprobada por el Congreso de la República con fecha 20 de julio de 2002: La Ley N° 27783, denominada Ley de Bases de la Descentralización

#### 2.4. Ley 27783 - Ley de Bases de la Descentralización.-

La Ley de Bases de Descentralización (en adelante, LBD), aplicando los postulados contenidos en el reformado Capítulo XIV del Título IV de la Constitución, establece la nueva organización del gobierno peruano en función a un criterio de reparto de competencias en función al territorio. Así, en aplicación de la Constitución, la LBD propone un sistema de gobierno integrado por tres niveles o estratos. Así, en función de este nuevo criterio organizacional del Estado Peruano, el artículo 1° de la LBD consagra tres niveles de la organización administrativa del poder estatal:

- a) Gobierno Nacional
- b) Gobierno Regional
- c) Gobierno Local

Es preciso afirmar que no debe entenderse que estos tres niveles de organización del Estado, son excluyentes uno del otro. Por el contrario, en el escenario del carácter unitario del Estado, deben evaluarse estos niveles en forma articulada y no necesariamente de conflicto, toda vez que no se está estableciendo un modelo de estado federal o de estados autonómicos, sino que se está organizando un nuevo *sistema de reparto de las competencias de gobierno* entre los tres niveles antes reseñados. De esta manera, si bien es cierto que se establece una suerte de garantía institucional a favor del establecimiento de cada nivel de gobierno, ello no significa una autonomía total de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, sino que éstos se integran dentro del modelo de Estado unitario y a la vez descentralizado que tiene el Perú, en

aplicación de lo dispuesto por el artículo 43° de la Constitución Política del Perú.

De esta manera, el artículo 13° de la LBD plantea la existencia de tres tipos de competencias, las mismas que serán ejercidas por cada nivel de gobierno en función a los criterios de distribución establecidos por la LBD. Así, la LBD establece tres tipos de competencias:

a) **Competencias exclusivas:** Son aquéllas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y a la ley.

b) **Competencias compartidas:** Son aquéllas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La Ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

c) **Competencias delegables:** Son aquéllas que un nivel de gobierno delega a otro de un mismo nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

---

*«...la Constitución  
constituye un primer  
parámetro  
competencial, toda vez  
que asigna un núcleo  
"duro" o irreductible de  
competencias a favor de  
los gobiernos regionales  
y locales,...»*

---

Tal como hemos afirmado, la Constitución constituye un primer parámetro competencial, toda vez que asigna un núcleo "duro" o irreductible de competencias a favor de los gobiernos regionales y locales, teniendo en cuenta que dichas competencias constituyen la garantía institucional de la existencia de dichos niveles de gobierno. Sin embargo, la legislación de aplicación (LBD, LOGR) tiene por objeto articular un conjunto de competencias que serán compartidas entre los gobiernos nacional, regional y local (lo que implica necesariamente la existencia de relaciones de cooperación y coordinación en el ámbito de dichos niveles de gobierno) y que también serán delegadas a futuro a los gobiernos regionales (competencias delegables), para lo que se ha estatuido un criterio de transferencia gradual y progresiva. Precisamente, el artículo 14° de la LBD ha previsto los siguientes criterios para la asignación



y transferencia de dichas competencias, desde los niveles del gobierno nacional, hacia los gobiernos regionales:

a) **Subsidiaridad:** Se parte de la idea que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

b) **Selectividad y Proporcionalidad:** La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.

c) **Provisión:** Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.

d) **Concurrencia:** En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que les corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escalas.

Precisamente, es en el ámbito de las competencias exclusivas y compartidas, donde se generan las necesarias vinculaciones entre el gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Por otra parte, debe tenerse en consideración, que las competencias exclusivas y compartidas se distribuyen entre los tres niveles de gobierno distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones.

Otro dato importante es que la LBD señala que los eventuales conflictos de competencias que se generen entre los diferentes niveles de gobierno,

deberán ser resueltos por el Tribunal Constitucional (artículo 16° LBD).

En forma adicional, se ha previsto en el Art. 26 de la LBD que el ejercicio de competencias exclusivas por parte del gobierno nacional, implica entre otros aspectos:

- El diseño de políticas nacionales y sectoriales;
- La regulación de los servicios públicos de su responsabilidad ;y
- La regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional.

La LBD establece además, en su Primera y Segunda Disposición Transitoria, un cronograma de transferencia de las competencias de las instancias nacionales hacia las instancias menores (gobiernos regionales y locales), hecho que implica la adopción del siguiente esquema de trabajo:

a) En la Etapa Preparatoria (período junio – diciembre 2002) se elaborará el Plan de Transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los Gobiernos Regionales (Segunda disposición transitoria);

b) El primer referéndum para la conformación y creación de regiones se realizará dentro del segundo semestre del año 2004, y así sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas todas las regiones del país;

c) En la Tercera Etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales. Esta etapa se inicia después de haberse creado todas las regiones del país y aprobado el Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada (Segunda disposición transitoria);

Es importante advertir, que toda transferencia de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia. Estas transferencias serán coordinadas con el Consejo Nacional de Descentralización y serán formalizadas mediante la suscripción de actas de entrega y recepción que serán aprobadas por Decreto Supremo (Quinta disposición transitoria de la LBD).

## 2.5. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.-

El régimen jurídico de los gobiernos regionales ha sido recientemente establecido mediante la

LOGR. Dicha norma precisa las competencias de los gobiernos regionales, su estructura orgánica, funciones generales y específicas, el régimen económico y financiero, así como algunas precisiones vinculadas con el proceso de transferencia de competencias establecido en la LBD, entre otros aspectos sustantivos del proceso de regionalización.

### **Estructura Orgánica de los Gobiernos Regionales:**

En cuanto a la estructura orgánica de los gobiernos regionales, la LOGR establece que los gobiernos regionales estarán conformados básicamente por el Consejo Regional, la Presidencia Regional, el Consejo de Coordinación Regional, la Gerencia General Regional y 5 Gerencias Regionales.

**El Consejo Regional:** Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Le corresponde las funciones y atribuciones que se establecen en la LOGR y aquellas que le sean delegadas. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales elegidos en cada región (artículo 13° LOGR).

