



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

A stylized map of Peru is shown, where different regions are filled with various traditional Peruvian textile patterns. The background of the map is a dark teal color. The patterns include geometric shapes, zig-zags, and floral motifs in colors like blue, red, yellow, and brown.

PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Informe Anual de Evaluación
Periodo de Sesiones 2015-2016



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

A large, light-colored map of Peru is overlaid with various traditional indigenous geometric patterns, such as zig-zags, squares, and lines, in shades of gray. The map is semi-transparent, allowing the patterns to be visible through it.

PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Informe Anual de Evaluación
Periodo de Sesiones 2015-2016

PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y desafíos del Congreso

INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN, PERIODO DE SESIONES 2015-2016

Primera Edición
Junio 2016 - Lima, Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre Of. 206
Plaza Bolívar, Lima 1
(+ 51 1) 311 7780
www.congreso.gob.pe

Personal de la Comisión

Patricia Angulo Bocanegra, Asesora Principal
Amparo Advíncula Rique, Julio Chigne Rivas,
Heber Joel Campos Bernal, Javier Alva Gambini,
Cinthia Almerco López, Yuri Gómez Cervantes, César Ames Vera,
Verónica Ferrari Gálvez, María Gracia Reyes Talavera.

Servicio Parlamentario

Fernando Paredes Núñez, Secretario Técnico (e)
Roberto Miranda Chumán, Mónica Ramírez Rodríguez, Ayme Alvarado Ríos.

Diseño, diagramación e impresión:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L
Av. Gral. Santa Cruz 653, Ofic 102. Jesús María LIMA 11 – PERÚ
Teléfonos: (511) 277-3629

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-07983

© 2016 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ – COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Está permitida su reproducción siempre que se mencione la fuente.

La elaboración y publicación del presente informe ha contado con el valioso apoyo brindado por, el Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); a quienes la Comisión agradece.

El contenido del presente informe no refleja necesariamente el punto de vista de las entidades que apoyaron su publicación.

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Periodo Anual de Sesiones 2015-2016**

VERÓNICA MENDOZA FRISCH
Presidenta

ANTONIO MEDINA ORTIZ
Vicepresidente

RUBÉN CONDORI CUSI
Secretario

FERNANDO ANDRADE CARMONA
ALBERTO BEINGOLEA DELGADO
HERNÁN DE LA TORRE DUEÑAS
JOSUÉ GUTIÉRREZ CÓNDOR
MARÍA MAGDALENA LÓPEZ CÓRDOVA
ELARD MELGAR VALDEZ
ROFILIO NEYRA HUAMANÍ
CARMEN ROSA NÚÑEZ CAMPOS
MARIANO PORTUGAL CATAORA
JOHN REYNAGA SOTO
WILDER RUIZ LOAYZA
PEDRO SPADARO PHILIPPS
VICENTE ZEVALLOS SALINAS

**Preparación del documento base
del informe de evaluación:**

Fernando Paredes Núñez
Raul Molina Martínez, consultor
Heber Joel Campos Bernal
Patricia Angulo Bocanegra
Javier Alva Gambini

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
---------------------------	----------

INTRODUCCIÓN.....	11
--------------------------	-----------

CAPÍTULO I

LOS FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 15

1. Las Claves Legislativas del Proceso.....	16
2. El Periodo Parlamentario 2001-2006	18
2.1 La Ley de Reforma Constitucional del año 2002.....	19
2.2 La Ley de Bases de la Descentralización	23
3. El Periodo Parlamentario 2006-2011	33
3.1 El shock de descentralización	33
3.2 La aprobación de la LOPE	35
3.3 La desactivación del CND	36
4. El Periodo Parlamentario 2011-2016	38
4.1 Normas aprobadas con relación al proceso	38
4.2 Acciones de fiscalización emprendidas.....	42
4.2.1 Comisión de Fiscalización y Contraloría: casos Cajamarca y Tumbes.....	42
4.2.2 Comisión Investigadora: Caso Ancash.....	44

CAPÍTULO 2

ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .. 45

La distinción entre momentos	45
La selección de los temas	46
1. Regionalización y Organización Territorial.....	48
2. Delimitación y Transferencia de Competencias, Funciones y Programas.....	55
2.1 Delimitación de competencias.....	55
2.2 Transferencia de competencias	64
2.3 Condiciones para el ejercicio de competencias	70
3. Participación y Vigilancia Ciudadanas.....	74
4. Diseño Institucional de los Gobiernos Descentralizados	77
4.1 Diseño de las instancias de representación política	77
4.2 Características específicas de diseño del nivel regional.....	81

4.3 Características específicas de diseño del nivel local	84
5. Descentralización de Recursos Fiscales	88
6. Conducción del Proceso	96
7. Desafíos para una Agenda de Renovación del Proceso de Descentralización	101
7.1 Regionalización y organización territorial	102
7.2 Delimitación y transferencia de competencias	104
7.3 Participación y vigilancia ciudadanas	106
7.4 Diseño institucional de los gobiernos descentralizados	107
7.5 Descentralización de recursos fiscales	112
7.6 Conducción y monitoreo del proceso	114

CAPÍTULO III

EL CONGRESO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 117

1. Agendas Parlamentarias sobre el Proceso	118
1.1 La agenda en el corto plazo	118
1.2 La agenda de la política de Estado	119
2. Temas Politico-Institucionales	121
2.1 Lo unitario y descentralizado	122
2.2 La asignación de competencias	126
3. Instrumentos necesarios	128
3.1 Evaluación de impacto	129
3.2 Organizar actores y agregar preferencias	131
4. La Organización del Trabajo Parlamentario sobre Descentralización	133
4.1 La puesta al día del núcleo normativo	133
4.2 Comisiones ordinarias y seguimiento de la gestión pública descentralizada	134
4.3 Regulaciones pendientes de control político y fiscalización	135
5. El Rol de la Comisión de Descentralización	136

ANEXO 1

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 139

ANEXO 2

TENDENCIAS DEL PBI Y DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTALES 143

PRESENTACIÓN

Estamos a punto de iniciar el cuarto régimen continuo en democracia en el Perú, situación sin precedentes en nuestra historia. El momento resulta por lo tanto propicio para preguntarse cuánto hemos avanzado efectivamente en términos institucionales y políticos en la democratización de nuestro país en estos 14 años y cuan efectivo ha sido, en ese marco, el impulso descentralista que se tuvo a inicios de este periodo.

Ambos procesos, tanto el de descentralización como el de la continuidad democrática, se han desarrollado casi simultáneamente en el espacio histórico abierto en el país el 2001 y están estrechamente imbricados. Sin democracia no hay espacio para la descentralización y sin descentralización no hay verdadera democracia. Ambas se potencian entre sí y hoy ambas sufren de un déficit de institucionalidad, de efectividad, de transparencia y participación ciudadana. Es más, luego del impulso inicial de la década pasada, se ha producido un aletargamiento en el proceso de descentralización e incluso se ha puesto en marcha un proceso de recentralización política, presupuestal y fiscal en los últimos años, lo cual constituye una amenaza para nuestra frágil democracia.

Cuando la clase política, el Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad coincidieron en priorizar e impulsar la descentralización, ésta avanzó. El consenso y el respaldo político, permitieron tanto la promulgación de las normas necesarias, como su implementación. Hoy ese consenso está evidentemente agotado y se requiere reconstruirlo para poder relanzar el proceso. Y para reconstruir el consenso se requiere a su vez de un balance adecuado de lo avanzado así como de una ruta clara para reconducir la descentralización.

Dado que se han realizado ya innumerables balances y diagnósticos queremos, desde la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, contribuir con una mirada que vaya más allá del estado actual de la asignación de funciones a los distintos niveles del Estado y que adopte una perspectiva histórica y a la vez centrada en el ámbito parlamentario. Presentamos para ello un recorrido de la legislación respecto a la descentralización en este periodo, desde el 2002 a la fecha, marcado por los tres periodos gubernamentales/parlamentarios respectivos. Para cada uno de estos periodos, hemos buscado identificar las brechas existentes entre lo propuesto a nivel legislativo y lo implementado efectivamente y, desde ahí, plantear las disyuntivas que deben ser abordadas para establecer una agenda descentralista legislativa del periodo 2016 – 2021, disyuntivas que deben ser resueltas a la luz del nuevo escenario político, económico y social. Finalmente, sugerimos también algunas modificaciones a la organización del trabajo parlamentario para que el Congreso pueda tener una actuación más eficaz y decisiva en el proceso de descentralización.

Con ello esperamos ofrecer a los interesados, y en especial a los nuevos congresistas y a la nueva Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Regionales y Modernización de la Gestión del Estado, de una herramienta que les permita identificar las tareas políticas y legislativas para relanzar el proceso de descentralización. Claro está, semejante reto requiere mucho más que claridad sobre las brechas de implementación y los nudos críticos del proceso, requiere de una firme voluntad política y actuación sinérgica de los diversos actores involucrados. Ha llegado la hora de reconstruir el consenso sobre el proceso de descentralización que nuestro país requiere para fortalecer y profundizar nuestra aún precaria democracia.

Junio de 2016

Verónica Mendoza Frisch
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

INTRODUCCIÓN

El Perú es un país marcado históricamente por el centralismo y, pese a que en el pasado han existido esfuerzos por revertir esta realidad, estos no han rendido los frutos que se esperaban; sin embargo, la descentralización sigue siendo una profunda aspiración de la voluntad general de los pueblos que conforman nuestra Nación.

La reforma constitucional de 2002 quiso contestar a esa tensión entre centralismo y descentralización y dispuso una nueva división vertical de poderes, asignando competencias entre tres niveles de gobierno, disponiendo la transferencia de funciones, afirmando la autonomía política, económica y administrativa de gobiernos regionales y municipalidades, ejercida en el marco de la legislación orgánica vigente.

El proceso debía ser consistente con los principios y objetivos propuestos en la Ley de Bases de la Descentralización, dando forma a una política permanente del Estado, promoviendo el bienestar general, que se funda en la justicia y en el desarrollo equilibrado e integral de la Nación, en un contexto de régimen unitario y descentralizado¹.

La descentralización así entendida constituye una aspiración y una oportunidad. Una aspiración de políticas públicas regionales y locales, definidas en armonía con políticas nacionales, pero cercanas y adecuadas a la realidad de las personas. Y una oportunidad, porque, de esta forma, se podía democratizar el Estado, para que exprese y responda mejor a los anhelos de los ciudadanos, haciéndolo llegar a las zonas más distantes y remotas del país.

La descentralización busca democratizar el Estado y, al mismo tiempo, el desarrollo. En la mirada de Amartya Sen, un pueblo alcanza el desarrollo cuando sus integrantes gozan de libertad y autonomía, y cuentan con los recursos materiales mínimos para llevar a cabo sus propios proyectos de vida; es decir cuando les es posible desplegar sus capacidades para aprovechar mayores oportunidades a su alcance. La descentralización debía contribuir a ese fin, mediante una distribución más equitativa de los recursos y, sobretudo, mediante una participación más igualitaria y justa en la toma de decisiones políticas.

Este proceso ha significado grandes cambios en la organización del Estado y la asignación de recursos, y sin embargo no ha sido ajeno a problemas y dificultades. Diversos balances y análisis han coincidido con la insistencia de la Comisión en anteriores informes anuales de evaluación, acerca del agotamiento del consenso que le dio origen y en la necesidad de una puesta al día.

¹ El proceso debe garantizar en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado (LBD 4 c).



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

La propia Presidencia del Consejo de Ministros señala que el modelo inicial de la descentralización respondió a un escenario político, económico y social determinado y que hoy en día enfrenta escenarios distintos, demandando del Estado una nueva mirada y ajustes que permitan darle una mayor sostenibilidad y proyección².

La acción a emprender debiera permitir entonces, superar los principales entrapamientos en los que ha desembocado el proceso: el comportamiento inercial que involucra a sus principales actores, la ausencia de instancias y mecanismos de diálogo entre niveles de gobierno, y el diseño y funcionamiento de una gestión pública descentralizada eficaz y eficiente. Dejar de enfrentar esta tarea implica minar la legitimidad política del proceso y facilita el cuestionamiento apresurado de sus críticos. La descentralización nos enfrenta así al desafío de motivar e insistir en el proceso y a poner toda la energía posible en sacarlo adelante.

La idea central que orienta el presente informe es pues, que el actual proceso de descentralización requiere ser relanzado, logrando un nuevo consenso con el concurso de los diversos actores políticos involucrados. En lo que atañe al Congreso este relanzamiento pasa por la identificación de una agenda que oriente el debate y el ejercicio de las funciones parlamentarias, para contribuir con ese fin e incidir en el corto y el mediano plazo sobre el proceso de descentralización. Por tal motivo, este informe se constituye también en un instrumento de transferencia hacia el nuevo periodo parlamentario y gubernamental 2016-2021.

Entre los retos que el próximo Congreso deberá asumir se hallan la actualización del cuerpo normativo de la descentralización, la distribución más eficiente y equitativa de los recursos mediante una más prudente y razonable descentralización fiscal, la creación de espacios de deliberación y diálogo entre los diversos niveles de gobierno, y la creación de un órgano ad hoc encargado de la conducción del proceso de descentralización, en armonía con los objetivos y metas de modernización de la gestión pública y mejora de la organización del Estado.

Recogiendo esa perspectiva general el presente informe de evaluación está organizado en tres partes. En la primera, se muestra, grosso modo, el contexto en el que se inscribe el proceso de descentralización, explicando sus momentos claves en correlación con los tres periodos parlamentarios transcurridos luego de la reforma constitucional del 2002, en la medida que se trata de dar cuenta en especial del rol jugado por el Congreso en ejercicio de sus funciones legislativas y de control político.

En la segunda parte, se describen las brechas entre el diseño y la implementación efectiva en torno a seis ejes: regionalización y organización territorial del Estado; asignación de competencias, transferencia de funciones y gestión pública descentralizada; participación y vigilancia ciudadana; diseño institucional de gobiernos regionales y municipalidades; des-

2 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 1.



centralización de los recursos fiscales; y, conducción del proceso. Lo cual permite señalar un conjunto de temas sustantivos a considerar, entendidos como brechas resultantes y disyuntivas a enfrentar cuya consideración parlamentaria es imperativa.

