



LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO COMO PRINCIPIOS RECTORES DE LA GESTIÓN Y DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Eduardo Pezo Castañeda ^(*)

Fecha de publicación: 31/03/2012

SUMARIO: I.- Introducción. II.- Algunos alcances sobre el concepto de buen gobierno. III.- Los principios de buen gobierno. IV.- Los principios de buen gobierno en las normas que regulan el proceso de descentralización., V. Conclusión.

I.- Introducción

El actual proceso de descentralización que vive el Perú constituye una singular oportunidad para afrontar las desigualdades que han caracterizado históricamente a nuestro país, promoviendo el acceso a iguales oportunidades de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, lo cual requiere, que los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) sean eficientes, que satisfagan adecuadamente las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas y garanticen la realización plena de sus derechos fundamentales, para ello, es necesario que incorporen los principios de buen gobierno en su gestión, así como estrategias y

^(*) Abogado por la USMP, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, postgrados en Políticas Públicas y Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Collège Universitaire Henry Dunant de Ginebra y en Gestión Pública para el Logro de Resultados por la Universidad Alcalá de Henares de España y la Universidad Continental.
epezzo@gmail.com

acciones para incrementar y optimizar las oportunidades de intervención ciudadana en la gestión pública.

El buen gobierno no sólo se refiere a la forma en que el poder político es ejercido en un país, sino que también refleja la capacidad de los gobiernos, de sus instituciones y de sus políticas para canalizar y solucionar los conflictos que surgen en el seno de la sociedad mediante reglas y procedimientos democráticos, en los cuales la participación ciudadana es uno de los principales ejes¹.

El presente artículo pretende dar algunos alcances sobre el concepto de buen gobierno a partir de lo desarrollado por diferentes organismos multilaterales y por la doctrina, así como poner en evidencia como el actual marco normativo que regula el proceso de descentralización reconoce a los principios de buen gobierno como principios rectores de las políticas y de la gestión del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, brindándoles un marco de actuación que abona en la satisfacción de los derechos, necesidades y expectativas de los ciudadanos y ciudadanas.

II.- Algunos alcances sobre el concepto de buen gobierno

En las últimas décadas se han suscitado profundos cambios en las sociedades que tienen repercusión en los poderes públicos. En efecto, la globalización, la crisis financiera de los Estados en los años ochenta y noventa del siglo pasado, el giro ideológico hacia el mercado, el cuestionamiento de las capacidades del Estado para la atención de las demandas sociales, entre otras causas, han hecho que la acción del gobierno sea cada vez más difícil para conseguir los objetivos que satisfagan las expectativas y necesidades de la sociedad², lo cual ha originado que la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos se vean directamente afectadas.

Este escenario exige una nueva manera de gobernar que sea capaz de hacer frente a los desafíos y retos que estos cambios demandan, distinta al modelo de gobierno tradicional, el cual se caracterizó por considerar al

¹ VELASQUEZ LÓPEZ, Francisco, Prólogo del libro *Gobernanza. Diálogo Euro - Iberoamericano*. En: VIDAL BELTRÁN, José María y PRATS I CATALÁ, Joan (Coordinadores), *Gobernanza. Diálogo Euro - Iberoamericano*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 11.

² Al respecto puede consultarse PETERS, Guy y PIERRE, Jon, “¿Por qué ahora interesa la gobernanza?” En: CERRILLO I MARTINEZ, Agustí (Coordinador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 11 y 37-52. Asimismo, LABESSIS, N. y PATERSON, J., *Evolución in governance: what lessons for the Comissions? A first assessment*, Working Paper, Bruselas: European Comimission, Forward Studies, Unit., 1997, p. 8.

gobierno como un actor autosuficiente que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad, estructurándose internamente mediante autoridades y jerarquías, de tal suerte que a los funcionarios que se encontraban en la cúspide de la pirámide organizacional se les suponía capaces de ejercer el control pleno dentro de sus instituciones.