**La Presidencia Regional:** Es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional; recae en el Presidente Regional, quien es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. El Presidente Regional desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente. Percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto (artículo 20° LOGR).

**El Consejo de Coordinación Regional:** Es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Está integrado por los Alcaldes Provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala la LOGR (artículo 11° LOGR).

El artículo 25° de la LOGR señala que las funciones administrativas del Gobierno Regional se desarrollan por las Gerencias Regionales a cargo de los Gerentes Regionales. Estos son responsables legal y administrativamente por los actos que ejecutan en el ejercicio de sus funciones y por los que suscriben junto con el Presidente Regional.

**Gerencia General Regional:** El Gerente General Regional es responsable administrativo del

Gobierno Regional. Es nombrado por el Presidente Regional. Coordina la acción de las diferentes Gobiernos Regionales.

**Gerencias Regionales:** El artículo 29° de la LOGR establece que las Gerencias Regionales son las siguientes:

a) **Gerencia de Desarrollo Económico.**- es la encargada de ejercer las funciones específicas regionales en los sectores industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura.

b) **Gerencia de Desarrollo Social.**- es la encargada de ejercer las funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

c) **Gerencia de Planeamiento, Presupuesto, y Acondicionamiento Territorial.**- es la encargada de ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

d) **Gerencia de Infraestructura.**- es la encargada de ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcciones y demás funciones establecidas por la Ley.

e) **Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.**- Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.

### **Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales de los Gobiernos Regionales (artículo 45° LOGR):**

En lo que se refiere a la concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y a las políticas sectoriales, la LOGR precisa que son competencias exclusivas del Gobierno Nacional: definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.

Asimismo, se considera que los gobiernos regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las



políticas nacionales y sectoriales, correspondiendo al Gobierno Nacional la determinación de la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local.

Adicionalmente, el inciso b) del artículo 45° de la LOGR establece como funciones de los Gobiernos Regionales:

**a) Función Normativa y Reguladora:** elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia.

**b) Función de Planeamiento:** diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.

**c) Función Administrativa y Ejecutora:** organizando, dirigiendo y ejecutando los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión regional, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.

**d) Función de Promoción de las Inversiones:** incentivando y apoyando las actividades del sector privado nacional y extranjero.

**e) Función de Supervisión, Evaluación y Control:** fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad civil.

#### Los denominados "directores regionales sectoriales" y el proceso de regionalización:

Finalmente la LOGR (de acuerdo a su modificatoria por la Ley N° 27902), establece en su Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final, que los Directores Regionales estarán bajo la dirección del Sector y de la Gerencia Regional correspondiente y que serán responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional. En las líneas que sigue, se tratará de desentrañar la naturaleza jurídica de dichos órganos

#### 2.6. El rol del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en los procesos de descentralización y regionalización.-

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22°, 23° y 24° de la LBD, la dirección y conducción del proceso de descentralización se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (en adelante, CND), organismo público descentralizado creado por la propia LBD, como ente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía técnica, administrativa y económica<sup>6</sup>.

La existencia del CND se explica en la medida que se consideró necesario crear un organismo autónomo encargado en cierta forma de establecer el planeamiento estratégico correspondiente a las acciones de la regionalización. De esta manera, el CND se constituye en una especie de ente rector del proceso de regionalización, puesto que cumple un activo rol normativo y de coordinación entre las autoridades del denominado "Gobierno Nacional" y los gobiernos regionales. Para tal efecto, se han establecido sus funciones en el artículo 24° de la LBD.

En tal sentido, la intención de la LBD es clara, en el sentido de establece que al interior del CND es donde se formularán los planteamientos de políticas y acciones vinculadas al proceso de descentralización, dado que el objeto de esta última entidad es canalizar las propuestas presentadas por los distintos actores del proceso de regionalización, a fin de establecer las instituciones y previsiones contenidas en la LBD y la LOGR.

En el marco de las funciones asignadas por la LBD y sus normas de desarrollo, al Consejo Nacional de Descentralización le corresponde:

- a) Conducir, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales y regionales.
- b) Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.
- c) Coordinar los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno, así como las políticas y planes de gestión descentralizada.
- d) Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones.
- e) Promover la integración regional y su fortalecimiento.

<sup>6</sup> Con respecto a los principios de coordinación y cooperación en el ámbito del Derecho Administrativo, hemos desarrollado algunas ideas iniciales en: MARTIN TIRADO, Richard: El deber de colaboración entre las entidades públicas: Límites del acceso a la información registral. En: Actualidad Jurídica. Marzo 2003. Suplemento de Gaceta Jurídica de Marzo de 2003. Gaceta Jurídica Editores. Lima, 2003.

Dentro del cronograma de transferencia gradual de competencias establecido por la Primera y Segunda Disposición Transitoria de la LBD, se establece que el Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, se encuentra a cargo del proceso de transferencia de funciones y atribuciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales, para lo cual debe establecer los proyectos y programas a ser transferidos a los Gobiernos Regionales.

En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 036-2003-PCM (publicado en el Diario Oficial El Peruano, con fecha 02 de abril de 2003) se ha aprobado el "*Cronograma de Transferencia para el año 2003, a los Gobiernos Regionales y Locales, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de Alcance Regional*". La referida norma, desarrolla lo previsto por la Segunda Disposición Transitoria de la LBD y la Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR.

El referido cronograma establece la transferencia gradual de algunos proyectos (FONCODES, PRONAA, PRONAMACHS, PROVÍAS RURAL, ORDESUR, Proyectos de INADE a nivel regional, y proyectos de electrificación rural), en función a las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales, las mismas que serán determinadas por el CND mediante un mecanismo de verificación coordinado con los diversos sectores del Poder Ejecutivo.