Por último, en la tercera parte, se presenta una agenda de puntos específicos, resumiendo brechas y disyuntivas señaladas, y que el nuevo Congreso debiera asumir para contribuir decisivamente a relanzar el proceso de descentralización. Luego se considera la incidencia de la definición constitucional de unitario y descentralizado sobre el diseño de la gestión pública, así como la necesidad de aspectos instrumentales para poder abordar seriamente una evaluación del impacto del proceso y la agregación de preferencia de los actores territoriales. Finalmente se proponen modificaciones en la organización del trabajo parlamentario para lograr una mayor eficacia en materia de legislación y control político del proceso, que suponen cambios en el propio Reglamento del Congreso.

De esta manera, el presente informe de evaluación, que se emite con arreglo a la novena disposición de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y que fuera aprobado por unanimidad en la sesión extraordinaria del 19 de mayo de 2016, pone su énfasis en la responsabilidad del Congreso de la República y, en especial, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la construcción y gestión de un impulso que, con lealtad constitucional³, supere la inercia y relance el proceso de descentralización, permitiendo una mayor cercanía y un mejor servicio del Estado a los ciudadanos, contribuyendo así al desarrollo integral de la Nación.

3 Es decir, sin retrotraer el proceso, sin entorpecer su avance, sin vaciar de contenido las competencias asignadas.

CAPÍTULO I

LOS FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Los antecedentes más inmediatos del actual proceso de descentralización en el Perú se remontan al siglo pasado. En la década de los ochenta se pensó en la creación de un diseño institucional que distribuyera competencias y funciones que, históricamente, ejercía el Estado central⁴. Así, pues, en 1980 se retornó a la elección democrática de las autoridades de gobierno local, y hacia 1989 se crearon las primeras regiones. Este último proceso, sin embargo, enfrentó diversas dificultades internas, no rindió los frutos esperados y fue dejado de lado, prontamente, en la década de los noventa⁵.

En el año 2002 se retomó el proceso en un escenario donde primó la reflexión en torno a los caminos que debía (o podía) seguir el Estado para alcanzar el desarrollo⁶. Aquel año se aprobó la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional, que modifica el Capítulo XIV al Título IV de la Constitución de 1993. Dicha reforma sentó las bases del actual proceso de descentralización en el Perú. Sus pilares fueron la distribución del poder político y económico del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales, la afirmación y respeto de su autonomía, y la construcción de relaciones de coordinación y colaboración entre los diversos niveles de gobierno.

La legislación orgánica y de desarrollo que le siguió permitió que el proceso de descentralización fuera una realidad en el Perú y que en él se involucraran los diversos actores políticos e institucionales, además de la sociedad civil. Con el paso del tiempo, sin embargo, el proceso

4 El Perú ha sido, esencialmente, un país centralista. Hasta bien entrado el siglo xx no existía una idea clara sobre cómo organizar y distribuir, política y administrativamente, su vasto territorio. Esto, de alguna forma, cambió hacia los últimos años cuando se plantearon diversas iniciativas llamadas a impulsar la descentralización. Entre estas, la más significativa fue la aprobación de la Constitución de 1979, que sentó las líneas maestras del proceso que dio origen luego a las primeras regiones creadas durante el primer gobierno de Alan García. Cfr. ZAS FRIZ, Johnny (1998), "La descentralización ficticia: 1821-1998", Universidad del Pacífico, Lima, pp. 25 y ss.

5 Interrumpido el proceso, se procedió a la creación en 1992 de los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). La estrategia era clara: desconcentrar funciones en dichos consejos transitorios de ámbito departamental, tratando de evitar una sobrecarga del trabajo que realizaba el Ejecutivo.

6 Esta reflexión pasaba por vincular el proceso de descentralización no sólo con la asignación y distribución de recursos y funciones a los gobiernos subnacionales, sino también por buscar puntos de encuentro entre la descentralización y la democracia, entendida como un todo. La idea era vincular el proceso descentralización con una noción robusta de democracia, y con una visión más exigente del concepto de ciudadana. Cfr. PNUD-Perú (2003), Descentralización para el desarrollo humano, Lima.



perdió fuerza y, actualmente, se encuentra en una situación que requiere con urgencia de un potente y robusto relanzamiento⁷.

En el presente capítulo se busca llamar la atención sobre los momentos hito de este proceso, destacando, entre otras cosas, sus principales elementos y características, y el rol que ha jugado el Congreso en su configuración institucional y normativa. Como es claro, este relato es necesario antes de entrar a discutir las diversas brechas que afronta la descentralización teniendo en cuenta las dificultades y retos que debe asumir a la luz del paradigma en que se inserta⁸.

1. LAS CLAVES LEGISLATIVAS DEL PROCESO

El escenario legislativo previo al proceso de descentralización tiene al menos dos antecedentes que vale la pena resaltar: la recuperación de la elección popular de gobiernos locales en 1980 con el gobierno del ex presidente Fernando Belaunde tras la recuperación de la democracia; y la creación de regiones en 1989, durante el gobierno del ex presidente Alan García⁹. Ambos acontecimientos sirven como una suerte de marco de referencia a la hora de pensar en las oportunidades y dificultades de una reforma de estas características.

También hay que considerar que el proceso que se inauguraba en el 2002 aparecía como un instrumento fundamental para el desarrollo nacional y, como se desprende de los objetivos señalados en la legislación de bases, su contribución se efectuaba contando con la modernización del Estado, la mayor competitividad productiva y la participación activa de la población en la toma de decisiones políticas.

En el devenir de la normativa del proceso se pueden considerar tres claves importantes: a) la reforma constitucional del año 2002, b) la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) junto

7 En esa línea se ubican diversos informes sobre el proceso de descentralización. Cfr. Acuerdo Nacional (2016), "Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización", Lima.

8 Este paradigma es el del constitucionalismo de los derechos. Una democracia constitucional es aquella donde el poder se ejerce en función de la protección más amplia e incondicional de los derechos fundamentales. Esto implica no sólo la forma cómo se comprenden y aplican las normas de un determinado sistema jurídico, sino las instituciones que lo conforman, entre las que se hallan el principio de división de poderes, la colaboración entre poderes, la dignidad humana y la economía social de mercado. Cada una de estas instituciones ha sido, y es, parte importante de nuestra constitución dogmática y orgánica, por lo que las políticas públicas que avance el Estado deben prestar especial atención a sus límites y alcances. Véase: ZAGREBELSKY, Gustavo (1997), "El derecho dúctil", Madrid, Trotta, pp. 25 y ss.; FERRAJOLI, Luigi (2002), "Derechos y garantías. La ley del más débil", Madrid, Trotta. Para comprender la relación que existe entre la constitución dogmática y la constitución orgánica se puede ver GARGARELLA, Roberto (2014), "El cuarto de máquinas de la Constitución", Buenos Aires, Katz.

9 Esta etapa está fuertemente influenciada por los debates sobre la necesidad e importancia de la descentralización política llevados a cabo en la Asamblea Constituyente de 1979, la cual dio origen al proceso avanzado luego. Las regiones creadas fueron 12: Amazonas, Andrés Bello Cáceres, Arequipa, Chavín, Grau, Inca, José Carlos Mariátegui, Los Libertadores Wari, Lima, Nor Oriental del Marañón, Ucayali, y Víctor Raúl Haya de la Torre.



con la normativa orgánica y de desarrollo, y c) la Ley del Poder Ejecutivo (LOPE), que redefinió funciones y competencias de este poder del Estado, en atención al proceso de descentralización en marcha.

La primera clave está marcada por la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional que definió las atribuciones y competencias de los nuevos gobiernos regionales y de los gobiernos locales, así como los principios que orientan las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Posteriormente, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), que dio pie a la implementación de este proceso. Junto a ella se aprobaron también la Ley de Elecciones Regionales (LER) y la Ley de Demarcación y Organización Territorial (LODT)¹⁰.

La segunda clave toma consistencia con la aprobación de diversas leyes y reglamentos que desarrollaban lo dispuesto tanto en la reforma constitucional del año 2002 como en la LBD. Entre estas destacan, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización Fiscal (LDF), la Ley del Sistema de Acreditación (LSA) y la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (LIICR). Pero también se debe mencionar el correlato de una preocupación legítima de los diversos actores políticos y sociales, por una óptima implementación del proceso de regionalización¹¹.

La tercera clave considera la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) junto con el anunciado shock de descentralización que marca la velocidad y la dinámica que se quiso imprimir a las transferencias de funciones. Al mismo tiempo se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, que fuera absorbido por la Presidencia del Consejo de Ministros, creándose la Secretaría de Descentralización como órgano de línea responsable del proceso.

Un análisis de mayor detalle daría cuenta que el proceso de descentralización puede ser considerado como una historia de avances, incumplimientos y estancamientos que, como se ha dicho, requiere relanzarse en función de las propuestas y análisis críticos llevados a cabo en los últimos años¹².

10 El Anexo 1 del presente informe, brinda un panorama de la legislación relevante con las referencias necesarias.

11 Hubo durante esos años una preocupación creciente porque el proceso de descentralización contribuya a la democratización e institucionalización del Estado. Diversos analistas coinciden en que la velocidad con que se llevó a cabo generó muchos de los problemas que han impedido su consolidación en el tiempo. Ver ALEJOS, Walter, y ZAS FRIZ, Johnny (2005), "Concertando la descentralización", Lima: Fondo Editorial del Congreso.

12 El PNUD señala acerca de la descentralización en el Perú, que un factor decisivo para comprender el impacto de esta política pública es la relación que tiene con el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática. Señala también que, por lo general, el énfasis puesto en las políticas públicas de esta naturaleza reside en su dimensión económica, y no en la íntima relación que existe entre la descentralización política y la democracia. La descentralización debe ser entendida, en ese sentido, como un vehículo para optimizar la participación y la deliberación ciudadana, y para visibilizar los problemas del interior del país, sobre todo, en un Estado como el peruano que, históricamente, se ha caracterizado por su centralismo y su falta de espacios de diálogo y coordinación entre el gobierno nacional



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

En esta sección se busca reconstruir, grosso modo, los momentos-hito del proceso con la finalidad de comprender su problemática actual y las soluciones que, desde la mirada del Congreso, pueden y deben darse. Asimismo, se busca llamar la atención sobre la necesidad de repensar su finalidad e importancia en un contexto donde se torna urgente integrar e incluir a todos los peruanos alrededor de una política pública que propende al desarrollo.

Con el objetivo de hacer más clara la exposición, se vinculan las claves enunciadas con los tres periodos parlamentarios que comprende, hasta el momento, el proceso de descentralización en el Perú. Así, pues, se hará mención en un primer momento del periodo parlamentario 2001-2006, que perfiló las vigas maestras de la descentralización; luego se hará mención del periodo parlamentario 2006-2011 marcado por el shock de la descentralización y la aprobación de la LOPE. Y, por último, se hará mención del periodo parlamentario 2011-2016 que se caracterizó por la aprobación de normas de trascendencia menor que, vistas en un sentido crítico, no han tenido un impacto relevante en el proceso, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, que alertó en sus informes sobre la necesidad de poner al día la legislación, respaldada por la aprobación de sendos dictámenes, referidos a modificaciones de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades.

2. EL PERIODO PARLAMENTARIO 2001-2006

Tras la renuncia del ex presidente Alberto Fujimori se instaló en el Perú un gobierno de transición. Este estuvo liderado por el entonces Presidente del Congreso, Valentín Paniagua, que conformó un gabinete integrado por personalidades del ámbito académico, político y empresarial del país. Su objetivo principal era convocar a elecciones y garantizar que se llevaran a cabo en un clima de armonía y tolerancia; como también trazar las líneas maestras que debía seguir el nuevo gobierno. Destaca, en esa medida, su preocupación por avanzar políticas públicas que tuvieran incidencia en el campo de la educación, la salud, la modernización del Estado y el fortalecimiento de la economía.

Alejandro Toledo ganó las elecciones del 2001 y su gobierno continuó y profundizó muchas de las medidas avanzadas por el gobierno de transición. Buscó, en esa dirección, dotar de sentido a la transición iniciada un año antes, llevando a cabo reformas que tengan incidencia en el plano político, social y económico.

En lo que atañe al proceso de descentralización resalta la aprobación de dos normas que, si bien no estaban referidas de manera directa con el mismo, sí influyeron en su desarrollo ulte-

y los gobiernos subnacionales. Cfr. PNUD (2006), "Hacia una descentralización con ciudadanía"; PAPEP-PNUD (2012) "Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016", Lima, Plural Editores. Destaca también el informe elaborado por Macroconsult por encargo de la SD-PCM (2010) "Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización", Lima; y el informe elaborado por la Contraloría General de la República (2014) "Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental", Lima.



rior. Estas fueron la Ley del Canon y la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMGE).

La Ley del Canon fue importante, como se explicará más adelante, por su incidencia en materia de descentralización fiscal y porque generó un tipo de incentivos negativos para la conformación de regiones. La LMGE, por su parte, jugó también un rol destacado en esta etapa porque, al menos, en teoría, debía contribuir, junto con la descentralización, a la modernización y actualización de los sistemas administrativos y de gestión del Estado. Huelga decir que ese objetivo no se cumplió en la realidad¹³.

Ambas normas nos permiten pues, dar cuenta de los principales antecedentes normativos del proceso de descentralización, que se verá, si bien no han contribuido de manera directa en su desarrollo, han sido útiles para evidenciar la desconexión que existe entre la planificación y la implementación de esta importante política pública.

2.1 La Ley de Reforma Constitucional del año 2002

La reforma constitucional avanzada en el año 2002 tuvo como propósito generar las condiciones institucionales mínimas para la descentralización en nuestro país. En el texto constitucional reformado se definía a la descentralización como “una forma de organización democrática” (CP 188)¹⁴ que constituía, a su vez, “una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país” (CP 188). Asimismo, se precisaba 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” (CP 189).