Esta concepción del gobierno también definió la forma de rendición de cuentas, que era básicamente ascendente, es decir de abajo hacia arriba, pues los funcionarios de carrera debían responder a los funcionarios de confianza y éstos a su vez a los ministros que a su vez respondían a los legisladores, ésta era la principal forma de rendición de cuentas tanto al sistema político como a la sociedad³.

Otra característica que subyace a este modelo es la uniformidad en la prestación de los servicios públicos, que implicaba otorgar a los ciudadanos y ciudadanas los mismos beneficios y cargas, basándose en una concepción de equidad. Sin embargo, ésta era una igualdad formal que en algunos casos generaba inequidades al no considerarse las características particulares de los diferentes grupos poblacionales⁴.

De igual manera, se caracterizaba por una evaluación del desempeño de las organizaciones públicas en base a criterios legales (cumplimiento de la ley y las directivas) y contables, más que en función del cumplimiento real de las tareas y los resultados obtenidos en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas. También se advertía una prevalencia de la concepción de democracia representativa, limitándose la participación a un número reducido de actores sociales en las políticas públicas (tanto en su formulación como implementación), debido a que la participación de los actores sociales no se consideraba necesaria ni apropiada. Detrás de esta idea se hallaba una concepción “vertical” de gobierno, en la que la población era importante en el periodo de elecciones⁵, mas no así para intervenir en determinadas decisiones públicas.

Como respuesta, surgieron movimientos que planteaban la reforma de la administración pública, como los que impulsaron la Nueva Gestión Pública -NGP- cuya idea era reducir las diferencias entre la administración pública y privada, pues considera que no existen muchas diferencias entre

³ PETERS, Guy, “Cambio en la Naturaleza de la Administración Pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. En: PARDO, María del Carmen, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, Colegio de México - Centro de Estudios Internacionales, 2004, p. 75.

⁴ Idem, p. 76.

⁵ Ibidem.

la administración del sector privado y el sector público, por lo que es posible que éste último aplique algunas técnicas y métodos de gestión del primero, a fin de garantizar una mayor eficiencia.

Asimismo, plantean algunas ideas importantes para organizar y operar el sector público, entre ellas, mejorar el desempeño a través de la delegación de la autoridad operativa de los ministerios a las unidades operativas descentralizadas, debiendo focalizarse las decisiones y controles gubernamentales en los productos y los resultados antes que en los insumos y los procedimientos⁶.

A pesar del consenso que generaron estas ideas se advirtió que este movimiento no consideraba relevante, dentro de este marco de reforma, los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan expresar sus puntos de vista y ser partícipes de las decisiones públicas⁷. Por ello, desde mediados de los años noventa emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobiernos y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil⁸.

En ese sentido, se sugiere una forma de gobierno horizontal contrapuesta al gobierno jerárquico tradicional, en el cual se proponen nuevos métodos y mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en los procesos de toma de decisiones, es decir, que puedan plantear al Estado sus preferencias, expectativas y necesidades, para que éstas sean tomadas en cuenta y se formulen políticas públicas efectivas que satisfagan sus demandas.

Esta nueva forma de gobierno, denominada gobernanza, implica un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales a través de redes de decisión mixtas (públicas y privadas)⁹.

⁶ PRATS I CATALÁ, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 114.

⁷ PETERS, Guy, “*Cambio en la Naturaleza de la Administración Pública: ...*”, op. cit. pp. 84-85.

⁸ PRATS I CATALÁ, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management...*, op. cit. p. 130.

⁹ MAYNTZ, Renate, *Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza*. European University Institute, The Robert Schuman Centre, Florence- Jean Monnet Chair Papers N° 50, 1998, p. 9. De acuerdo con Bôrzel, una red es “un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de

Implica, entonces un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método a través del cual se gobierna la sociedad¹⁰. En esa línea, este modelo de gobierno se caracteriza por: i) la interacción entre actores públicos y los diferentes actores sociales, ii) por las relaciones horizontales entre ellos, iii) por la búsqueda de equilibrio entre el poder público y la sociedad civil, y iv) la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor.