Al respecto, estas normas de transferencia han sido recibidas con tibio entusiasmo por parte de los Gobiernos Regionales, puesto que se ha considerado que se está transfiriendo menos Proyectos y Programas del Poder Ejecutivo de los que originalmente se había previsto entregar a los Gobiernos Regionales y Locales. Sin embargo, es importante que se internalice en las autoridades y población en general, que el proceso de regionalización es un proceso *gradual y progresivo*, el mismo que no se debe agotar en una acción, sino que es un proceso de largo aliento. En este sentido, si bien este cronograma de transferencia es una primera acción, no debe perderse de vista que la transferencia será

progresiva en la medida que los gobiernos regionales y locales estén en mejor posición para poder administrar mayores responsabilidades de conducción, que redunden en beneficio de la colectividad.

### III. LOS DIRECTORES REGIONALES SECTORIALES ¿UN CASO DE DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA O RESULTADO DE LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA?

Para poder entender los alcances del proceso de selección de los directores regionales en el marco de las relaciones que se suscitan entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es indispensable abordar el problema referido a la naturaleza jurídica de tales personas-órganos en la estructura organizativa regional, de acuerdo a las modificaciones efectuadas al texto de la LOGR por la Ley N° 27902.

Al respecto, los directores regionales sectoriales constituyen un órgano que se inserta dentro de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales (con los que les une una relación de dependencia administrativa), aunque funcionalmente, responden por la aplicación de las políticas sectoriales de los Ministerios del Poder Ejecutivo y las políticas sectoriales de los Gobiernos Regionales. En tal sentido, la explicación de esta regulación *sui generis* constituye una especie de órgano desconcentrado de los Gobiernos Regionales, aunque también constituye una suerte de "órgano puente" cuyo objeto es reafirmar los vínculos de coordinación y cooperación<sup>7</sup> existentes entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales en lo referente al ejercicio de las competencias sectoriales asignadas a cada uno de éstos, en particular, con respecto a las competencias exclusivas de cada uno de éstos niveles de gobierno y a las competencias compartidas que por mandato de la LBD y la LOGR tienen los mismos.

#### 3.1. La desconcentración administrativa.

##### 3.1.1. Concepto.-

El proceso de desconcentración administrativa consiste en la transferencia de competencias decisorias específicas (excluyentes o simplemente

7 Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. (Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Segunda edición. Tomo I. Editorial Civitas. Madrid, 1999. Página 677.



exclusivas) de órganos superiores a otros inferiores pertenecientes a una misma organización administrativa, personificada o no personificada, realizadas mediante norma jurídica<sup>8</sup>. En tal sentido, en la desconcentración se produce un auténtico cambio de titularidad: un órgano pierde la competencia a favor de otro inferior, a diferencia de lo que ocurre en los supuestos de delegación y de avocación, en que se transfiere únicamente el ejercicio de la competencia, pero no la competencia misma.

En dicha medida, en el proceso de selección de los directores regionales sectoriales, a los que se refiere el texto de la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria de la Ley 27902 y sus modificatorias, debe diferenciarse el tratamiento jurídico de dichos órganos, de figuras afines a la desconcentración administrativa, tales como la descentralización y la delegación de funciones.

Por un lado, la descentralización supone la transferencia de funciones de una organización a otra, mientras que en la desconcentración se realiza esta transferencia entre órganos de una misma organización u entidad. En otros términos, podría decirse que la descentralización constituye un traspaso de capacidad de una organización a otra, mientras que la desconcentración consiste en un traslado de competencias de un órgano a otro dentro de la misma organización.

A veces se ha empleado la expresión delegación para designar lo que técnicamente es una verdadera y propia desconcentración. Sin embargo, ambos institutos presentan marcadas diferencias, como las siguientes:

a) En la desconcentración opera una transferencia de titularidad (un órgano pierde la competencia a favor de otro colocado en un nivel inferior). En cambio, la delegación constituye una mera transferencia de ejercicio, conservando el delegante su competencia.

b) En la delegación es el titular de la competencia el que decide y lleva a cabo la transferencia correspondiente. En la desconcentración es un tercero (el Congreso o el Poder Ejecutivo), el que a través de una norma jurídica, acuerda y ejecuta la transferencia de competencias.

En este caso, de acuerdo al mandato de la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR, se ha establecido una operación de desconcentración administrativa con relación a los Gobiernos Regionales, puesto que éstos han cedido el ejercicio de determinadas competencias a los directores regionales sectoriales, pero con una serie de características básicas especiales que desarrollaremos en los subsiguientes puntos del presente trabajo.

### 3.1.2. Clases de desconcentración administrativa.-

Existen diversas clases de desconcentración administrativa, las cuales pueden sintetizarse en las siguientes.

a) **Desconcentración central** (llamada también impropia) y **desconcentración periférica** (o desconcentración propia). La primera se efectúa a favor de órganos que extienden su competencia a todo el territorio nacional, como acontecería por ejemplo dentro de un Ministerio, en el caso en que se transfieran a un Viceministro, a un Secretario General o a un Director General, competencias que corresponden al Despacho Ministerial, con carácter nacional. En cambio, la segunda tiene por destinatario un órgano de competencia territorial limitada, como acontecería en el caso de la desconcentración que se produce por ejemplo, en el ámbito específico de los directores regionales sectoriales, donde se aprecia una transferencia de competencia a órganos que integran una estructura organizacional, pero que ejercen competencias en un ámbito restringido territorialmente.

b) **Desconcentración de competencias con carácter exclusivo** (se admite la fiscalización a través del recurso administrativo ante el órgano superior jerárquico) y **desconcentración de competencias con carácter excluyente** (el ejercicio de la competencia por el órgano desconcentrado agota la vía administrativa).

La desconcentración con carácter exclusivo, opera cuando por ejemplo, dentro del ámbito de una organización administrativa concreta (un Ministerio, una OPD, un Organismo Regulador), se establece que un determinado órgano tendrá la

8 LBD. Artículo 4º. Principios Generales.

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales: (...)

f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzar mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

competencia específica para resolver determinado procedimiento, aunque el órgano mayor o de dirección (Ministro, Jefatura, Consejo Directivo) conserva un control jerárquico respecto a la decisión adoptada por el órgano inferior en el cual se ha desconcentrado la competencia decisoria.