A partir de lo mencionado es posible identificar dos rasgos significativos del proceso de descentralización en el Perú. El primero, que una de sus metas o fines es el desarrollo, y el segundo, que no establece relaciones de jerarquía entre los diversos niveles de gobierno, sino de competencia¹⁵. Esta mención es relevante, pues marca el derrotero de la reforma al garantizar

13 “La descentralización se está implementando sin que exista una propuesta de conjunto para hacer realidad la necesaria reforma integral del Estado. Una clara manifestación de esta situación es que el mismo Congreso de la República que aprobó el marco normativo básico de la descentralización no logró aprobar la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. El diseño del Estado peruano de hoy es resultado de los drásticos cambios que se hicieron durante el ajuste estructural de inicios de los noventa al Estado que heredamos de las reformas militares de los setenta. En este nuevo diseño, que es funcional al modelo neoliberal, el Estado perdió casi todas sus capacidades empresariales y de regulación directa de los mercados. Se privatizaron las empresas públicas, se dieron en concesión las nuevas grandes inversiones extractivas o de infraestructura y se crearon organismos especializados y autónomos para la supervisión de las actividades de las empresas que asumieron el control de servicios públicos en calidad de monopolios naturales. Asimismo, se crearon islas de eficiencia en instituciones claves para el funcionamiento del modelo económico”. Grupo Propuesta Ciudadana (2006) “La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible” Lima, pp. 10-11.

14 En adelante se cita a la Constitución Política del Perú por las siglas CP.

15 Este aspecto es relevante, pues se asume que los gobiernos subnacionales, al igual que el gobierno nacional, cumplen, en esencia, funcio-



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

el respeto por la autonomía e independencia de los gobiernos subnacionales en virtud de sus funciones y competencias.



Grafica 1. Elaboración Comisión de Descentralización

Un rasgo importante de la reforma constitucional es la gradualidad del proceso. La Ley de Reforma Constitucional es bastante clara en señalar que el proceso de descentralización se llevará a cabo por etapas y que estas comprenden desde la delimitación territorial de las futuras regiones, hasta su creación e integración política.

También alude a la transferencia de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos regionales. Asimismo, se indica que estos "son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente" (CP 199).

Sin embargo, ¿a qué modelo de descentralización se adscribe la reforma constitucional del año 2002? Según algunos autores, existen hasta tres modelos de descentralización: el modelo unitario, el modelo federal y el modelo regional. De acuerdo con Johnny Zas Friz, la

nes y competencias constitucionales. La descentralización implica, en esa medida, aceptar que los gobiernos subnacionales no dependen, ni administrativa ni económicamente, del gobierno nacional, sino que, por el contrario, aquellos complementan la labor que realiza éste. Las funciones que cumplen, además, vistas en un horizonte amplio, propenden a la optimización de los derechos fundamentales y a la democracia política. Cfr. ZAS FRIZ, Johnny (1998), "La descentralización ficticia", Lima: Universidad del Pacífico, pp. 294 y ss.



diferencia entre el modelo federal y regional es de grado antes que de sustancia¹⁶. Son más las coincidencias que las diferencias que existen entre ambos. El problema surge cuando se contrasta el modelo unitario con el modelo federal o regional. El modelo unitario es aquel donde las funciones de gobierno se ejercen de manera vertical (desde el centro a la periferia), mientras que el modelo federal o regional es aquel donde las funciones de gobierno se ejercen de manera coordinada entre diversos órganos o instancias administrativas¹⁷.

El modelo peruano no se identifica con ninguno de ellos. Según la Constitución de 1993 el Perú es un Estado unitario, representativo y descentralizado; esto es, un Estado que no se adhiere al modelo federal o regional, pero que tampoco se adhiere al modelo unitario. Esto implica prestar atención a los alcances y límites de la autonomía de los gobiernos subnacionales, y a la manera cómo ejercen sus funciones y competencias políticas, administrativas y económicas.

Según el Tribunal Constitucional¹⁸:

“Estado unitario e indivisible de gobierno descentralizado no son, en absoluto, conceptos contrapuestos. Por tal razón, la democratización política del gobierno central y su administración constituyen condición ineludible para lograr el desarrollo descentralista, así como la satisfacción de las necesidades urgentes que sean materia de su competencia. De lo expuesto se colige que la unidad es la regla, y la descentralización es la excepción”.

16 “La organización territorial del poder estatal, generalmente, se ha clasificado en unitaria, regional, o federal. Sin embargo, la doctrina, en forma mayoritaria hoy, considera que no existirían elementos homogéneos presentes en todos los casos que distingan conceptualmente el Estado federal del Estado regional. No obstante, existen diferencias por orígenes históricos y nominales, la distinción más cierta entre ambos radicaría en el mayor o en el menor grado de autonomía política y financiera que se reconoce a cada uno de ellos. Los Estados miembros de un Estado federal tienen el mayor grado posible de autonomía compatible con la unidad estatal y las entidades territoriales de un Estado regional tienen una menor autonomía que los citados Estados miembros del Estado federal”. Cfr. ZAS FRIZ, Johnny (2008), “La continuidad crítica: balance del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización política (2002-2008)”, Lima, Palestra, pp. 17-18.

17 Al respecto Elena Alvites señala: “[...] esta forma de organización estatal da cuenta de un determinado modelo de Estado, dependiendo del menor o mayor grado de autonomía que se otorgue a las entidades territoriales. Así, si el nivel de autonomía de los gobiernos descentralizados es mayor respecto al gobierno central o nacional, nos encontramos frente a Estados federales, como el caso de Alemania o el de los Estados Unidos. En cambio, si el grado de autonomía de los gobiernos descentralizados es menor respecto del gobierno nacional, estamos ante modelos de Estados unitarios y descentralizados. Ejemplos de este modelo estatal son la República de Italia, el Reino de España y el adoptado por el Estado peruano a partir de la reforma constitucional del capítulo XIV del título IV de la Constitución de 1993; así, en el caso peruano, el Estado es unitario y descentralizado porque su gobierno se ejerce en tres niveles; el nacional, el regional y el local o municipal; y tanto al nivel regional como al municipal se les atribuye autonomía para el ejercicio de las funciones y competencias que les asigna la Constitución y las leyes orgánicas correspondientes. Asimismo, las autoridades que conducen los gobiernos regionales y locales son elegidas a través de elecciones universales.” ALVITES, Elena (2014) “La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista”, en: Revista Peruana de Derecho Constitucional 7, Nueva Época, 2014, p. 56.

18 STC 0002-2005-AI/TC, FJ 47 y 48.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Ello equivale a reconocer que:

“Cuando un tema es de importancia nacional, surge con toda su fuerza la unidad del Estado, permitiendo la autonomía regional. Sobre todo el ámbito en el que se desarrolla la descentralización es administrativo, y en cierta forma territorial, judicial y legislativa. Pero es el Estado unidad el que mantiene la función legislativa básica con el fin de mantener la unidad del país. Hablando en estricto del tema legislativo, éste compete al Congreso de la República, salvo en las materias que el bloque de constitucionalidad demande para los gobiernos regionales y municipales. Por más que la cláusula de residualidad no está expresamente reconocida en la Constitución, a diferencia de lo que sucede en ordenamientos comparados. No obstante esta aseveración, a partir del principio de unidad analizado, cabe señalar que las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del Gobierno Central (énfasis añadido)”.

La posición del Tribunal Constitucional se complementa con las diferencias que existen entre un Estado unitario descentralizado y un Estado unitario y descentralizado. Según este Colegiado¹⁹:

“Un Estado “unitario descentralizado” es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un ámbito político. En dichos Estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues si bien tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, éstas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales.

Sin embargo, nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191° de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192°6 y 200°4 de la Constitución).”

Para el Tribunal Constitucional, entonces, si bien el Perú es un Estado unitario, no es, en lo absoluto, un Estado unitario centralizado, ni un Estado unitario descentralizado. Es un Estado unitario y descentralizado. Ello así, porque sus competencias se ejercen a través de órganos e instancias de gobierno que son autónomos, pero que no actúan de manera autárquica sino en armonía con el interés público y el desarrollo nacional.

19 STC 0020-2005AI y 0021-2005-AI/TC, FJ 38.



Ahora bien, la reforma constitucional del año 2002 no fue la única medida que debe ser considerada como parte de la primera etapa del proceso de descentralización. Destaca también la LBD que se aprobó, precisamente, con el objetivo de dotar de contenido a la reforma, al marcar el derrotero que debía seguir para cumplir con sus caras y ambiciosas metas institucionales.

2.2 La Ley de Bases de la Descentralización

La LBD se encargó de señalar: a) los principios generales del proceso de descentralización, b) Los diversos tipos de competencia de los gobiernos subnacionales, y c) Las etapas de transferencia de competencias y recursos de los gobiernos nacionales a los gobiernos regionales y locales.

Los principios generales del proceso de descentralización son: i) permanencia, ii) dinamismo, iii) irreversibilidad, iv) el carácter democrático del proceso, v) la integralidad, vi) la subsidiariedad y vii) la gradualidad. (LBD 4).

Por permanencia, la LBD entiende que la descentralización constituye “una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto”(LBD 4 a). Por dinamismo que es “un proceso constante y continuo, [que] se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; [que] promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. [Y que] exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.”(LBD 4 b).

Por irreversible, entiende que el proceso de descentralización “debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.”(LBD 4c) Este principio marca el derrotero de la actuación, por caso, del Parlamento, pues establece que su rol en la optimización e implementación del proceso de descentralización debe ser proactivo, apuntando a su desarrollo y mejora paulatina, al margen de la voluntad política de sus integrantes.

Por democrática la LBD entiende que la descentralización “es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero, [que] promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.”(LBD 4d) Por integral que “abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado” (LBD 4e), y por subsidiaria que



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

“las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente”(LBD 4 f).

Sobre esto último corresponde hacer un breve comentario. El principio de subsidiariedad establece que las actividades de los gobiernos subnacionales se realizan de forma descentralizada. Esto equivale a decir que aquellas competencias que pueden ser ejercidas por los gobiernos subnacionales, deben ser transferidas (LBD 14.2). Para el Tribunal Constitucional esto se traduce en que el gobierno más cercano a la población es el competente para realizar una función administrativa o política. Así, pues, “[...] la subsidiariedad, en sentido vertical, está referida a la relación existente entre un ordenamiento mayor y un ordenamiento menor, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor y tiene como contrapartida el principio de selectividad y eficacia, pues para determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en función de criterios técnicos y objetivos”²⁰.

Por último, la LBD sostiene que el proceso de descentralización “se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad” (LBD 4 g). El calendario de etapas previsto en la Segunda Disposición Final da cuenta de ello. Según esta norma se deben establecer mecanismos que hagan posible la creación de regiones, la transferencia de funciones y de recursos, y el seguimiento de la labor que realizan en armonía con los planes y objetivos de desarrollo nacional.

La LBD señala, asimismo, los diversos tipos de competencia que existen (LBD 13). Estos son de tres clases: i) competencias exclusivas y excluyentes, ii) competencias compartidas, y iii) competencias delegables. Si bien esta norma establece cuáles son las características esenciales de cada una de ellas, ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que las ha matizado y definido de forma más completa²¹.

Así, pues, son competencias exclusivas “aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley”(LBD 13.1). Compartidas aquellas “en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que compar-

20 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, período legislativo 2011-2012, pp. 34-35.

21 Según Elena Alvites: “destaca la labor que, desde el inicio del proceso de descentralización, ha cumplido el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia; vale decir, cuando le ha correspondido establecer parámetros y criterios adicionales para la interpretación que regulen las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, y en particular cuando esos criterios han sido útiles para resolver casos donde el conflicto político propio del proceso de descentralización se traslada al ámbito político.” ALVITES, Elena (2014) “El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista”, en: Revista Peruana de Derecho Constitucional, op. cit., p. 65.



ten fases sucesivas de los procesos implicados” (LBD 13.2), y, finalmente, delegables aquellas “que un nivel de gobierno delega a otro de distinto 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” (LBD 13.3).

El Tribunal Constitucional ha recurrido al denominado test de competencias para resolver los conflictos de competencia que se presentan ya sea cuando dos o más entidades se arrojan la titularidad de una competencia (conflicto de competencia positivo), o cuando ninguna de ellas cumple ese rol (conflicto de competencia negativo). Según este colegiado el test de competencia consiste en el análisis en primer lugar de:

“[...] el principio de unidad. Luego, se debe ingresar propiamente en el análisis del principio de competencia, relacionado con la lista de materias pormenorizada prevista en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. También cabe recurrir a las cláusulas generales, es decir, las funciones generales conferidas a cada uno de los órganos constitucionales.”²²

El Tribunal Constitucional ha aplicado el test de competencia en diversos casos. Uno de los más destacados es el denominado “Hoja de coca” que enfrentó al Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales de Cuzco y Huánuco. Allí sostuvo que el Estado peruano era unitario y descentralizado y que, a efectos de determinar que órgano tenía la competencia de la administración, distribución y venta de la hoja de coca, correspondía identificar el bloque de constitucionalidad²³. Así, pues, afirmó que:

“[...] existe un parámetro, por así decirlo, “natural” del control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la LBD y la LOGR. Pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, el bloque de constitucionalidad puede encontrarse conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales. En estos casos, dichas normas forman parte de lo que bien podría denominarse parámetro “eventual” de constitucionalidad.”²⁴

El mencionado parámetro comprende tanto las normas de rango constitucional como legal. Tiene como propósito establecer las competencias que les corresponde asumir a cada uno de los niveles de gobierno, y de establecer los alcances de los diversos subsistemas nor-

22 STC 0020-2005-AI/TC, FJ. 33.

23 La figura del bloque de constitucionalidad remite al parámetro normativo que se utiliza para establecer la validez –formal y material– de las normas. Según Rodrigo Uprimny el bloque de constitucionalidad comprende tanto las normas constitucionales como las internacionales, siempre que las mismas hayan sido incorporadas al sistema jurídico interno. El Tribunal Constitucional considera que, además, de las normas constitucionales y las normas internacionales de derechos humanos, hacen parte del bloque de constitucionalidad las normas de desarrollo constitucional y las leyes orgánicas en los casos que corresponda.

Véase [http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad\(Uprimny\).pdf](http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf).

24 *Ibíd.* FJ. 71.