Ello requiere la implementación de estructuras y procesos mediante los cuales los actores públicos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos¹¹. Un ejemplo lo constituyen las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores sobre la política laboral a través del Consejo Nacional del Trabajo. A nivel local también se pueden observar otros ejemplos como la gestión compartida entre el gobierno local y los vecinos para ciertos proyectos locales (fiestas regionales, servicios vecinales, entre otros) o el presupuesto participativo.

Estos cambios en las actividades del gobierno no convierten a las actuaciones tradicionales del gobierno en obsoletas, sino que se produce una mayor toma de conciencia de las limitaciones de tales actuaciones y de la necesidad de que las respuestas a los problemas sociales se aborden con un mayor número de enfoques e instrumentos¹². Ello debido a que los intereses no son tan sólo públicos o privados, pues con frecuencia son compartidos. Por lo tanto, es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes.

Asimismo, los actores sociales como las Organizaciones No Gubernamentales -ONG-, los grupos de interés, las empresas privadas, entre otros, también reconocen cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, los derechos de los

conseguir los objetivos perseguidos” (Börzel, T.A. *Organizing Babylon- on the different conceptions of policy networks*, En: *Public Administration*, N° 76, Summer, 1998, p. 254.

¹⁰ RHODES, R.A.W., *Understanding Governance: policy Networks. Governance Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997, p. 53.

¹¹ NATERA, Antonio, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, p. 6.

¹² KOOIMAN, Jan, *Gobernar en Gobernanza*. En: CERRILLO I MARTINEZ, Agustí (Coordinador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos...*, op. cit p. 58.

consumidores, la creación del empleo, entre otros temas¹³. De esta forma, se van involucrando en los asuntos públicos.

Sin embargo, la gobernanza no es lobby o mera participación sino que esta relación entre los actores públicos y los sociales debe ser democrática y lo será en la medida en que diferentes grupos de la población tengan mayor oportunidad para organizarse, informarse y participar en la interacción de las decisiones públicas.

En ese sentido, es necesario garantizar la participación democrática de éstos, así como la transparencia y eficacia de las políticas que se adopten. Sí se excluyen a determinados grupos poblacionales o los procesos no son transparentes o una vez adoptadas las decisiones no se implementan, se corre el riesgo de deslegitimación del gobierno y por ende de desafección a la democracia.

En resumen, esta forma de gobierno incluye prácticas o formas horizontales de interacción, que permiten que el proceso de toma de decisiones sea participativo, consensuado e informado, lo cual contribuye a que estas decisiones adquieran mayor legitimidad y su ejecución sea viable.

Por ello, diferentes instituciones multilaterales, como Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, entre otros, elaboraron trabajos dirigidos a proporcionar modelos de actuación y gestión pública destinados a producir un gobierno eficaz, democrático y transparente, desarrollando el concepto de **buen gobierno o buena gobernanza** a través del cual se introduce un juicio de valor positivo sobre el modo de gobernar¹⁴ y, a su vez, comprende una serie de principios que contribuyen a conseguir los objetivos de la gobernanza.

Así, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- señala que el buen gobierno puede ser visto como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias. El buen gobierno es entre otras cosas participación,

¹³ Ibidem.

¹⁴ SOLÁ, Amadeu, *La traducción de governance*, En: Punto y Coma N° 65 (Servicio de Traducción Europea), 2000. Disponible en: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.

transparencia y responsabilidad. También es eficiencia y justicia y promueve la igualdad (...)”¹⁵.

A su vez el Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha definido al buen gobierno como “el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana”¹⁶.

Por su parte, la Comisión Europea ha señalado que la buena gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia¹⁷.

Es importante mencionar también el concepto previsto en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que define al buen gobierno como “aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho”¹⁸.