De otro lado, en la desconcentración con carácter excluyente se observa un principio inverso: la transferencia de competencias al órgano inferior es total, en la medida en el órgano superior (el que desconcentra) ya no puede controlar la acción del órgano inferior, al cual se la ha transferido la competencia resolutoria. Por ejemplo, en el caso que en un Ministerio, se disponga la desconcentración del procedimiento de otorgamiento de pensiones, transfiriéndose las competencias resolutorias a la Dirección de Personal en primera instancia, y en segunda instancia a la Secretaría General, señalándose expresamente que las decisiones adoptadas por este último órgano agotan la vía administrativa, a efectos de la interposición de las acciones judiciales correspondientes. Es evidente que el Ministro al haber transferido las competencias, ya no posee la facultad de control o revisión jerárquica (en vía recursiva o de nulidad de oficio), con relación a la decisión adoptada por la Secretaría General, puesto que esta competencia le ha sido transferida de modo excluyente.

**c) Desconcentración general y desconcentración especial o por materias concretas.** No existen mayores problemas a efectos de explicar la razón de esta clasificación. Se acepta que la desconcentración puede operar por un sistema de cláusulas abiertas o genéricas, puesto que es factible desconcentrar en órganos menores aquellas competencias de carácter privativo o que constituyen el núcleo específico de competencias a cargo de un órgano superior (en el caso peruano, por ejemplo, es una competencia privativa de los Ministros, la de aprobar los Presupuestos Institucionales de sus respectivas instituciones, puesto que son considerados como Titulares de los Pliegos Presupuestarios de éstas). Dentro de estas consideraciones, es posible desconcentrar un conjunto de competencias genéricas siempre y cuando no se pretenda de esta manera, transferir

competencias privativas al órgano de jerarquía superior.

Sin embargo, es también factible afirmar la transferencia de competencias por desconcentración, a través de cláusulas específicas o por materias concretas. Esto es, puede realizarse la operación de desconcentración a través de una transferencia específica, lo que ciertamente parece más aconsejable, en orden a establecer de manera correcta el régimen de transferencia, que en forma inherente lleva la transferencia de responsabilidad por el ejercicio de la función así transferida. De esta manera, la desconcentración especial, es el criterio más aconsejable para realizar las operaciones de transferencia a partir de las exigencias de desconcentración.

### 3.1.3. Finalidad de la desconcentración.-

La desconcentración, como categoría jurídica, se encuentra próxima a los postulados de la subsidiariedad como criterio de organización administrativa más cercana al ciudadano, en la creencia que son los niveles menores de gobierno los que mejor ejecutarán las competencias así asignadas. Precisamente, el nuevo modelo de organización del Estado peruano contenido en la LBD, responde a un principio de subsidiariedad, en la creencia que son las organizaciones más cercanas al ciudadano, las que gestionarán mejor el ejercicio de las competencias de la Administración Pública. De esta manera, tanto el inciso f) del artículo 4º de la LBD<sup>9</sup>, como el numeral 10) del artículo 8º de la LOGR<sup>10</sup> establecen al criterio de subsidiariedad como un parámetro ineludible para formular tanto el proceso de descentralización, como su variante específica, esto es, la regionalización.

Pero en el ámbito de las operaciones de desconcentración, también es posible aplicar los postulados del principio de subsidiariedad, aunque sin dejar de tomar en cuenta que la desconcentración no supone la creación de nuevos organismos o entidades. Así, es preciso recoger la opinión de los profesores españoles Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, cuando

9 LOGR. Artículo 8º. Principios rectores de las políticas y la gestión regional.

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

10. Subsidiariedad: El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que puedan ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales, y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.

10 Ibid. Páginas 680-681.



refieren que “La finalidad de la operación [esto es, de la desconcentración], aunque no se expresa, parece clara: descongestionar al vértice de la organización o, en su caso, a las posiciones más elevadas de la escala jerárquica de aquellas competencias que pueden ser mejor gestionadas por otros órganos que se encuentran más próximos a la realidad sobre la que haya que actuar”<sup>11</sup>. Se trata entonces, de afirmar que, si bien es cierto que la desconcentración siempre opera al interior de organismos o entidades, lo cierto es que su finalidad siempre será desconcentrar los procesos decisivos o de mando de los órganos superiores o ubicados en la cúspide de tales organismos o entidades públicas, con la finalidad de transferir aquellas competencias no privativas de los órganos superiores, hacia los órganos menores o inferiores en la jerarquía organizativa, en la idea que éstos organismos serán los que ejerzan mejor las competencias más cercanas a los ciudadanos.

En dicha medida, la desconcentración siempre será una medida útil, puesto que conlleva una idea de eficacia y eficiencia en el actuar administrativo, que se traduce en el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos con la finalidad de garantizar un mejor servicio de las entidades hacia los ciudadanos.

### 3.1.4. Sujetos.-

Con relación a los sujetos que intervienen en una operación de desconcentración, es preciso tener en claro que ésta siempre se da siempre entre órganos, a diferencia de la descentralización, que se da entre personas jurídicas. Por lo demás, la desconcentración constituye un traspaso de competencias desde un órgano superior a otro inferior. Para expresar esta idea, algunos autores señalan entre los requisitos de la desconcentración el que ésta se otorgue a favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía.

En tal sentido, en toda operación de desconcentración, deben intervenir los siguientes sujetos:

- **Un órgano superior o ubicado en la cúspide de la jerarquía organizativa:** (Ministro, Viceministro, Jefe de Organismo, Consejo Directivo, Superintendente), que es el que transfiere la competencia al órgano menor.

*«...la desconcentración siempre será una medida útil, puesto que conlleva una idea de eficacia y eficiencia en el actuar administrativo, que se traduce en el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos...»*

- **Un órgano de mando medio o nivel menor,** el cual recibe la competencia así transferida, y la ejerce como propia, pudiendo estar sometido o no a control jerárquico por parte de la entidad que transfiere.

No resulta de menos importancia, dejar claramente establecido que en la desconcentración opera una transferencia o cesión de competencias de manera definitiva, a contrario de la delegación, en la cual se cede temporalmente el ejercicio de una competencia, aunque el órgano delegante nunca pierde la titularidad del referido poder.