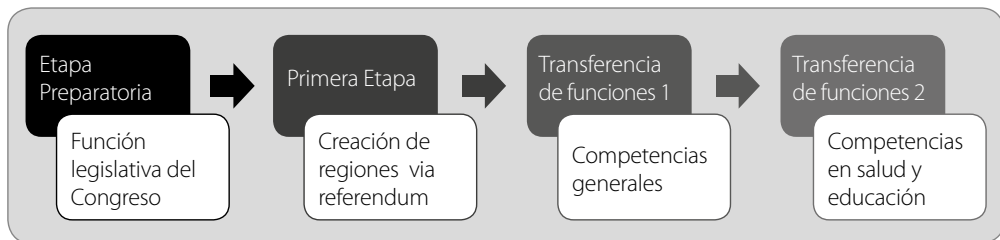
PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

mativos en función de los principios de unidad, subsidiariedad, progresividad y efecto útil²⁵. Como señala Cesar Landa: “la reforma democrática a la Constitución de 1993 restableció la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales, así como la elección de sus autoridades por el pueblo con facultades para emitir normas con rango y fuerza de ley, en el marco del bloque de constitucionalidad.”²⁶

La LBD comprende también el desarrollo de las diversas etapas del proceso de descentralización. Así, pues, en su Segunda Disposición Transitoria señala que éste consta de una etapa preparatoria y cuatro etapas sucesivas: la etapa preparatoria que consiste en la aprobación por parte del Congreso de las siguientes normas durante los meses de junio a diciembre de 2002:

- Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Nueva Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.



Grafica 2. Elaboración: Comisión de Descentralización.

La primera etapa, también denominada “*Instalación y organización de los gobiernos regionales*”, consiste en la transferencia y recepción de activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional a los gobiernos regionales y en el apoyo y asistencia técnica por parte del gobierno central a estos. La segunda etapa, denominada “*Consolidación del proceso de regionalización*”, consiste, a su vez, en la conformación e integración de regiones propiamente dichas vía referéndum y en la difusión de sus ventajas y beneficios para el desarrollo regional y nacional.

La tercera etapa, denominada “*Transferencia y recepción de competencias sectoriales*”, comprende en “la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería,

25 ZAS FRIZ, Johnny, “La continuidad crítica”, op.cit, pp. 30 y ss.

26 LANDA, Cesar (2014) “Descentralización y Jurisprudencia Constitucional”, en: Revista Peruana de Derecho Constitucional, op.cit, p. 47.



industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda". Y, por último, la cuarta etapa, denominada "*Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud*", implica la transferencia de atribuciones en dichos sectores bajo la supervisión y coordinación del Consejo Nacional de Descentralización.

La implementación de estas etapas se desarrolló de forma dispareja. En lo que respecta a la etapa preparatoria, el núcleo normativo del proceso de descentralización se ejecutó en un lapso aproximado de 15 meses²⁷. Entre las primeras normas que se aprobaron se encuentran:

- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), dada en el marco de los conceptos de autonomía política, económica y administrativa previstos en la LBD. La primera, consiste en la capacidad que tienen los gobiernos regionales de decidir sobre los temas de su competencia mediante la expedición de normas. La segunda, en la capacidad que tienen de recaudar y administrar sus propios recursos, y la tercera en la capacidad de organizarse internamente y regular los servicios públicos bajo su responsabilidad. La LOGR también desarrolló las diversas competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales. Anota también la necesidad de un Sistema de Acreditación y un Plan de Capacitación en Gestión Pública, necesarios para la transferencia de funciones que se pondría en práctica en la tercera y cuarta etapa del proceso.
- La Ley de Demarcación y Organización Territorial (LDOT), que tuvo como propósito procurar el saneamiento de límites de las circunscripciones territoriales a nivel nacional. La LDOT era una condición necesaria, aunque no suficiente, para la regionalización, pues en virtud de esta se promovería la integración y conformación de regiones en los términos de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
- La Nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que vino a reemplazar a la antigua Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 con el objeto de adaptarla al proceso de descentralización en marcha. La LOM dispuso las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos locales y los mecanismos de participación ciudadana que se canalizarían a través de los Consejos de Coordinación Local. Aquí cabe resaltar el énfasis puesto por la ley en los denominados presupuestos participativos. Estos servirían para incentivar la

27 Contraloría General del República (2014) "Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental", Lima, pp. 51 y ss. En este informe se detallan los elementos más representativos de las diversas normas que desarrollan lo dispuesto por la LBD. Durante los últimos años se han emitido diversos informes en la misma dirección. Destacan, en esa medida, los informes elaborados por el Programa Pro Descentralización de USAID, como los informes elaborados por el Acuerdo Nacional y la Comisión de Descentralización del Congreso. En el caso de esta última su enfoque se centra, fundamentalmente, en la actividad legislativa y de control político de este poder del Estado. Igualmente el documento "Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización" (2016, Lima, Acuerdo Nacional) da cuenta de las conclusiones de los diversos informes elaborados sobre el proceso de descentralización en los últimos años.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

participación de la población en la toma de decisiones políticas y en la democratización del Estado a nivel de sus gobiernos locales.

Ahora bien, en lo que respecta a este periodo destaca la transferencia de los recursos, proyectos e información de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a los gobiernos regionales creados tras las elecciones de noviembre del 2002.

Como señala la Defensoría del Pueblo, este proceso de transferencia se dio en atención al cronograma aprobado por el DS 036-2003-PCM priorizando “[...] los fondos y proyectos sociales, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de los proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional. Entre éstos se consideró la transferencia del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachs), Provias Rural, Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (Ordesur), Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) y Proyectos de electrificación rural.”²⁸

La segunda etapa dispuesta por la LBD estuvo marcada por el impulso para la creación de regiones vía referéndum.

- La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (LICR) tuvo como propósito promover la regionalización mediante referéndum, estableciendo los diversos beneficios y ventajas de las regiones, así como el apoyo y asistencia técnica que recibirían una vez que fueran instaladas.²⁹

Las propuestas que se presentaron en el primer referéndum para la conformación de regiones fueron las siguientes: Arequipa, Puno y Tacna; Apurímac y Cusco; Ancash, Huánuco, Junín, Lima (sin considerar la provincia de Lima) y Pasco; Ayacucho, Huancavelica e Ica; y Lambayeque, Piura y Tumbes.

Celebrado en 2005 y pese a las expectativas generadas ninguna de ellas logró el respaldo esperado. Según los datos de la Defensoría del Pueblo “el 69% de los electores votó en contra, ninguna región se conformó y sólo en el departamento de Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50% más 1 a favor”³⁰

28 Informe de la Defensoría del Pueblo 141, p. 41.

29 Los incentivos que considera la Ley para las regiones conformadas son: “beneficios en el –hoy derogado– Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), prioridad para el acceso al crédito internacional, facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, canje de deuda por inversión, asignación de la recaudación de los impuestos internos, convenios de autogravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del Estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones”. Véase ZAS FRIZ, Johnny (2010) “Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)”, en: *Politai*, Vol. 1, N° 1, p. 30.

30 Informe de la Defensoría del Pueblo, op. cit., p. 43.



La tercera etapa definida por la LBD se centró en la transferencia de competencias a los gobiernos regionales en materia de sectores productivos. Aquí destaca una dimensión del proceso sobre la cual vale la pena detenerse. Esta se vincula con la reforma del Estado en los ámbitos relativos, precisamente, a la gestión y transferencia de las competencias mencionadas³¹. Entre las normas que se aprobaron para ese fin destacan: la Ley Marco del Presupuesto Participativo, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, el Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

De todas ellas destacan, sobre todo, las dos últimas: el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal (LDF), y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (LSA). Ambas dan cuenta de los ámbitos administrativos y de gestión del proceso, y permiten comprender algunos de sus problemas más saltantes.

El Decreto Legislativo 955 versa sobre la asignación y distribución de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Se caracteriza por “regular la asignación de recursos de los Gobiernos Regionales y Locales, establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal, implementar reglas de responsabilidad fiscal y-conforme al artículo 190 de la Carta Política reformada y vigente- estimular el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles; y, esencialmente, reitera los principios de descentralización fiscal presentes en la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización: no duplicidad de funciones, neutralidad en la transferencia de los recursos, gradualidad, transparencia y predictibilidad, responsabilidad fiscal y equidad”³².

La LDF prevé en su artículo 8 las etapas de transferencia gradual de recursos a los gobiernos subnacionales, las cuales son:

- Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (Foncor).
- Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Las transferencias correspondientes a la primera etapa se realizan en función de lo dispuesto en la Quinta Disposición Transitoria de la LBD y la Ley del Presupuesto del Sector Público.

31 Como señala Johnny Zás Friz esto halla sentido toda vez que: “La descentralización debe trascender –y así se planteó en el diseño normativo e institucional del actual proceso– una perspectiva únicamente estatal, de distribuir poder al interior de los tres niveles de gobierno, para sustentarse en una mejora de la calidad de los servicios a favor de la ciudadanía que legitime socialmente el proceso”. ZÁS FRIZ, Johnny, “Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)”, en: *Politai*, Vol. 1, N° 1, p. 26.

32 ZÁS FRIZ, Johnny. “La continuidad crítica” *ob.cit.*, p. 329.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Asimismo, se establece que el saldo de balance que obtengan los gobiernos regionales se destine a proyectos de inversión y al mantenimiento de obras de inversión en el ejercicio presupuestal siguiente.

Por otro lado, también se establece que las transferencias correspondientes a la segunda etapa están sujetas a la entrada en vigencia de las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y de sus respectivos reglamentos; y a la conformación de regiones propiamente dichas. La razón de ser de esta disposición reside, por un lado, en contribuir al proceso de regionalización y, por el otro, en garantizar que los recursos asignados a los gobiernos subnacionales se utilicen de manera adecuada, acorde con sus funciones y competencias³³.

Esta segunda etapa consiste en la asignación de los tributos nacionales efectivamente recaudados en cada región a los gobiernos descentralizados. Estos comprenden: el Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal, el Impuesto Selectivo al Consumo, y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría. La norma prevé que los gobiernos regionales podrán percibir hasta el 50% de los ingresos obtenidos por este concepto³⁴.

En este punto también es importante resaltar el impacto que tuvo en la descentralización fiscal la denominada Ley del Canon, aprobada el año 2001, esto es, apenas un año antes de la reforma constitucional que dio origen al proceso de descentralización actual.

Esta, como se sabe, regula la asignación de recursos en función de la explotación económica de los recursos naturales. En su artículo 2 establece: "La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales, de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Constitución Política del Perú."

El problema en torno a esta ley es que, como han observado diversos especialistas³⁵, genera un incentivo perverso para la conformación e integración de regiones propiamente dichas.

33 *Ibíd.*, p. 328 y ss.

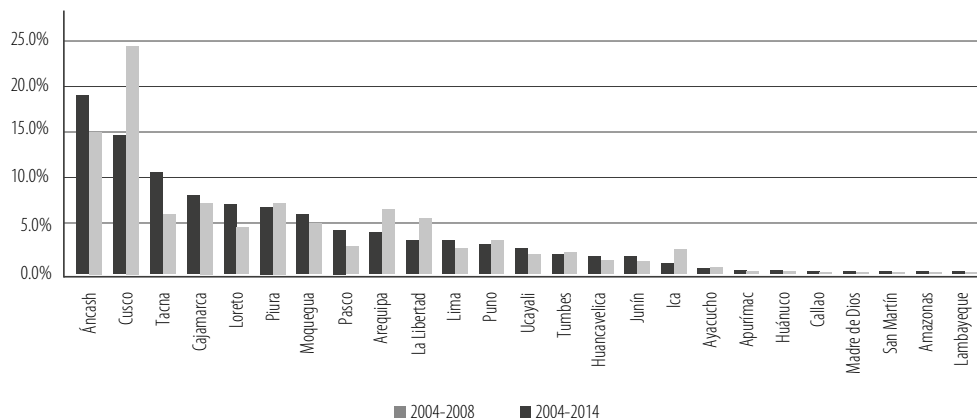
34 *Ibíd.*, p. 332.

35 "Más allá de sus defectos en cuanto al modelo de distribución, el FONCOMUN constituye una fuente de ingresos predecible que permite a las municipalidades un buen grado de certidumbre al momento de realizar su planificación de gastos. El canon y el sobre canon, por su parte, dependen de una variable menos predecible como son los precios internacionales y benefician más a las regiones donde se concentra la producción minera o de hidrocarburos (Cusco, Cajamarca, Loreto, Ancash, Piura, y Moquegua, para señalar las más importantes). Vid. *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2006, p. 27. En el mismo sentido: "[...] A partir del 2006, con el incremento de los recursos del canon y las regalías hacia las zonas con industrias extractivas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) inició una práctica de compensación para los gobiernos regionales sin estos recursos, mediante transferencias directas del Tesoro Público y el FONCOR. Con tales datos, además de la volatilidad de los precios de los commodities, resultó evidente la poca predictibilidad de las transferencias. Adicionalmente, hay que señalar que se mantuvo y profundizó la inequidad en la distribución del presupuesto público que se observa al comparar las



Las localidades que perciben mayores ingresos se hallan menos dispuestas a unirse con otras que no perciben recursos por este concepto. Se da, en ese sentido, un escenario donde las regiones más ricas se sienten “amenazadas” por las más pobres, debido a la brecha económica pero también política, que las separa. Como se muestra a continuación la disparidad entre las regiones por la explotación de sus recursos naturales es bastante alta.

Transferencia por Canon y Sobrecanon



Gráfica 3. Fuente: MEF, Transparencia Económica.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Elo así por el aumento exponencial del precio de los minerales experimentado, sobretudo, durante los años 2004 a 2008³⁶. La disparidad de ingresos durante esta etapa es un factor que distorsiona el proceso de descentralización imperante. Dado que existen localidades que perciben mayores ingresos por concepto de canon, sus incentivos para unirse con otras son, prácticamente, nulos. Así, pues, prefieren mantenerse al margen y concentrarse en la atención de sus propias necesidades y demandas.