De lo señalado en los párrafos precedentes se puede advertir que existen diferentes definiciones sobre el buen gobierno, provenientes de distintas fuentes pero todas ellas comparten aspectos comunes, pues se evidencia un cierto consenso internacional en cuanto a que el buen gobierno implica una serie de requisitos tales como la existencia de un Estado transparente, el cual debe procurar espacios de participación a sus ciudadanos,

¹⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Documento de política: Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Sostenible*. Disponible en: www.dse.de/zg/gg/html/english/4_indepthpaper_1.htmv.

¹⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Prácticas de Buen Gobierno para la protección de los Derechos Humanos*, Nueva York-Ginebra, Naciones Unidas, 2008, p. 2

¹⁷ PAREJO, Luciano, *Los Principios de la “Gobernanza Europea”*. En: *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 6, 1er Semestre, 2004, pp. 30 y 33.

¹⁸ Si bien el citado Código, suscrito por el Estado peruano, no es un documento jurídicamente vinculante, sin embargo constituye, junto con las Cartas Iberoamericanas que también han sido suscritas por el gobierno del Perú en referentes importantes de guía y orientación para mejorar la gestión pública, propiciando la participación ciudadana, con el objetivo de asegurar la gobernabilidad democrática, la justicia social, y la eficacia de la función pública (PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *Referentes Básicos para la mejora de la Administración Pública*, Lima, 2009, p. 5).

asimismo, debe respetar el Estado de derecho, debe rendir cuentas a la ciudadanía respecto de la gestión pública, entre otros aspectos.

En ese sentido, se puede señalar que el buen gobierno se refiere no sólo a la forma en que el poder político es ejercido en un país, es decir a la capacidad del sector público para gestionar de forma eficiente, transparente, responsable y equitativamente los recursos, sino que también se incluyen las reglas y procedimientos que producen un marco transparente y legítimo en el cual deben operar los actores públicos y sociales.

III. Los principios de buen gobierno

Como ya se indicó el concepto de buen gobierno integra principios que se entienden aplicables a todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) y que hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de éstas. Es decir, dichos principios permiten un adecuado funcionamiento del gobierno y la consecución de sus objetivos. Así tales principios son¹⁹:

a) Principio de Participación.- Implica que la variedad de actores sociales, como empresas, ONG, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas y los ciudadanos en general se incorporen a la toma de decisiones públicas de acuerdo a las normas y procedimientos que se implementen para ello. En ese sentido, según este principio se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación. De esta participación también se espera un reforzamiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

b) Principio de Transparencia.- Impone a los funcionarios públicos el deber de actuar de la manera más transparente frente a la ciudadanía. Ello, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones Públicas, asimismo ayuda a los ciudadanos a que se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos en los asuntos públicos. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la

¹⁹ Caber señalar que estos principios se plantean en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Al respecto puede revisarse: CERRILLO I MARTINEZ, Agustí, *La Gobernanza Hoy: Introducción*. En: CERRILLO I MARTINEZ, Agustí (Coordinador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos...*, op. cit., pp. 20 -23; PRATS I CATALÁ, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza...*, op., cit. pp. 143-147).

transparencia permite que se manifieste el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos.

- c) **Principio de Responsabilidad.**- Alude a la obligación que tienen los funcionarios públicos respecto de cumplir a cabalidad con sus deberes y funciones, mediante el despliegue de esfuerzos que sean necesarios para satisfacer las demandas e intereses legítimos de la población, a través de un ejercicio regular, eficaz, oportuno e inclusivo de la función delegada, concedida u otorgada.
- d) **Principio de Rendición de Cuentas.**- Demanda que todo funcionario público responda por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado.
- e) **Principio de Eficacia.**- Es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz implica también la necesidad de actuar tomando en cuenta los principios de eficiencia y economía.
- f) **Principio de Coherencia.**- Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que estos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Este es el objetivo del principio de coherencia, pues existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por lo tanto, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta.
- g) **Principio de sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población.**- Implica que los gobiernos deben implementar políticas y acciones que atiendan a la satisfacción de dichas necesidades, en particular de la población tradicionalmente excluida y marginada²⁰.