### 3.2. LA DUODÉCIMA DISPOSICIÓN TRANSITORIA, COMPLEMENTARIA Y FINAL DE LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES: ASPECTOS CRÍTICOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS DIRECTORES REGIONALES.-

Tal como hemos venido afirmando a lo largo del presente trabajo, los directores regionales sectoriales forman parte de la estructura orgánica desconcentrada de los Gobiernos Regionales, al haberlo establecido así la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR de acuerdo a su modificación efectuada por la Ley N° 27902. Sin embargo, el análisis de esta institución no se agota en su tratamiento como una aplicación de una operación de desconcentración administrativa en el ámbito de los gobiernos regionales, sino que es un tema de gran relevancia en la actualidad, sobre todo en la debida estructuración

11 De acuerdo a la LBD, los Gobiernos Regionales se están constituyendo desde la base del acervo humano, material y técnico de los antiguos CTAR. En tal sentido, algunos CTAR tenían el régimen laboral de la actividad privada, y como tal, de acuerdo a la LOGR, debían adecuarse al nuevo régimen (el de la carrera administrativa), sin embargo, en algunos Gobiernos Regionales (como el Gobierno Regional de Lima, mediante Ordenanza N° 03-2003-CR/RL), no se está cumpliendo con dicha adecuación, sino que se está efectuando el proceso inverso, esto es, mantener el régimen laboral de la actividad privada en el ámbito de sus Gobiernos Regionales, contraviniendo el mandato expreso del artículo 44° de la LOGR.

del ámbito de relaciones entre las entidades sectoriales (Ministerios) y los Gobiernos Regionales, el mismo que debe regirse por relaciones de coordinación y cooperación, antes que de conflicto.

Es en dicho escenario donde cobra importancia la institución de los directores regionales sectoriales, como órgano "puente" entre las políticas sectoriales nacionales (representadas por los sectores) y las políticas sectoriales regionales. A continuación, desarrollaremos algunas reflexiones debidas a propósito de un aspecto específico: el cuidadoso proceso de selección de las personas que ejercerán dichos cargos, el mismo que ha merecido una regulación específica por parte del CND, mediante la Directiva N° 001-CND-P-2003 (recientemente modificada) y la Resolución Presidencial N° 066-CND-P-2003.

### **3.2.1. La selección de los Directores Regionales en el Reglamento de Organización y Funciones de los CTAR (D.S. 010-98-PRES).-**

El régimen legal aplicable a los directores regionales sectoriales proviene de las normas que regularon la actividad de los CTAR durante la década de los 90. Así, se constituyeron como órganos desconcentrados de los CTAR, aunque representaban los intereses de los sectores del Poder Ejecutivo, puesto que ejecutaban las políticas sectoriales establecidas por los Ministerios.

Al respecto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 6° de la Ley N° 26922, los directores regionales sectoriales se constituyeron como órganos desconcentrados de los sectores del gobierno nacional que actuaban dentro del ámbito de los CTAR. Para tal efecto, la Segunda Disposición Transitoria de dicha Ley señaló que las Direcciones Regionales y Subregionales sectoriales que se encontraban a cargo de los CTAR se incorporarían a sus respectivos Ministerios a partir de 1998.

Sin embargo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 30° del D.S. 010-98-PRES, norma que en su momento sustentó la aprobación de los Reglamentos de Organización y Funciones de los CTAR, la creación de las direcciones regionales sectoriales se justificó en la necesidad de que los CTAR debían contar con órganos desconcentrados responsables de ejecutar, orientar, supervisar y evaluar las acciones que en materia sectorial les corresponde asumir, conforme a ley. Es decir, los Directores Regionales, estaban encargados de ejercer las competencias sectoriales atribuidas a los

CTAR, en el ámbito de sus competencias establecidas por la Ley Marco de Descentralización.

En dicho contexto, el D.S. 010-98-PRES (Reglamento de Organización y Funciones de los CTAR), estableció en su artículo 32° que los Directores Regionales Sectoriales tenían relación técnico-normativa con los Ministerios correspondientes y Administrativa con el CTAR Departamental de su ámbito, constituyendo de esta manera, un específico ejemplo de desconcentración administrativa en el ámbito de los entonces denominados Consejos Transitorios de Administración Regional. De esta manera, los directores regionales sectoriales tenían una relación de dependencia orgánica con el CTAR del ámbito territorial de su actuación y funcional con el Ministerio del Sector al cual representaban. Ello llevo a considerar la figura del director regional sectorial de manera híbrida, puesto que por un lado, respondía a las políticas normativas y técnicas dictadas por el Gobierno Nacional y por el otro, dependía orgánicamente del CTAR, con la inevitable consecuencia de generarse una situación en la cual los directores regionales sectoriales se constituían como una especie de "puente" de relación entre el ejercicio de las competencias sectoriales de los CTAR y las competencias específicas de cada Ministerio o Sector del Gobierno Nacional en el marco de las relaciones de coordinación existentes entre ambas instancias de gobierno.

### **3.2.2. La Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales .-**

Tal como se ha expuesto, existe un marco normativo que de una u otra forma establece la forma en que deben organizar los gobiernos regionales a partir del 01 de enero del año 2003. Sin embargo, un aspecto crítico que emerge del bloque o conjunto de normas que se han expedido con el objeto de implementar el funcionamiento de los referidos gobiernos, es el relativo al proceso de selección de los directores regionales.

En tal sentido, en aplicación de la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR, el CND ha dictado la Directiva N° 001-CND-P-2003 "Lineamientos Generales para el Concurso Público de Selección de Directores Regionales Sectoriales" (publicada con fecha 31 de enero de 2003 en el Diario Oficial El Peruano), modificada por la Resolución Presidencial N° 025-CND-P-2003 (publicada el 27 de febrero de 2003).



Posteriormente, el CND ha emitido la Resolución Presidencial N° 066-CND-P-2003, la misma que regula el procedimiento administrativo de apelación contra actos de las Comisiones Regionales de Concurso en el ámbito de los procesos de selección de los directores regionales sectoriales.