La distribución del canon contribuye a potenciar el rechazo a la regionalización política y motiva diversos conflictos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Al respecto, vale la pena tomar en cuenta lo señalado por el Informe ProDescentralización; pues “[se debería] garantizar mayor equidad en la distribución de los recursos del Estado considerando la diversidad entre niveles de gobierno, como por ejemplo, el carácter rural de las municipalidades. Este criterio de equidad debe aplicarse también a la distribución de los ingresos que

transferencias que recibe cada región con los indicadores de pobreza y con las brechas de inversión, no encontrándose mayor relación entre esas variables.”VILLANUEVA, Cesar (2013) “Balance para discutir la descentralización”, Lima, Adrus, pp. 85-86.

36 GLAVE, Manuel, y KURAMOTO, Juana. La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/InvPolitDesarr-4.pdf>.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

proviene de la explotación de los recursos naturales, y permitir que un porcentaje de los mismos pueda emplearse para el mantenimiento de activos y otros gastos que contribuyan al desarrollo sostenible de los gobiernos³⁷.

La LSA, por su parte, busca regular la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales como un requisito para la transferencia de recursos y funciones. La Ley anota en su artículo 2 que “El Sistema de Acreditación comprende la capacitación, asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. La acreditación asocia el proceso de transferencia de competencias y recursos con el avance efectivo en la conformación de regiones y con el redimensionamiento del Poder Ejecutivo y la constitución del Gobierno Nacional.”

La LSA prevé además las siguientes etapas para la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos:

- La solicitud de transferencia de los gobiernos regionales y locales, que se presenta para organizar y ejecutar el Plan Anual de Transferencias Sectoriales.
- El cumplimiento de los requisitos para la acreditación, previstas en el artículo 7 de la Ley.
- La acreditación para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos materia de la transferencia.
- La transferencia de las funciones, atribuciones y recursos conforme al Plan Anual de Transferencia.
- La resolución de controversias que se produzcan durante el proceso de acreditación.
- La suscripción de convenios de cooperación a solicitud de las partes.

Cada una de estas etapas se cumple según un cronograma dado con anticipación. Esta norma, sin embargo, ha sido objeto de diversas modificaciones, las cuales han afectado y desnaturalizado su objeto.

El gobierno, sobre todo, en la última etapa del proceso de descentralización, aumentó la velocidad de la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos descentralizados. Para ello modificó el cronograma del sistema de acreditación y relajó sus requisitos y condiciones³⁸.

37 “Brújula de la Descentralización 2012-2013”. Lima, USAID – Perú Pro Descentralización, p. 30.

38 Este aspecto ha sido debidamente documentado por diversos estudios e informes elaborados tanto por organismos de la sociedad civil, como por instituciones públicas como la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. La Contraloría, por ejemplo, en su “Estudio del proceso de descentralización en el Perú”, sostiene que: “[...] Mediante este sistema de acreditación especial se dispuso que la capacitación y la asistencia técnica se realicen una vez transferidas las competencias, lo cual no coincidía con lo regulado en la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento que establecen expresamente la importancia de llevar a cabo la capacitación y asistencia técnica antes de transferir las competencias. Además, los programas de capacitación que se llevaron a cabo posteriormente no fueron consensuados entre los sectores del Gobierno Nacional y con los niveles de gobierno. Como resultado, el contenido de dichos



Elo dio origen a un escenario que, como sostiene la Defensoría del Pueblo, puso en cuestión la capacidad de los gobiernos descentralizados para la prestación de servicios públicos³⁹.

Por último, la cuarta etapa de la implementación del proceso estuvo marcada por la modificación de la LOGR. En efecto, la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LOGR modificó la LBD, y dispuso que las transferencias de competencias y recursos en materia de educación y salud se lleven a cabo desde el 1 de enero de 2004.

Como sostiene la Defensoría del Pueblo: “no sólo la tercera y cuarta etapas dejaron de ser etapas consecutivas y pasaron a ser paralelas, sino que dicho proceso se inició sobre la base de la distribución de competencias prevista en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, debido a que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que se adecuaba al proceso de descentralización, no fue aprobada hasta fines del año 2007. En otras palabras, la etapa de la transferencia de competencias se inició sin encontrarse completo el marco normativo que regula la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno.”⁴⁰

Durante estos años la labor del Parlamento fue activa y dinámica. Se aprobaron las leyes que constituyen el cuerpo normativo del proceso de descentralización y se delinearon, a grandes rasgos, las líneas maestras de esta política pública.

3. EL PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011

Durante este lustro el Gobierno adopta, al principio, una actitud proactiva con el objeto de agilizar la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos subnacionales. Esta actitud pierde intensidad con el paso de los años. Tres hechos, sin embargo, merecen ser destacados: el denominado shock de descentralización, la aprobación de la LOPE y la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

3.1 El shock de descentralización

Alan García fue elegido presidente por segunda vez en las elecciones generales del 2006. En su primer mensaje a la nación, el 28 de julio de ese año, anunció un paquete de medidas que, sostuvo, agilizarían y contribuirían, de manera sustantiva, a la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos subnacionales.

programas no se encontraba vinculado a las funciones a ser transferidas, ni se adecuaban a las necesidades reales de cada gobierno regional. Por ello no se pudo asegurar el adecuado desarrollo de capacidades en los gobiernos descentralizados para asumir las nuevas competencias y funciones.” p. 182.

39 Informe de la Defensoría del Pueblo 141, p. 201-203.

40 *Ibíd.*, p. 47.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Posteriormente, en su exposición ante el Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros de ese entonces, Jorge Del Castillo, anunció que el mes de septiembre sería declarado el mes de la descentralización. En octubre de ese año se aprobaron las primeras medidas al respecto. Entre estas llama la atención, sobre todo, “la conclusión de la transferencia a los Gobiernos Regionales de las 185 funciones específicas establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al 31 de diciembre de 2007”⁴¹.

La idea detrás de esta medida era culminar, en el plazo más corto, con la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales. Para ello era necesario, sin embargo, modificar los requisitos previstos en la LSA. La Defensoría del Pueblo en su Informe 141 sostuvo al respecto que si bien el shock de descentralización tuvo una finalidad plausible –acelerar el proceso de descentralización en los términos de la LBD- no tomó en cuenta su impacto en el proceso. En sus propios términos:

“Con la decisión de concluir la transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales, fijando como plazo el 31 de diciembre del 2007, el proceso de descentralización dejó de ser un proceso progresivo, conforme lo regula la Constitución Política y la Ley de Bases de la Descentralización. Asimismo, supuso las mayores modificaciones al proceso de acreditación para la transferencia de competencias. Posteriormente, considerando que el 31 de diciembre del 2007 no se pudo concluir con el proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, mediante Decreto Supremo N° 001-2008-PCM se dispuso ampliar el plazo hasta el 31 de marzo del 2008, el cual nuevamente fue ampliado mediante Decreto Supremo N° 029-2008-PCM hasta el 31 de diciembre del 2008 y, finalmente, mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM se amplió hasta el 31 de diciembre del 2009. Las ampliaciones se debieron principalmente a la brevedad del plazo que se fijó para culminar la transferencia de competencias, el cual no contempló la complejidad del proceso”⁴².

La Comisión de Descentralización del Congreso, en su Informe del año 2013, comparte este punto de vista, según el cual la transferencia acelerada de funciones no supuso ni un mejor desempeño de los gobiernos subnacionales, ni un respaldo –político o social- al proceso en su conjunto⁴³.

El problema, al parecer, como han anotado, entre otros, Enrique Rodríguez y Violeta Bermúdez, fue que la transferencia de funciones respondió a una motivación eminentemente política. Se quiso enviar el mensaje de que el gobierno estaba comprometido con el proceso y

41 ZAS FRIZ, Johnny, “La continuidad crítica”, ob.cit. p. 13.

42 Informe 141 de la Defensoría del Pueblo, ob.cit. pp. 68-69.

43 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización: a 10 años de su inicio. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, período legislativo 2012-2013, p. 16.



de que se iba a hacer todo lo posible por cumplir sus metas y objetivos institucionales en el más corto plazo:

“[...] luego de la expectativa creada por el shock descentralista es muy poco lo que se ha avanzado en esta propuesta, a lo sumo se podrían identificar unas seis o siete medidas de menor magnitud que han sido concluidas, en tanto que los grandes ejes, como la transferencia de las funciones sectoriales a los gobiernos subnacionales, si bien presentan un apreciable avance cuantitativo, en términos reales no han sido debidamente complementados con los recursos financieros y humanos requeridos, apareciendo más como cumplimiento de una formalidad que como un serio intento por dotar de mayor autonomía a las regiones y municipios”⁴⁴.

3.2 La aprobación de la LOPE

El año 2007, apenas pocos meses después del paquete de medidas avanzado por el gobierno, el Congreso aprobó la LOPE. Esta norma, de acuerdo a la LBD, debió aprobarse al inicio del proceso y no –como, en efecto, sucedió– en una fase más avanzada. Ello fue así porque la LOPE establecía las funciones de los diversos sectores, los diversos Ministerios, respecto a la descentralización, y señalaba, además, cuáles eran sus funciones, discriminando entre funciones exclusivas y compartidas. Asimismo, precisaba, quién -y cómo- se iba a hacer cargo de la conducción del proceso y cuáles eran los espacios de coordinación y articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Entre sus principales características respecto del proceso de descentralización, resaltan:

- Establecer las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo. Y señalaba que aquellas que no han sido otorgadas ni al gobierno nacional ni a los gobiernos subnacionales, serían asumidas por el primero en virtud del principio de residualidad.
- Establecer que el Poder Ejecutivo nacional asumía el liderazgo de la conducción del proceso y se encargaba de coordinar con los gobiernos subnacionales, sobre todo, en lo relativo a las competencias compartidas. Señala, asimismo que el órgano responsable de llevar a cabo esta tarea era la Presidencia del Consejo de Ministros, que, a su vez, era la encargada de presidir y convocar al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). En el CCI participaban los presidentes regionales y una representación de alcaldes, teniendo como meta supervisar el avance y desarrollo del proceso, generando un espacio de diálogo y deliberación que contribuyera al logro de sus fines y objetivos institucionales.
- Establecer que los ministerios tenían entre sus funciones generales “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su com-

44 RODRIGUEZ, Enrique, “Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú”, *Economía y Sociedad* 70, CIES, diciembre 2008, p. 32.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

petencia, aplicable a todos los niveles de gobierno” y “realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.”(LOPE 23). Esta función se complementaba con lo previsto en la Cuarta Disposición Complementaria de la LOPE, según la cual: “Las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo, con los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales serán especificadas en las Leyes de Organización y Funciones de los distintos ministerios de conformidad con la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades”.

Se debe considerar especialmente el asunto de las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios. De acuerdo a lo previsto en la Cuarta Disposición Complementaria de la LOPE las competencias exclusivas y compartidas deben ser especificadas en las LOF. A la fecha se han aprobado 14 LOF: 7 por parte del Congreso y 7 por parte del Poder Ejecutivo, vía Decretos Legislativos⁴⁵. El problema con estas normas es que si bien regulan las funciones exclusivas y compartidas de los ministerios, no terminan por definirlas adecuadamente, ni establecen cuáles son sus mecanismos de coordinación y articulación con los gobiernos descentralizados⁴⁶.

3.3 La desactivación del CND

El 25 de enero del año 2007 se publicó el DS 007-2007-PCM que aprobó la fusión del Consejo Nacional de Descentralización con la Presidencia del Consejo de Ministros. Como se sabe la LBD creó el CND como un órgano independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Estaba conformado por un representante del Presidente de la República –quien lo presidía y tenía rango de ministro-, dos representantes de la PCM, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales.

Entre sus funciones se hallaban: “conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales; capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal; coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional; coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional; desarrollar y conducir un

45 Ver Anexo 1.

46 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2012-2013, p. 17.



sistema de información para el proceso de descentralización; y promover la integración regional y su fortalecimiento⁴⁷.

La Secretaría de Descentralización que asumió, en los hechos, las funciones del CND, era, a diferencia de este, un órgano de línea de la PCM. Este hecho hizo que su legitimidad se ponga en duda. Diversos especialistas sostienen que la labor realizada por este órgano fue deficiente, en comparación con la ya, de por sí, “problemática” gestión del CND. Cesar Villanueva, por ejemplo, plantea que: “Ante el fracaso del Consejo Nacional de Descentralización, el 2007, el gobierno creó la Secretaría de Descentralización como órgano de línea de la PCM, encargado de la conducción del proceso de descentralización, marcando el inicio de relaciones de carácter bilateral entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, creando así un esquema de articulación y coordinación no institucionalizado⁴⁸.”

En el mismo sentido, el Proyecto ProDescentralización afirma que: “[...] Actualmente la posición organizacional de la Secretaría de Descentralización dentro de la estructura de la PCM limita su capacidad de acción e incidencia en los sectores del Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. Una muestra de su debilidad institucional lo constituye su limitada capacidad de planificación, monitoreo y evaluación del impacto de las políticas de descentralización; así como, para institucionalizar esquemas de articulación y coordinación entre los sectores del Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. Esta debilidad también se verifica en los limitados recursos que le han sido asignados en los últimos años. Otra muestra de la debilidad de la Secretaría de Descentralización es el limitado impacto de sus acciones en relación con otras entidades del Gobierno Nacional; así, por ejemplo, respecto al MEF que, como órgano rector de la mayoría de los Sistemas Administrativos del Estado, tiene mayor incidencia en los gobiernos descentralizados y los Sectores del Poder Ejecutivo.”⁴⁹

Este periodo parlamentario se caracterizó por la intención del gobierno de imprimir una mayor velocidad y dinamismo al proceso de descentralización. El shock de descentralización buscaba destrabar la asignación de funciones y recursos a los gobiernos subnacionales. En la práctica, sin embargo, este objetivo no llegó a cumplirse. Abonó a ello la aprobación tardía de la LOPE y la desactivación del CND sin que, hasta la fecha, quede claro quién –y de qué forma- es el responsable de la conducción del proceso en un sentido administrativo y político realmente eficaz.

47 *Ibíd.*, pp. 90-91.

48 VILLANUEVA, Cesar, “Balance para discutir la descentralización”, *op. cit.*, p. 84.

49 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012, Lima, Programa Pro Descentralización: USAID/PERU (2013), pp. 69-70.