Cabe señalar que estos principios se apoyan y refuerzan entre sí. En efecto, la rendición de cuentas está relacionada con la participación y la transparencia. Por su parte, la transparencia no puede existir sin instituciones dispuestas y obligadas a rendir cuentas. Además, la transparencia permite una mayor eficiencia de las entidades de la administración pública.

De otro lado, se puede advertir que existe un vínculo entre el buen gobierno y los derechos humanos. En efecto, los principios de derechos

²⁰ La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones al desarrollar los principios de buen gobierno se refiere a los ya señalados en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea pero introduce este principio. Al respecto puede revisarse: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Documento Defensorial N° 12, *Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción*, Lima, 2010, pp. 18-20.

humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y de otros agentes políticos y sociales. Además, tales principios ofrecen un conjunto de pautas para la elaboración de marcos legislativos, políticas públicas, programas y asignaciones presupuestarias para la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad²¹.

De igual manera, la realización efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor para ello. Este marco incluye la existencia de instituciones y normas apropiadas, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población²². De esta manera, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la participación y la respuesta a las necesidades y aspiraciones de las personas, es el fundamento en el cual descansa todo buen gobierno y dicho fundamento es un requisito *sine qua non* para la promoción de los derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo²³.

La realidad demuestra que el progreso social no está ligado de forma exclusiva al crecimiento económico, sino que también exige la mejora de nuestra democracia. En esa línea, el buen gobierno aporta un conjunto de mecanismos que favorecerán el desarrollo cualitativo de la democracia y la eficiencia de las políticas públicas. Sin embargo este camino acarrea múltiples dificultades, no obstante para asegurar un adecuado desarrollo de nuestro país es necesario que, en el marco de la descentralización, los diferentes niveles de gobierno y los actores sociales trabajen apuntando en esa dirección.

IV.- Los principios de buen gobierno en las normas que regulan el proceso de descentralización

La descentralización es un proceso político-técnico que forma parte de la reforma del Estado peruano y está orientado a alcanzar el buen gobierno, es decir, un gobierno efectivo, eficiente y al servicio de la ciudadanía²⁴. Este proceso implica implementar un ejercicio equilibrado del poder estatal en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), con la finalidad de

²¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Prácticas de Buen Gobierno*..., op. cit., p.p. 1-2.

²² Ibidem.

²³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA NACIONES UNIDAS, Resolución 2001/72 del 25 de abril de 2001.

²⁴ USAID - PRO DESCENTRALIZACIÓN y PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, *ABC de la Descentralización*, Lima, 2011.p. 7.

conseguir el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población. Para ello se han distribuido competencias, funciones y recursos entre dichos niveles.

En esa línea, el marco normativo que regula el proceso de descentralización establece algunos principios de buen gobierno como principios rectores de las políticas y gestión tanto del gobierno nacional como de los gobiernos regionales y locales, a fin de garantizar la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía y por ende la satisfacción de sus necesidades y derechos. Así tenemos:

a) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Esta ley establece en el artículo II el principio de servicio al ciudadano, el mismo que establece que las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad, por tanto actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a este fin. Dicho principio a su vez contempla los siguientes sub-principios:

- **Eficacia:** la gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas gubernamentales.
- **Eficiencia:** la gestión se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo
- **Rendición de cuentas:** los responsables de la gestión dan cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas.

De igual manera, el artículo IV del Título Preliminar de la acotada norma establece el **principio de participación y transparencia** como uno de los principios rectores de la actuación de las entidades del Poder Ejecutivo, en virtud del cual las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley.

b) Ley de Bases de la Descentralización

La referida norma contiene un capítulo sobre **Participación Ciudadana**, disponiendo en su artículo 17° que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover dicha participación en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los

ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y control y rendición de cuentas.