Al respecto, aunque dichas normas regulan en forma sucinta, determinados aspectos relativos a los mecanismos de selección de los directores regionales sectoriales, existen algunos serios problemas operativos en el desarrollo de tales procesos de selección, como son los siguientes:

**a) Ámbito de actuación de los Directores Regionales.-**

En los meses transcurridos desde el inicio de las actividades a cargo de los gobiernos regionales, se ha podido constatar que no existe un esquema de actuación que defina con absoluta claridad, el rol que deben cumplir los directores regionales. Asimismo, se ha podido advertir, que no existe un régimen transitorio de adecuación de dichas autoridades en la estructura orgánica de los gobiernos regionales. Este aspecto, se ha hecho más evidente a la luz de los procesos de selección iniciados en aplicación de la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR, de acuerdo a la modificación efectuada por la Ley 27902.

En efecto, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 27902 (publicada el 01 de enero de 2003), los gobiernos regionales y los sectores del Poder Ejecutivo no han definido los criterios de actuación que deben cumplir los directores regionales designados con anterioridad a dicha entrada en vigencia. Asimismo, no queda claro de la lectura de la norma en mención, los niveles de representación que deberá asumir dichos funcionarios, dado que por lado, deberá representar las política nacional del sector en la región, y por el otro, las políticas regionales sectoriales.

Durante los primeros meses de gestión de los gobiernos regionales, se han planteado situaciones de conflicto con respecto a la permanencia de aquellos directores regionales provenientes de los anteriores CTAR. Debido a las propias dificultades que se han derivado del proceso de selección de los directores regionales sectoriales, se han presentado casos, en los que las nuevas autoridades regionales han planteado la remoción de los directores regionales designados con anterioridad al inicio de actividades de los gobiernos regionales, y sin que

en forma simultánea, se haya producido la selección del respectivo director regional. Por excepción y en casos muy limitados, las nuevas autoridades regionales han planteado igualmente, la necesidad de seguir contando con los directores regionales sectoriales provenientes de los CTAR. De alguna forma, las normas expedidas por el Consejo Nacional de Descentralización no han resuelto este vacío respecto al régimen de transitoriedad, dejando la salida a las nuevas autoridades regionales, las mismas que vienen resolviendo dichos conflictos como un tema propio de acciones de personal al amparo del régimen de la carrera administrativa, sin entrar de lleno a la propia naturaleza de las funciones y criterios de representación que deben asumir los directores regionales.

**b) Dependencia orgánica y funcional de los directores regionales.-**

De acuerdo con la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR, los directores regionales "*son responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional*". Tal como se puede advertir, dichos funcionarios tienen la responsabilidad de verificar la correcta ejecución de políticas nacionales sectoriales y políticas regionales sectoriales. Sin embargo, existe un potencial conflicto de intereses que se puede suscitar con ocasión de definir los alcances de la dependencia orgánica y funcional de los directores regionales.

La referida disposición, permite la dependencia funcional de los directores regionales con respecto al gobierno nacional y regional, al señalar que dichos funcionarios tienen por función la ejecución de las políticas nacionales y regionales sectoriales. Sin embargo, es evidente que el director regional se debe integrar a partir del ejercicio presupuestal 2003, a la estructura orgánica del gobierno regional (toda vez que es un órgano desconcentrado del mismo), hecho que puede generar conflictos en el ejercicio de las funciones de los directores regionales.

No queda claro en este tema, como superar la contradicción entre la necesidad que tiene dicho funcionario, de aplicar las políticas y mandatos del gobierno nacional y a la vez, de formar parte de la estructura orgánica de los gobierno regionales. Es por ello, que urge una definición explícita de la función de tutela del gobierno nacional con respecto a los directores regionales, así como la dependencia de éstos con relación al gobierno regional.

Otro tema pendiente, es el relativo al rol que debe cumplir el director regional en los supuestos en que existan conflictos de intereses entre las políticas nacionales y regionales que el director regional en principio, tiene la obligación de representar.

**c) Régimen Laboral y aplicación de niveles remunerativos.-**

El artículo 44° de la LOGR establece que el personal de los gobiernos regionales se encuentra sometido al régimen laboral general aplicable a la Administración Pública, esto es el Decreto Legislativo 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa). Sin embargo, se han presentado algunos problemas operativos con respecto al caso de aquellos CTAR que antes de la dación de la LOGR, contaban con personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada<sup>12</sup>. En tal sentido, se ha producido un fenómeno inverso desde el punto de vista del proceso de "flexibilización o laboralización del régimen del personal de la administración pública", dado que algunos gobiernos regionales están retrasando o dilatando dicho proceso de adecuación al régimen de la carrera administrativa, toda vez que se está optando por mantener el régimen laboral de la actividad privada, cuando por el mandato del artículo 44° de la LOGR, este régimen del personal debe ser el de la carrera administrativa.

Por otra parte, no existe un tratamiento uniforme con respecto al tratamiento remunerativo de los directores regionales sectoriales. De hecho, existen dos situaciones concretas: en la primera de ellas, se encuentra el caso de aquellos directores regionales que perciben exclusivamente el pago de su remuneración a través del propio gobierno regional. En la segunda, los sectores vienen asumiendo el pago de diferencias remunerativas a favor de los respectivos directores regionales, sin perjuicio de las sumas que estos perciben de los respectivos gobiernos regionales.

El tema es particularmente sensible, en la actual coyuntura en la que de una u otra forma, se viene reclamando una norma que unifique u homologue el tratamiento de las remuneraciones del personal al servicio de la administración pública<sup>13</sup>.

**d) La creación de Oficinas Desconcentradas por parte de los sectores.-**

Uno de los temas más conflictivos y que no necesariamente se encuentra vinculado al proceso de selección de los directores regionales, pero que ciertamente puede afectar la eficacia en la actuación de dichos funcionarios, es el relativo a la creación de oficinas desconcentradas por parte de los ministerios y de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) adscritos a un determinado sector.