4. EL PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016

Durante el presente periodo parlamentario se llevaron a cabo diversos avances con miras a repensar y relanzar el proceso de descentralización en el Perú. Estos esfuerzos se centraron, sobre todo, en dos ejes: a) la función legislativa y b) la función de control político del Congreso. En ambos casos se trató de esfuerzos movidos por asuntos de coyuntura, pero que dan cuenta del estado actual de la descentralización.

4.1 Normas aprobadas con relación al proceso

La Comisión de Descentralización del Congreso en su informe anual correspondiente al periodo 2011-2012 sostuvo que era fundamental relanzar el proceso de descentralización. Así, pues, los puntos en los que puso énfasis este grupo de trabajo fueron: i) Un Estado unitario y descentralizado como proyecto compartido sobre el régimen de gobierno, ii) Un enfoque de integración y desarrollo territorial, y iii) Un gobierno nacional con voluntad política y capacidades desarrolladas para efectivamente ejercer como tal⁵⁰.

Dichos aspectos se ponen en práctica mediante una agenda que busca dotar de consistencia al proceso y lograr convocar a los diversos actores políticos e institucionales comprometidos con su desarrollo. Entre las tareas a las cuales se hizo mención se hallan: i) La construcción estratégica en las relaciones intergubernamentales, ii) Organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, iii) Gestión pública descentralizada, iv) Mecanismos de coordinación intergubernamental y v) El papel del Congreso y los niveles subnacionales de gobierno⁵¹.

Los puntos anotados resaltan la dimensión tanto política como administrativa del proceso. Estos buscan que los diversos actores institucionales asuman un rol más protagónico. Para ese fin la Comisión consideró que resultaba un hecho de la mayor importancia retomar el diálogo político y avanzar medidas tendentes a su cristalización⁵².

La agenda propuesta incide tanto en la gestión del proceso –lo relativo a la transferencia de recursos y competencias- como en la autonomía y relación de los diversos niveles de gobierno en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

50 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2011-2012, pp. 45 y ss.

51 *Ibíd.*, p. 48 y ss.

52 “[...] las dos principales ausencias respecto del espíritu de la reforma constitucional son, quizá, de un lado, la inexistencia de regiones conformadas como unidades geoeconómicas sostenibles y lo poco avanzado en términos de integración y organización del territorio; y, del otro, las dificultades de articulación entre los niveles de gobierno para una gestión pública eficaz, mostrando lo insuficiente de la simple asignación de competencias y de la distribución y transferencia de funciones, las más de las veces sin los recursos para ejercerlas responsablemente”. *Ibíd.*, p. 45.



En esa dirección merecen una mención especial los dictámenes sobre la LOGR y la LOM aprobados por la Comisión de Descentralización durante este periodo parlamentario. Ambos dictámenes modifican artículos de estas leyes orgánicas con miras a reforzar sus formas de gestión y coordinación con otros niveles de gobierno, más que a la delimitación de sus funciones y competencias.

Estos dictámenes fueron aprobados en julio de 2012 (LOGR) y julio de 2013 (LOM). No obstante ello, a la fecha aún no han sido debatidos por el Pleno. Luego de lo cual se han seguido presentando proyectos de ley relativos a estos temas. Con la aprobación de las modificaciones propuestas se habría evitado problemas posteriores.

En este contexto de baja intensidad legislativa respecto del proceso de descentralización se han aprobado las siguientes normas que conviene destacar:

- Ley 29448, Ley que regula transferencias de recursos a los gobiernos regionales para el fortalecimiento de las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, cuyo objeto es regular las transferencias de recursos a los gobiernos regionales para el cumplimiento de sus funciones y competencias en materia de telecomunicaciones. La norma autoriza, en ese sentido, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones a realizar transferencias de recursos a los gobiernos regionales a través de resoluciones ministeriales durante el año fiscal 2009. La norma incide en la gestión administrativa y económica del proceso.
- Ley 29785, Ley del derecho a consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El sentido de esta reforma es obligar al Estado a dialogar con las comunidades indígenas. El Estado se compromete a tomar en cuenta la voz de las comunidades al momento de aprobar una medida o proyecto de inversión que amenace, directa o indirectamente, sus derechos.

El Tribunal Constitucional⁵³ ha emitido diversas sentencias que desarrollan sus alcances. Entre sus características más relevantes, destacan que se trata de una norma que optimiza los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, que compromete la modernización del Estado y su modelo de desarrollo, y que debe ser leída en armonía con el derecho internacional de los derechos humanos.

- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que busca poner de relieve la igualdad y la inclusión social como un objetivo fundamental del Estado. Establece que este fin se llevará a cabo a través de cinco ejes o lineamientos: i) La reorientación de las políticas sociales, ii) La moderniza-

53 RUIZ, Juan Carlos. El desarrollo jurisprudencial por el Tribunal Constitucional del derecho a la consulta previa. La exigencia judicial de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Documento de Trabajo N° 41, Justicia Viva. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc05082010-223419.pdf.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

ción de todo el campo social, iii) El repotenciamiento de las prestaciones sociales, iv) La democratización de la gestión social y v) La reorganización de la institucionalidad actual.

Esta norma incide en los planos político y administrativo del proceso. Supone una nueva asignación de competencias en lo relativo a los programas sociales y establece una serie de obligaciones y responsabilidades en la lucha contra la desigualdad, la discriminación y la exclusión social.

- Ley 30039, Ley que modifica la Ley 27658 incorporando a los gobiernos regionales y locales en la estrategia del proceso de modernización de la gestión del Estado, que tuvo como objeto modificar la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado para permitir a los tres niveles de gobierno celebrar convenios de gestión que incidan en el proceso de descentralización.

Entre las modificaciones destaca la que indica que “El proceso de modernización de la gestión del estado se apoya en la suscripción de Convenios de Gestión y en la implementación de Programas Pilotos de Modernización en las distintas entidades de la administración pública central, gobiernos regionales y gobiernos locales”⁵⁴. Esta norma incide en la gestión del proceso y se inserta de lleno en la tercera etapa de esta importante reforma política en los términos de la LBD.

- Ley 30187, Ley que modifica los artículos 4, 5, 10 y la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Esta norma actualiza las disposiciones sobre demarcación territorial con el objeto de agilizar los procedimientos de demarcación y saneamiento de límites de distritos y provincias. Pone énfasis en los siguientes aspectos: i) Criterios técnicos de demarcación territorial, ii) Organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial y ii) Procedimiento para tramitar las propuestas demarcatorias.

Destaca la mención a que “[...] el ámbito geográfico de nivel provincial es la unidad de referencia para el análisis y tratamiento para las acciones de demarcación territorial, y el saneamiento de límites de los distritos y provincias a nivel nacional” (artículo 4, núm. 4.5). También se debe mencionar, que los gobiernos regionales son los encargados de evaluar y tramitar las propuestas demarcatorias. Lo cual impacta en el procedimiento previsto para ello. La norma señala que una vez que el gobierno regional aprueba la propuesta, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros la valida. Finalmente anota la importancia del Plan Anual de Demarcación Territorial, para priorizar políticas, prioridades y metas.

Sin embargo, pese a fortalecer la línea fundamental de saneamiento, el Poder Ejecutivo utilizando el procedimiento prioritario y especial, de interés nacional, frontera y seguridad nacional, que entrega facultades especiales a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM ha impulsado en el periodo 2013-2015 la creación de 29

54 Modificación del artículo 12 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.



distritos y 1 provincia. Se considera que esas acciones permiten la mayor presencia del Estado, el impulso al desarrollo, el combate a la pobreza y la erradicación de la violencia y el narcotráfico. Asimismo, ha impulsado 6 leyes vinculadas que logran el saneamiento territorial en otras tantas provincias.⁵⁵

- Ley 30204, Ley que regula la transferencia de la gestión administrativa de los gobiernos regionales y gobiernos locales

Que incide en la gestión del proceso de descentralización, en tanto determina el procedimiento de transferencia de la gestión administrativa de los gobiernos regionales y municipalidades al fin de periodo y, pone énfasis en su obligatoriedad, componentes y etapas. Además, la norma establece la responsabilidad que se deriva de su incumplimiento y el rol que le corresponde asumir a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público en esa tarea.

Las normas mencionadas dan cuenta de las líneas seguidas por el Congreso en este periodo. Al inicio del periodo parlamentario el Congreso consideró importante relanzar el proceso de descentralización, para ello identificó aspectos relacionados con su problemática, y propuso una agenda que debían ser atendidos y priorizados de manera urgente. Posteriormente, sin embargo, ese interés decayó. Las normas que lograron aprobarse no permitieron solucionar todas las dificultades asociadas al proceso, ni avanzar con sus niveles y etapas.

Vale la pena prestar atención también a otro grupo de medidas, entre las que destacan: la reforma de los artículos 191, 194, y 203 de la Constitución, y la modificación de la Ley de Participación y Control Ciudadanos.

La primera consistió en la modificación del nombre de los Presidentes Regionales a Gobernadores Regionales y en la no reelección inmediata de los gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de los alcaldes y regidores. Mientras que la segunda consistió en la modificación de varios artículos de la Ley de Participación y Control Ciudadanos con el fin de elevar los requisitos para la consulta popular de revocatoria. Ambas normas se dieron en el marco de la denominada reforma electoral, llevada a cabo por el Congreso durante el periodo legislativo 2014-2015.

Diversos críticos han señalado que estas iniciativas consideradas aisladamente no tendrán el efecto esperado. Fernando Tuesta, por ejemplo, sostiene que la reelección no es un problema, pues un período de cuatro años es insuficiente para que los efectos de una gestión sean visibles; que a través del voto, el ciudadano, premia o castiga a una autoridad que va a la reelección y eso no sucederá en adelante; y que cada cuatro años se cambiarán poco menos de dos mil alcaldes y 25 presidentes regionales en todo el Perú, con poca experiencia. Para Tuesta es

55 DNTDT - PCM: Resultados de Gestión, Año 4, N 32, diciembre 2015. Aunque al final del periodo gubernamental pueden ser un número mayor los distritos creados.



necesario considerar otras dimensiones en materia de representación política si se quiere una incidencia efectiva en la lucha contra la corrupción y mayor eficacia en la gestión pública.⁵⁶

4.2 Acciones de fiscalización emprendidas

Entre las competencias que ejerce el Congreso se encuentra la de fiscalización y control político. La Constitución señala que: “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial” (CP 97).

Esta función se basa en la doctrina de los frenos y contrapesos. Según esta, en una democracia no existen espacios exentos de control constitucional y cada órgano o poder del Estado debe ser objeto del máximo escrutinio posible en el desempeño de sus funciones.

El Reglamento del Congreso señala, en ese sentido, que: “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables...” (RCR 88).

En el último periodo parlamentario se otorgaron facultades de investigación a la Comisión de Fiscalización y Contraloría vinculadas al proceso de descentralización. Entre estas destacan, por caso, las referidas a las denuncias sobre malversación de fondos en el gobierno regional de Cajamarca, y las referidas a las denuncias sobre corrupción en el Gobierno Regional de Tumbes. Asimismo, destaca también la Comisión Investigadora sobre el caso Ancash, presidida por el congresista de Mesías Guevara. A continuación se hará una breve mención a cada una de ellas.

4.2.1 Comisión de Fiscalización y Contraloría: casos Cajamarca y Tumbes

El Congreso otorgó facultades de investigación a la Comisión de Fiscalización y Contraloría para que se pronuncie sobre los casos del Gobierno Regional de Cajamarca y del Gobierno Regional de Tumbes. En ambos asuntos sus conclusiones fueron contundentes, dando cuenta de que, en efecto, en dichos gobiernos descentralizados se cometieron actos indebidos, que debían y tenían que ser, a su vez, investigados y sancionados por las autoridades correspondientes.

Así, pues, en el caso del Gobierno Regional de Cajamarca⁵⁷ el mandato de esta Comisión fue pronunciarse respecto a los siguientes hechos:

⁵⁶ Cfr. <http://utero.pe/2014/10/28>, y <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/taxonomy/term/311>

⁵⁷ Informe Final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría. Tomo I Cajamarca. Junio, 2013, pp. 12 y ss.



- Determinar si los estados financieros se elaboraron de acuerdo a las normas legales vigentes, con prudencia y transparencia fiscal.
- Evaluar los montos más relevantes de los Estados Financieros 2011-2012.
- Determinar si la información presupuestal se ha integrado y consolidado de acuerdo a las normas legales vigentes.
- Evaluar la gestión administrativa del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2011-2012.
- Evaluar si los procesos de selección se han desarrollado dentro de las disposiciones y lineamientos de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.
- Establecer los vínculos entre las empresas relacionadas con el ciudadano Wilson Manuel Vallejos Díaz, con funcionarios del Gobierno Regional de Cajamarca.
- Determinar las presuntas responsabilidades administrativas, civiles y/o penales a que hubiere lugar.

Esta Comisión citó y entrevistó a funcionarios, periodistas y personalidades vinculados con los hechos materia de esta investigación. Entre ellos, destacan, por caso, el ex presidente regional Gregorio Santos.

Tras un trabajo que se extendió por más de un año, la Comisión concluyó que se cometieron actos de corrupción y de malversación de fondos, y que estos se debieron, también, en parte, a la ausencia de mecanismos eficaces de control -internos y externos- en este gobierno descentralizado.

En el caso del Gobierno Regional de Tumbes, la Comisión de Fiscalización y Contraloría inició sus labores de investigación el 15 de mayo de 2014, y tuvo el propósito de “esclarecer las denuncias presentadas contra autoridades y funcionarios del Gobierno Regional de Tumbes e identificar sus presuntos autores y calificar sus presuntas responsabilidades”⁵⁸. De manera más puntual, se propuso:

- Determinar la existencia o no de presuntas irregularidades en la utilización de los recursos públicos transferidos al gobierno regional para los casos materia de investigación.
- Establecer la consistencia de lo ejecutado con el avance físico de las obras materia de investigación.
- Establecer la existencia de una presunta sobrevalorización en las obras investigadas, y
- Establecer las responsabilidades y sus presuntos autores en los hechos investigados.