Asimismo, establece que sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

c) **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Esta norma regula en su artículo 8° los principios rectores de las políticas y la gestión regional, entre los cuales se menciona a los siguientes:

- **Participación.-** La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.
- **Transparencia.-** Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rige por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806.
- **Gestión moderna y rendición de cuentas.-** La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas. Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca.
- **Eficacia.-** Los Gobiernos Regionales organizan su gestión en torno a los planes y proyectos de desarrollo regional concertados, al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento.
- **Eficiencia.-** La política y la gestión regional se rigen con criterios de eficiencia, desarrollando las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos trazados con la utilización óptima de los recursos.

- **Concordancia de las políticas regionales.-** Las políticas de los gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado.

d) Ley Orgánica de Municipalidades

En su artículo 26° la Ley Orgánica de Municipalidades establece que la administración municipal adopta una estructura gerencial, asimismo, se rige, entre otros principios, por los de **economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia y participación.**

De igual manera, **los principios de transparencia y rendición de cuentas** son mencionados en otros artículos de la citada ley. Así, en su artículo 148° regula lo concerniente a la transparencia fiscal y la implementación de portales electrónicos como mecanismo para garantizar la transparencia, disponiendo que los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de los recursos públicos. Para tal efecto, se aprobarán normas complementarias que establezcan mecanismos efectivos para la rendición de cuentas. En el mismo, artículo señala que los gobiernos locales deberán contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar.

De otro lado, el artículo 111° de la referida ley regula los **derechos de participación y control vecinal** estableciendo que los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

Como se puede advertir de las normas citadas, es posible sostener que los principios de buen gobierno se encuentran reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico y tienen valor normativo, por tanto su cumplimiento es inexcusable por los diferentes niveles de gobierno, debido a que tales principios no sólo resultan esenciales para la instauración de una gobernanza más democrática sino también porque son la base del Estado de derecho.

En ese sentido, es importante señalar que los gobiernos no son un actor mas en las estructuras y redes de la gobernanza sino que el principio democrático y de Estado de derecho al que la gobernanza debe servir exige a las administraciones públicas el reconocimiento de un rol, unas formas

organizativas, un funcionamiento y una responsabilidad especial, pues la gobernanza no trata de diluir sino fortalecer y legitimar la gobierno.

Para ello se requiere de un derecho administrativo renovado que desde el reconocimiento de estas nuevas realidades y sus desafíos vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y la valoración de la buena gobernanza²⁵, asimismo es necesario de que existan organizaciones de la sociedad civil fuertes y normas que institucionalicen y legitimen la participación directa de los diferentes grupos de interés en la gestión y en las políticas públicas.

V.- Conclusión

La gobernanza implica un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, y se caracteriza por un mayor grado de cooperación entre actores públicos y privados. Así, la gobernanza, puede ser entendida como una institución, es decir como un conjunto de reglas o procedimientos para ordenar o reglamentar la interacción entre los actores que intervienen en el desarrollo de una política pública, que ya no es sólo Estado a través de sus organizaciones públicas sino también los actores privados.

En esa línea el buen gobierno o la buena gobernanza implica un juicio de valor positivo sobre el modo de gobernar y, a su vez, comprende una serie de principios que contribuyen a conseguir los objetivos de la gobernanza. Estos principios se entienden aplicables a todos los niveles de gobierno y hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de éstas.

En el actual marco normativo que regula el proceso de descentralización se establecen algunos principios de buen gobierno como principios rectores de las políticas y gestión tanto del gobierno nacional como de los gobiernos regionales y locales. Estos principios tienen valor normativo en nuestro ordenamiento jurídico, por tanto los diferentes niveles de gobierno deben adoptar las medidas necesarias para su realización en la mayor medida de lo posible, a fin de garantizar una gestión pública más eficiente, democrática y participativa que permita una adecuada prestación de servicios a la ciudadanía y por ende la satisfacción de sus necesidades y derechos, ello también abona a canalizar y solucionar los conflictos que surgen en el seno de la sociedad.

²⁵PRATS I CATALÁ, Joan, “La construcción social de la gobernanza”. En: VIDAL BELTRÁN, José María y PRATS I CATALÁ, Joan (Coordinadores), *Gobernanza. Diálogo Euro.....*, op. cit., p. 74.