En rigor, las oficinas desconcentradas de los Ministerios cumplirían un rol de representación específica del sector, no necesariamente vinculado al modelo de organización regional o local. Sin embargo, este enunciado teórico puede tener inconvenientes desde el punto de vista práctico, dado que nada impediría desde el punto de vista formal y para el cabal cumplimiento de los objetivos y fines sectoriales, que un determinado sector impulse la creación de oficinas desconcentradas en el ámbito geográfico de los gobiernos regionales. Más allá de las propias dificultades presupuestales, es evidente que los sectores en aplicación del artículo 119° de la Constitución Política del Estado, pueden determinar la creación de oficinas que formen parte de la propia estructura orgánica del sector, con el objeto de cumplir sus objetivos y fines sectoriales. En este contexto, surge la dificultad, más práctica que teórica, de delimitar cuando nos encontramos ante la presencia efectiva de representación de los intereses sectoriales "puros" y cuando a propósito de la selección de los directores regionales, nos encontramos ante la representación de las "políticas nacionales sectoriales y políticas regionales sectoriales".

Los directores regionales, de un lado, dependen funcionalmente tanto del gobierno nacional, como del gobierno regional, puesto que implementan las políticas sectoriales de ambos niveles de gobierno. Es evidente, que en este caso, podrían presentarse supuestos de duplicidad de funciones en las tareas a cargo del director regional y las tareas que cumplirían las eventuales oficinas desconcentradas de los sectores del Poder Ejecutivo. Sería importante que antes de evaluar la creación de estas oficinas desconcentradas sectoriales, se delimite en forma previa sus competencias, con la finalidad de evitar

12 Sobre todo en la actual coyuntura, donde con relación a las remuneraciones de los Presidentes Regionales, se ha puesto en el tapete la necesidad de regular con precisión el régimen de remuneraciones aplicables a la Administración Pública en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), con la finalidad de evitar desigualdades y uniformizar el nivel y escalas remunerativas, sobre todo en el ámbito regional y local.



la duplicidad de funciones, por lo que debería prestarse atención a las disposiciones establecidas para tal efecto en la Ley N° 27658 (Ley de Modernización de la Gestión del Estado) y su Reglamento (D.S. 030-2002-PCM).

#### e) Mecanismos de selección de los Directores Regionales.-

Se ha podido advertir que el proceso de selección de directores regionales presenta un conjunto de dificultades, específicamente vinculados a la elaboración de los términos de referencia, bases de los procesos, cronogramas, instalación de las Comisiones Regionales de Concurso y otros.

En forma específica, se vienen presentando graves problemas de interpretación por parte de las oficinas de asesoría legal de los gobiernos regionales para la formalización del nombramiento de los directores regionales así como para la conclusión o término de las tareas de los anteriores directores regionales.

Hasta el 31 de diciembre del año 2002, el proceso de designación de los directores regionales, se formalizaba con la expedición de la respectiva Resolución Ministerial en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley Marco de Descentralización, la Ley 27549 y demás normas aplicables a la designación de funcionarios públicos de dirección en la Administración Pública.

Sin embargo, a partir del 01 de enero del presente año, los sectores carecen de competencia desde el punto de vista orgánico para formalizar la designación así como el término de las tareas a cargo de los respectivos directores regionales. No obstante ello, los gobiernos regionales vienen presentado pedidos a los sectores, para formalizar a través de resoluciones ministeriales dichos actos de designación y/o conclusión de las tareas de los directores regionales. En esencia, debe entenderse que a partir del 01 de enero del presente año, los directores regionales tienen una dependencia orgánica respecto de los gobiernos regionales, siendo de competencia de estos últimos formalizar el proceso, sea para el acto de designación e inclusive, para la conclusión de las tareas de los directores regionales, aún cuando estos hayan sido

designados con anterioridad por los propios sectores. En este caso, cuando se procede a la designación de un director regional sectorial, como producto del concurso público realizado a tal efecto, únicamente es necesario que se expida una Resolución Ejecutiva Regional en la que se formalice el acto administrativo de designación, circunstancia que deriva del hecho de que el director regional depende orgánicamente del gobierno regional.

En tal sentido, no es correcto que se exija una opinión previa o informe favorable antes de la designación del Director Regional. Ello implicaría que el director regional depende orgánicamente del gobierno regional pero existiría un filtro sectorial para su designación final, lo que ciertamente no es necesario, puesto que la designación del Director Regional, producto del Concurso Público realizado a tal efecto, corresponde únicamente al Gobierno Regional, como producto de la exclusiva dependencia orgánica y administrativa a la que están sujetas dichos órganos desconcentrados de los Gobiernos Regionales.

*«...la responsabilidad del proceso es propia de los gobiernos regionales por ser las entidades convocantes de dichos procesos. Sin embargo, los contenidos del proceso tienen un nivel de participación activa del gobierno nacional,...»*

#### f) Responsabilidad del proceso de selección.-

De acuerdo a la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley 27902, la selección de los Directores Regionales se hará previo concurso público convocado por los gobiernos regionales en coordinación con el gobierno nacional en base a los lineamientos del CND.

Es evidente que la responsabilidad del proceso es propia de los gobiernos regionales por ser las entidades convocantes de dichos procesos. Sin embargo, los contenidos del proceso tienen un nivel de participación activa del gobierno nacional, el cual se expresa en la intervención de los sectores correspondientes así como en la formulación de los lineamientos a cargo del CND.

Desde un punto de vista estrictamente formal, nos encontramos ante un proceso de selección especial, puesto que la conducción de dicha actividad no reposa exclusivamente en los gobiernos regionales. De hecho, existe una participación activa del gobierno nacional en

concordancia con los alcances del artículo 119º de la Constitución. Al momento de elaboración del presente documento, se vienen generando problemas en la elaboración conjunta de en los términos de referencia exigibles a los candidatos, criterios de selección, contenidos de la evaluación, instalación de las respectivas comisiones de evaluación, cronograma del proceso, etc.

Siendo un proceso convocado por el propio gobierno regional y que deberá culminar con el nombramiento respectivo, surge la duda de entender cual es el nivel de responsabilidad que asumen los representantes de los sectores acreditados para la evaluación y en general, los ministerios correspondientes, así como el CND en materia de formulación de los respectivos lineamientos.