El informe final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría concluyó que el perjuicio económico generado al Estado peruano por estos actos ilícitos ascendió a S/. 56 288 641 soles.

58 Informe Final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría. Tumbes. Diciembre, 2015, pp. 7 y ss.



Asimismo, concluyó que se realizaron desvíos de dinero, malversación de fondos y paralización injustificada de obras cuya responsabilidad recaía, principalmente, en el ex presidente del Gobierno Regional de Tumbes, Gerardo Viñas Dioses.

4.2.2 Comisión Investigadora: Caso Ancash

Esta comisión se creó con el objeto de investigar las denuncias sobre corrupción y malversación de fondos y corrupción en el gobierno regional de Ancash. Fue presidida por el congresista Mesías Guevara, e inició sus funciones el 27 de marzo de 2014.

El mandato de esta comisión fue investigar las denuncias difundidas, principalmente aunque no exclusivamente, por diversos medios de comunicación respecto a lo siguiente⁵⁹:

- Determinar la naturaleza y magnitud de los recursos del Estado manejados por la administración del Gobierno Regional de Ancash (2007-2014), en mayor riesgo de haber sido irregularmente utilizados.
- Determinar la magnitud y principales usos de los gastos sujetos a un mayor grado de discrecionalidad en los recursos públicos asignados a los gobiernos locales del departamento de Ancash, comparando los resultados con los que fueron destinados al Gobierno Regional de Ancash, con la finalidad de delimitar un escenario sobre el cual se podrían haber desarrollado irregularidades y operado grupos criminales infiltrados en el Estado.
- Determinar la magnitud de los aportes de las empresas mineras y su posible utilización irregular, tales recursos se registraron en las denominaciones presupuestarias “Recursos Determinados” y “Donaciones y Transferencias”.
- Determinar las presuntas irregularidades en los procesos de selección, adjudicación y ejecución de obras públicas a cargo del Gobierno Regional de Ancash en el periodo de gestión 2007-2014; empresas más favorecidas por los procesos de contratación.
- Determinar la comisión de presuntas infracciones a la Constitución, irregularidades funcionales, administrativas, civiles y hechos de relevancia penal, cometidos por servidores, funcionarios públicos y su relación con la organización criminal infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado.

Las conclusiones a las que arribó fueron derivadas al Ministerio Público y dan cuenta de una serie de actos irregulares que ponen en cuestión no solo la gestión del ex presidente regional Cesar Álvarez, sino también las que se presentan, en un tenor similar, en otros gobiernos regionales.

El Informe de esta Comisión Investigadora, asimismo, recomienda al Ministerio de Economía y a la Contraloría General de la República que adopten medidas relativas al control del presupuesto público a fin de evitar actos de corrupción a nivel de los gobiernos descentralizados.

⁵⁹ Informe Final de la Comisión Investigadora sobre presuntas irregularidades y actos de corrupción en la Región Ancash, p. 4.

CAPÍTULO 2

ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En el capítulo anterior se ha dado cuenta del desarrollo legislativo relativo al proceso de descentralización, organizado en función de los tres periodos parlamentarios. Con ese panorama, este capítulo busca identificar las brechas que ha acumulado el proceso de descentralización entre su diseño original y lo que en ese marco, realmente se implementó. Para abordar esa tarea es necesaria dos precisiones de orden metodológico sobre la manera en que se ha procedido.

La distinción entre momentos

Para efectos del informe se requiere establecer un criterio de distinción entre el momento de diseño y el de implementación, con la finalidad de facilitar la exposición, pues como se sabe es difícil establecer un límite unívoco dado que ambos se entrelazan y se retroalimentan.

En ese sentido, se considera para efectos de este informe, que la mayor intensidad de diseño con relación al proceso de descentralización, está vinculada a la legislación emitida entre 2002 y 2004⁶⁰ a través de normas como la Ley de reforma del capítulo sobre descentralización de la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones y en relación con esta, el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal

A este núcleo legislativo inicial es indispensable asociarle otras leyes que, aunque aprobadas en años precedentes a la reforma constitucional del 2002, marcaron el diseño en aspectos claves relacionados con el proceso de descentralización y por tanto, tuvieron efectos sustantivos (aunque en su origen no previstos) en el desarrollo posterior del proceso. Tales normas⁶¹ son el Decreto Legislativo de Tributación Municipal, la Ley de Elecciones Municipales, la Ley del Canon, la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos⁶² y finalmente, la Ley

60 El Anexo 1 brinda un panorama de la legislación relevante con todas las referencias necesarias.

61 *Ibíd.*

62 Ley 26300, cuya plena vigencia fue restablecida en el 2001 mediante Ley 27520.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Marco de Modernización de la Gestión del Estado, promulgada poco más de un mes antes de la reforma constitucional.

Así mismo se deben mencionar otras leyes complementarias, más especializadas, aprobadas entre los años 2002 a 2004 y que, aunque no específicas a la descentralización, también afectaron aspectos del devenir del proceso; entre las que se puede destacar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, promulgada menos de un mes después de la LBD, las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Responsabilidad y Transparencia Fiscal⁶³, las leyes marco de Presupuesto Participativo y de Promoción de la Inversión Descentralizada, la Ley de la Regalía Minera y finalmente, la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centro Poblado.

A partir del año 2005 inclusive, se siguió emitiendo diversas leyes y normas de menor jerarquía que desarrollaron, reorientaron o claramente contradijeron diversos aspectos de ese diseño original, en sus dimensiones de descentralización política y diseño de los gobiernos descentralizados, de diseño de competencias y organización del Estado en niveles de gobierno, de descentralización de recursos públicas y gestión de los mismos, así como de organización territorial del Estado y promoción de la integración de circunscripciones. A todas esas normas emitidas en los años siguientes, algunas tan relevantes como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada terminando el año 2007, se les considerará instrumentos expresivos de la fase de implementación del proceso de descentralización.

La selección de los temas

En razón de la naturaleza de este informe es imposible una revisión exhaustiva de todas las brechas entre diseño e implementación en el proceso de descentralización; por ello el análisis se ha concentrado en seis temas que en conjunto permiten abarcar las dimensiones centrales del proceso de descentralización y las reformas relacionadas a él⁶⁴. Tales asuntos son los siguientes:

- a. Recuperación del nivel regional de gobierno y lo que ello implica sobre la organización territorial del Estado, incluyendo los aspectos de demarcación entre sus circunscripciones.

63 Que modificó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 1999. La norma vigente sobre la materia es la Ley 30099 Ley de Fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal.

64 Algunos estudios reconocen a los tres primeros como los pilares del diseño inicial. USAID-Perú ProDescentralización (2012): Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a junio de 2011. Molina, Raúl: Diez Años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas, en Cátedra Arequipa (2013): Primera Sesión: Diez Años de descentralización en el Perú. Balance y Perspectivas. Angel María Manrique, editor. Lima: Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.



- b. Descentralización progresiva y ordenada de funciones, expresando lo que en el marco conceptual sobre descentralización se entiende como la dimensión administrativa.
- c. Participación y vigilancia ciudadanas en la gestión pública descentralizada que, como se ha adelantado, ha sido una característica expresa del diseño en el caso peruano.
- d. Diseño institucional de los niveles subnacionales de gobierno, analizando tanto las especificidades que diferencian a los niveles regional y local, como algunos aspectos del diseño de sus órganos de gobierno que involucran a la dimensión de descentralización política de la reforma.
- e. Descentralización de recursos fiscales, como dimensión básica de cualquier proceso de descentralización en la medida que provee el soporte de viabilidad para las descentralizaciones política (decisional) y administrativa (competencial).
- f. Conducción del proceso, que alude tanto al diseño institucional que en el nivel nacional permite impulsar, dirigir, monitorear y evaluar la reforma, como al que debe posibilitar que, en el escenario de un Estado unitario y descentralizado, los tres niveles de gobierno actúen de manera coordinada y articulada.

Estos seis temas se tratan con un mismo esquema de desarrollo. Para cada uno de ellos, primero se presenta el diseño establecido para ese aspecto en el marco legal inicial del proceso. En segundo término se reseña el proceso de implementación de ese aspecto, tal como sucedió e independientemente de lo que estableciera el diseño original. En una tercera sección se busca identificar las brechas entre lo que se diseñó en la legislación y lo que se implementó realmente.

En general, esas brechas están expresando que el proceso de descentralización ha llegado a un punto en que cada uno de sus aspectos se enfrenta a una serie de disyuntivas y desafíos que deberían ser necesariamente abordados en la perspectiva de revitalizar la reforma.

En la última parte del capítulo, se retoman tales disyuntivas y desafíos, entendidos como una agenda de decisiones sustantivas que los principales actores políticos e institucionales del proceso deberían abordar y resolver de manera que las distintas dimensiones de la descentralización recuperen su rumbo y vitalidad, asegurando a la vez que contribuyan efectivamente al objetivo constitucional de promoción del desarrollo descentralizado que sustentó originalmente la reforma.



1. REGIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

a) Diseño

Según la Constitución “el territorio de la República se organiza en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y ejerce el gobierno a niveles nacional, regional y local, preservando la unidad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos; el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.” (CP, 189).

La Constitución y la LBD establecen que las regiones se conforman por la integración de dos o más departamentos aprobada mediante referéndum (CP 190 y LDB 29). La LBD fijó la realización de referéndums con ese propósito en 2005, 2009 y 2013. Entretanto se concrete ese proceso, se constituyeron gobiernos regionales en cada departamento y en la provincia constitucional del Callao.

En lo que se refiere a organización territorial, determina un régimen especial para la capital de la República, pues ésta no integra ninguna región y que por lo tanto, a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) ejerce competencias de gobierno regional y local (LBD 33 y 40). Las 42 municipalidades distritales de la provincia de Lima se mantienen en el régimen municipal general, actualizado por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) en el 2003.

La provincia constitucional del Callao⁶⁵ también recibe un régimen especial creando un gobierno regional que coexiste con su respectiva municipalidad provincial sobre el mismo ámbito territorial. (LBD, 34).

Según la LBD, la primera etapa del proceso de descentralización corresponde a la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales (aunque estos últimos ya funcionaban con autoridades democráticamente elegidas desde 1981) y la segunda a la conformación de regiones mediante la integración de departamentos. Dentro de esta segunda etapa, el Poder Ejecutivo debía presentar una propuesta de plan de regionalización e inversión descentralizada para su aprobación por ley⁶⁶.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) incorpora las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) como espacios de coordinación de planes, proyectos y acciones entre gobiernos regionales, con la finalidad de promover la integración de los departamentos (LOGR 91), sin plantear un mayor desarrollo legislativo.

65 Que con la Provincia de Lima conforman el área metropolitana de Lima y Callao, continuum urbano habitado por casi 9,5 millones de habitantes (INEI, 2012).

66 LBD, segunda disposición transitoria, segunda etapa, III.



En febrero del 2004, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo 955 que condiciona cualquier posibilidad de descentralización fiscal al nivel regional a la previa efectivización de la integración regional. Aún con ese condicionamiento previo, meses después, en julio de ese mismo año, el Congreso aprueba la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones (LIICR) que establece el diseño legal para llevar a cabo ese proceso. En ese marco, luego de una ardua negociación en el seno del Consejo Nacional de Descentralización (CND), en el reglamento de la LIICR⁶⁷ se incluye incentivos monetarios a la integración de departamentos por única vez.

En el otro extremo, en lo que se refiere a su organización político-administrativa a nivel municipal, a fines del año 2001, el Perú estaba organizado en 194 provincias y 1830 distritos⁶⁸, más del 90% de los cuales arrastraban imprecisiones de demarcación prácticamente desde sus leyes de creación⁶⁹. La Ley de Organización y Demarcación Territorial (LDOT), en su segunda disposición complementaria, establece una moratoria de 5 años para la creación de nuevos municipios⁷⁰, en tanto se concluya el proceso de saneamiento de límites entre aquéllos ya existentes; y el reglamento de la Ley⁷¹ define requisitos mínimos de población y servicios públicos para esas creaciones.

b) Implementación

En octubre del 2005, el CND organizó el primer referéndum para la conformación de regiones, involucrando a 16 departamentos en 5 proyectos de región, y como ha sido anotado, ninguno de los cuales es aprobado por la población de los departamentos concernidos.

Según el Informe de la Comisión de Descentralización del Congreso los factores que explican el fracaso fueron los siguientes:⁷²

- Que se trató de un proceso tecnocrático, que olvidó los elementos políticos y culturales que determinaron el voto de la población.
- Que los incentivos de orden fiscal que se plantearon no resultaron lo suficientemente atractivos para la población como para compensar aquello que percibían como riesgos potenciales, como por ejemplo que la unión con otro departamento –especialmente

67 D.S. 063-2004-PCM.

68 Fuente: Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM.

69 MOLINA, Raúl (2006): Informe Exploratorio. organización territorial y formación de regiones: Situación en el Perú. Elaborado para USAID/Perú ProDescentralización.

70 Plazo que en el 2006, mediante Ley 28920, el Congreso extendió hasta el término del año 2011, y que no fuera renovado, pese al pequeño avance logrado en materia de saneamiento de límites.

71 D.S. 019-2003-PCM.

72 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, período legislativo 2012-2013, p. 26.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

si era más grande o más desarrollado- “alejaría más al Estado” al definirse una capital en ese departamento; que se tuviera que compartir los recursos de canon o regalías con departamentos más pobres; o que debido a la diferencia de población, los departamentos de menos habitantes terminarían siendo políticamente “olvidados” por las nuevas autoridades, etc.

- Que los nuevos liderazgos no mostraron una vocación integracionista.
- Que a nivel nacional los partidos políticos tampoco mostraron un apoyo decidido hacia el proceso –en algunos casos incluso sucedió lo contrario- y la coyuntura del partido de gobierno, con una aprobación muy debilitada, tampoco permitió que el mismo se constituyera en un catalizador de las fuerzas favorables a la integración.
- Finalmente, que la falta de información sobre los expedientes técnicos y la incertidumbre sobre las reglas aplicables a las posibles nuevas regiones afectaron la comprensión del proceso y lo deslegitimaron ante la población.