**g) Criterios de selección de los integrantes de las Comisiones Regionales de Concurso encargadas de la selección de los directores regionales.-**

Se ha planteado la posibilidad de generar mecanismos diferenciados para la selección de los integrantes de las Comisiones Regionales de Concurso encargadas de la selección de los Directores Regionales, atendiendo a las características propias de cada sector. Así por ejemplo, en los sectores de la producción, se estima necesario que uno o más miembros de la comisión de concurso, sea representantes de una Cámara de Comercio o de instituciones vinculadas a los sectores productivos. En el caso de sectores sociales, se planteó la posibilidad de contar con representantes de Universidades, Colegios Profesionales u otro tipo de organizaciones civiles:

No deja de ser importante este matiz introducido en el debate, habida cuenta que no todos los gobiernos regionales son uniformes en términos poblacionales, productivos o sociales. Parece pues, bastante razonable introducir criterios diferenciales en este tipo de temas, a fin de que la actividades de los directores sectoriales, obtenga un consenso y evaluación previa de aquellos órganos o estamentos involucrados con la actuación de dichas autoridades. De esta forma, se podrá seleccionar a directores regionales más representativos y vinculados a las tareas propias de la región.

**h) El procedimiento de impugnación de los actos administrativos emitidos por las Comisiones Regionales de Concurso encargadas de la selección de los directores regionales sectoriales.-**

Con fecha 10 de mayo de 2003, se ha publicado en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Presidencial 066-CND-P-2003, emitida por el CND, mediante la cual se busca regular el procedimiento administrativo de apelación contra los actos de las Comisiones Regionales de Concurso encargadas de la selección de los directores regionales sectoriales.

Dicha norma resultaba necesaria, en la medida que no se había regulado la eventual posibilidad de que los concursantes disconformes con lo resuelto por las Comisiones Regionales de Concurso encargadas de la selección de los directores regionales sectoriales, interpusieran recursos administrativos contra los actos emitidos por dichas instancias. Sin embargo, existe un aspecto controversial, dado que en dicha Resolución Presidencial se indica que la instancia competente para conocer de los recursos de apelación presentados contra lo decidido por las Comisiones Regionales de Concurso es el CND.

Si bien el CND es la instancia encargada de conducir el proceso de regionalización, no es menos cierto que no puede interferir en modo alguno en el ejercicio de funciones privativas a los gobiernos regionales. En tal sentido, si el acto de designación de un director regional sectorial corresponde a los gobiernos regionales, es discutible que el CND conozca de los recursos que se presenten contra lo resuelto por las Comisiones Regionales de Concurso, dado que es el propio gobierno regional quien debería conocer de tales impugnaciones por razones de autonomía.

**IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.-**

**4.1** El proceso de reformas introducidas en el modelo de descentralización ha generado la implementación de un "bloque normativo de descentralización", cuyo eje se encuentra en las normas constitucionales y en el conjunto de normas infraconstitucionales que se viene expidiendo sobre la materia.

**4.2** Es importante definir que los directores regionales sectoriales se ubican como una figura propia de la denominada "desconcentración administrativa", pero en el escenario de los gobiernos regionales. Al respecto, tal como se ha afirmado, la desconcentración administrativa implica la transferencia de competencias de los niveles más elevados de un organismo hacia los niveles básicos. En este sentido, la intención del legislador ha sido la de desconcentrar competencias



que de ordinario corresponderían a las gerencias regionales, en los directores regionales sectoriales, que se constituyen así como órganos desconcentrados de los gobiernos regionales, pero que tienen una condición *sui generis*, toda vez que a pesar de depender administrativamente de los gobiernos regionales, tienen una suerte de dependencia funcional "compartida", pues deben cautelar la ejecución de las políticas sectoriales nacionales y de las políticas sectoriales regionales.

**4.3** En el escenario de la reforma institucional que viene afrontando el Poder Ejecutivo, es importante que se delimite el rol que cumplirán los directores regionales sectoriales en relación a la eventual creación de órganos desconcentrados de los sectores en los gobiernos regionales, así como la incorporación de la figura de los "delegados del gobierno nacional". Como se sabe, en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se tiene prevista la incorporación de los "delegados nacionales". Estos funcionarios en los hechos, deberán desarrollar sus actividades a lo largo de todo el país, y necesariamente, deberán involucrarse en tareas de representación, que pudieran involucrar márgenes de duplicidad de acciones con los directores regionales e inclusive con la eventual incorporación de los órganos desconcentrados de los ministerios en las regiones. En el caso que se promueva la creación de órganos desconcentrados que representen los intereses o políticas sectoriales nacionales, se debe delimitar las competencias que tendrán dichos órganos, a la luz de lo prescrito por la Ley N° 27658 (Ley de Modernización de la Gestión del Estado) y su Reglamento (D.S. 030-2002-PCM).

**4.4** Debería reforzarse el rol institucional del CND, en orden a otorgarle un rol más activo en el

proceso de selección de los directores regionales y en general, en la implementación del proceso de descentralización, guardando un nivel de equilibrio con la autonomía de los gobiernos regionales. La selección de dichos funcionarios, no es sólo una acción de personal exclusiva del ámbito regional sino que también, involucra un proceso activo de coordinación entre los sectores y los propios gobiernos regionales. En tal sentido, debe plantearse de modo similar a otros países que enfrentan procesos de descentralización, que el CND tenga un rango de autonomía constitucional, lo que ciertamente le otorgaría una mayor amplitud de desenvolvimiento con la finalidad de cumplir sus cometidos.

**4.5** El proceso de selección de los directores regionales tiene un matiz especial, pues deben existir criterios de coordinación entre el gobierno nacional y regional. No debe limitarse a ser un acto formal de personal, dado que los directores regionales pese a tener una dependencia orgánica de los gobiernos regionales, tiene en el ejercicio de sus funciones un doble nivel de representación puesto que "*son responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional*".

Precisamente, la labor de éstos órganos desconcentrados de los gobiernos regionales, será la de constituirse en órganos "puente" o "bisagra" que permitan espacios de coordinación, cooperación y diálogo, necesarios para la correcta interacción de los sectores del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales, en el ejercicio de las competencias sectoriales, ya sean éstas exclusivas, compartidas o delegables.