Influyó en esa decisión, el temor a que la sede gobierno se aleje para localizarse en otro departamento, o el resquemor a compartir recursos de canon con quien no lo tenía; junto con la oposición de diversas organizaciones políticas por el cambio en el escenario de circunscripciones electorales que supondría y la insuficiente información a la ciudadanía acerca de objetivos y beneficios potenciales.⁷³

Verificando de alguna manera esta última limitación, el CND no llegó a cumplir con su obligación de presentar una propuesta de plan de regionalización e inversión descentralizada como lo disponía la LBD para su aprobación por ley⁷⁴.

Años después, en el 2009, mediante la Ley 29379 el Congreso elimina la obligación de convocar los siguientes referéndums en los años predeterminados por la Ley de Bases. A medida que se suceden nuevos periodos de gobiernos regionales a escala de departamento, la integración de estos para formar regiones está cada vez menos presente en la agenda política y también ciudadana, tanto nacional como descentralizada.

Entre los años 2003 y 2005 se constituyeron 10 JCI. A pesar de los esfuerzos que desplegaron para mantenerse activas, las JCI no lograron prosperar por las limitaciones normativas existentes para ejecutar en forma compartida recursos públicos pertenecientes a los distintos pliegos regionales involucrados en cada una de ellas.

⁷³ Ver Molina (2006) ob. cit.

⁷⁴ En el 2004 el CND presentó una propuesta de plan de inversión descentralizada, que no planteaba alternativas referenciales de integración de departamentos y que en el referéndum hubieran podido servir de orientación a la población.



De ese primer grupo sólo lograron sobrevivir las Juntas INTERNOR, activa hasta el 2010⁷⁵, y Macro Región Sur, renacida ese mismo año⁷⁶; años después se formaron las Juntas CIAM, reuniendo a los departamentos amazónicos⁷⁷, Centro Sur, conocida como CENSUR,⁷⁸ y del Litoral Central, vinculando a los gobiernos regionales del departamento de Lima y de la provincia del Callao, así como a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Todas ellas involucraban a la totalidad de los departamentos del país.

En cuanto al régimen especial aplicable a la capital de la República, no implicó ninguna reforma en la organización territorial del gobierno, ni en la provincia de Lima, ni en el área metropolitana que esta comparte con la provincia del Callao. En la práctica, la gestión urbana metropolitana sigue fragmentada entre el Gobierno Regional del Callao, dos municipalidades provinciales, la de Lima y la del Callao, y 48 municipalidades distritales (42 en la Provincia de Lima y 6 en la del Callao⁷⁹).

Finalmente, el proceso de demarcación territorial y saneamiento de límites entre circunscripciones avanza muy lentamente, a pesar de los esfuerzos que realiza la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la PCM. Según la propia DNTDT, a julio del 2014, sólo el 6,6% de las provincias y el 6,3% de los distritos tenían sus límites saneados⁸⁰, es decir, en términos relativos, prácticamente la misma situación que en el 2002. En contraste, no se ha logrado detener la creación de distritos. A fines del 2015, el número de provincias era de 196 y el de distritos 1868; 2 provincias y 38 distritos más que en el 2001.⁸¹ A junio de 2016 se tendrá algunos distritos adicionales. Desde el 2006 a la fecha, se han aprobado 13 normas de saneamiento y organización territorial de otras tantas provincias, sin considerar las 2 provincias creadas.⁸²

Más bien lo que se viene observando en años recientes a nivel municipal es una tendencia a la fragmentación de circunscripciones, particularmente en zonas con presencia de narcotráfico (Zona del Huallaga y el VRAEM⁸³) y en las fronteras amazónicas, con el supuesto -no necesariamente verificado- de que con ello se contribuye a acercar el Estado a las localidades. Así, después de 6 años (2007-2012) en que sólo se crearon 4 distritos, entre 2013 y 2015 se han creado 29 más, y una provincia.

75 INTERNOR: formada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ancash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes.

76 MACRO SUR: reuniendo a los Gobiernos Regionales de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

77 CIAM, reúne a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

78 CENSUR conformada por los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima Provincias y Pasco.

79 Mediante Ley 30197, se creó el Distrito Mi Perú en la Provincia del Callao.

80 Boletín de la DNTDT, Año 3, Números 11-12, noviembre-diciembre 2014.

81 Boletín de la DNTDT, Año 4, número 32, diciembre 2015.

82 *Ibíd.*

83 Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Es más, prácticamente desde el relanzamiento de la descentralización, se ha observado una activa tendencia a la creación de municipalidades de centro poblado⁸⁴, la mayoría de las cuales incuba aspiraciones de convertirse a futuro en distrito, más aún cuando sus promotores muy rápidamente constatan los mínimos recursos (presupuestales, institucionales, de poder) a los que pueden acceder esas instituciones.

Tratando de poner incentivos en contrario, en el 2007 se promulgó la Ley de promoción para la fusión de municipios distritales, sin que hasta la fecha se haya producido, ni se avizore ningún caso resultante de su aplicación.

En contraste, la Ley de Mancomunidades Municipales, aprobada ese mismo año, ha propiciado una fuerte dinámica de creación de estas. Según la Secretaría de Descentralización de la PCM, al final del año 2015 habían sido reconocidas 182 mancomunidades involucrando a 870 municipalidades distribuidas en 22 departamentos y la provincia de Lima⁸⁵.

Mirando ese proceso, en los años siguientes, a partir de los avances y limitaciones de la experiencia de la llamada región piloto Amazonas-San Martín, se impulsó y en el 2011 se obtuvo la promulgación de la Ley de Mancomunidades Regionales, planteada como una ruta alternativa hacia la integración regional, a partir de la cooperación entre dos o más gobiernos regionales, sin necesidad de enfocarse en el corto plazo en la fusión de sus circunscripciones. A la fecha existen dos mancomunidades regionales vigentes⁸⁶ y otras tres estarían en proceso de constitución⁸⁷.

Sin embargo, ambos niveles de mancomunidades, municipales y regionales, se han enfrentado, para avanzar, a muchas resistencias por parte de sectores del Poder Ejecutivo, por los desafíos que implica para la normatividad administrativa la posibilidad de ejecución compartida de recursos públicos de más de una entidad. Así, recién en el 2010 se logró aprobar el reglamento de la Ley de Mancomunidades Municipales y en el 2013, el de las Mancomunidades Regionales.

84 Las municipalidades de centro poblado son entidades desconcentradas del nivel local. Según el RENAMU (INEI, 2012), al 2011 se reportó la existencia de 2,302 municipalidades de centro poblado en todo el país.

85 Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 17

86 *Ibid.* Las Mancomunidades Regionales del Qhapac Ñan Nor Amazónico, formada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín; y Mancomunidad de Los Andes, formada por los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín.

87 *Ibid.* Mancomunidades regionales Pacífico Centro Amazónica (formada por Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco y Ucayali), Macro Región Sur (formada por Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna) y del Norte (formada por Ancash, Lambayeque, La Libertad, Piura y Tumbes).



c) Brechas

Es evidente que el diseño legal original para la regionalización del país, basado en iniciar con gobiernos regionales de departamento, para que luego, vía referéndum, los departamentos se fueran integrando para formar regiones efectivas, ha sido desplazado por la fuerza de los hechos. Del único proceso de referéndum realizado no emanó ninguna región y luego del cual no ha habido ninguna iniciativa para un nuevo referéndum con ese propósito.

Acaba de iniciar en el 2015 el cuarto periodo consecutivo de gobiernos regionales en departamentos y no parecen haber incentivos políticos, ni presupuestales para dejar estas instancias de acceso a poder y recursos públicos, para su reemplazo por otras de mayor escala, cuya promesa de beneficios no es evidente para la población.

El régimen especial para la capital de la República tampoco ha significado ningún cambio para la organización territorial del gobierno y la gestión urbana metropolitana, considerando que el diseño de ese régimen especial no abordó resolver la partición del ámbito metropolitano en dos provincias y cincuenta distritos y se limitó a atribuir ese régimen especial a la Municipalidad Metropolitana de Lima; no se abordó las dificultades que persisten para la gestión indispensablemente coordinada entre Lima y el Callao, de sistemas metropolitanos como los de transporte público y disposición de desechos, y entre los distritos de la provincia de Lima, para asuntos como la seguridad ciudadana o la regulación del tránsito.

Frente a la imposibilidad de concretar el diseño original para la regionalización, las mancomunidades regionales han sido vistas por diversos actores como un medio para el desarrollo de prácticas de cooperación horizontal entre circunscripciones, que contribuyan a la construcción progresiva de relaciones de confianza entre autoridades y sociedades de esas circunscripciones, como base para el tránsito futuro hacia una potencial integración.⁸⁸

No obstante, a pesar de que sus respectivas leyes las reconocen como entidades de derecho público, por lo tanto aptas para ejecutar recursos públicos; y haberles atribuido una instancia de gestión presupuestal diferente a las de sus entidades de origen, con lo cual pueden ejecutar esos recursos públicos en forma realmente compartida; las mancomunidades existentes se siguen enfrentando a resistencias, particularmente del MEF, para permitirles comenzar a operar cabalmente.

Esas resistencias se expresan no sólo en la prolongada dilación para aceptar la reglamentación de las leyes respectivas, sino también en las dificultades que se les pone para obtener sus registros en el SIAF y el SNIP, exigidos como requisitos para que puedan operar; a fin del 2015, luego de arduos esfuerzos, además de la mancomunidad regional Los Andes, sólo

88 USAID/Perú Pro Descentralización (2009): Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo. Consorcio Afi – Macroconsult (2010): Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Elaborada para la Presidencia del Consejo de Ministros.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

aproximadamente 40 mancomunidades municipales habían logrado completar sus registros en el SIAF y 77 en el SNIP.⁸⁹

Por ello, hasta ahora las mancomunidades, tanto regionales como municipales, ni en su momento, tampoco las JCI, han podido mostrar sus reales potencialidades para promover relaciones de cooperación horizontal y articulación de recursos y capacidades entre entidades de un mismo nivel de gobierno y, a través de ello, lograr ser vistas como vías para promover la integración de las circunscripciones involucradas.

Más allá de que las mancomunidades efectivamente logren cumplir sus promesas, la integración de departamentos, o más claro aún, una mejor adecuación de la organización territorial del Estado al mapa real de las interrelaciones de la sociedad y la economía en el territorio, no pueden ser dejadas sólo a iniciativas no coordinadas entre sí de formación de mancomunidades, sin una visión de conjunto de la organización político-administrativa que resultará de ello.

Es con ese sentido que cobra relevancia el Plan Nacional de Regionalización que la LBD le encargó al CND y que este no llegó a presentar, como instrumento para analizar las distintas alternativas posibles de reforma de la organización político-administrativa del Estado, para acercarla mejor a la organización real de la sociedad y economía en el territorio y, a partir de ello, informar a la población de cada uno de los departamentos y provincias sobre los beneficios y costos potenciales que pueden significar para cada uno de ellos los distintos escenarios de integración posibles.

Similar brecha entre diseño y realidad se presenta en el proceso de saneamiento de límites entre circunscripciones municipales. No sólo se ha avanzado muy poco en el proceso de saneamiento de límites que requería más del 90% de los municipios ya existentes, a pesar de los esfuerzos desplegados por la DNTDT de la PCM.

Tampoco se ha logrado detener el proceso de creación de nuevos distritos y lo que es más importante, en la medida que son creados por el procedimiento excepcional de interés nacional no siempre cubren los requisitos mínimos y necesitan de esfuerzos y recursos sustantivos del Estado para lograr el objetivo de desarrollo planteado, no siendo seguro que les sean asignados en la medida de los que su población espera y requiere.

Sucedé de modo similar con la tendencia a la creación de cada vez más municipalidades de centro poblado. En general, no responde a proyectos verdaderos de desconcentración municipal, para acercar los servicios locales a comunidades a las que es difícil o ineficiente llevarlos desde la sede municipal, sino más bien a la presión de intereses locales que capitalizan la expectativa de esas comunidades. Por otro lado, aunque sus funciones son delegadas

89 Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 18.



y, teóricamente, se supone que existen los recursos para financiarlas, en la realidad, esas municipalidades de centro poblado nacen con casi nulos recursos y posibilidades de cumplir efectivamente su rol.

En esta perspectiva cabe preguntarse una cuestión en torno a la resistencia de los liderazgos políticos y colectividades regionales y locales a la integración en circunscripciones mayores, expresada en las dificultades de los intentos de integración de departamentos y de la tendencia, más bien, a optar por la fragmentación de las circunscripciones locales, hasta volverlas inviables como economías locales para la organización de servicios colectivos.

Una hipótesis de respuesta resalta la certidumbre que la población ha adquirido a lo largo de la historia de que el Estado peruano es centralista en todos sus niveles y, por ello, si la instancia más cercana del Estado con la que se cuenta se aleja físicamente, aumentan las probabilidades de que aquél no le preste los servicios que la población requiere. Pareciera que cada colectividad territorial prefiere tener lo más cerca posible su porción de Estado, por más débil que esta sea, para tener más posibilidades de incidir eficazmente sobre ella de modo que le entregue al menos algo de sus servicios, aunque estos terminen siendo de muy baja calidad.

Entonces, las dificultades que han mostrado los procesos de regionalización y demarcación para cumplir sus diseños legales originales se deben, posiblemente, a que estos diseños no consideraron suficientemente que la organización territorial del Estado en circunscripciones no es un fin en sí misma, sino sólo un medio para que el Estado sirva mejor a las personas, a través de la complementación de sus sucesivos niveles de gobierno y administración, de manera que en conjunto respondan más y mejor a las necesidades y preferencias diversas de los ciudadanos.

2. DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, FUNCIONES Y PROGRAMAS

2.1 Delimitación de competencias

a) Diseño

La Constitución estableció la base competencial de gobiernos regionales y locales con un perfil más cercano al concepto de atribuciones o poderes institucionales (medios) que de competencias temáticas o misionales (fines).

Las competencias sectoriales de ambos niveles se enumeraron en un único inciso de modo muy general ("*promover y regular*" para el nivel regional; "*desarrollar y regular*" para el nivel local), prácticamente sólo enunciando las materias a las que esas competencias se refieren.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Competencias constitucionales de gobiernos regionales y locales

	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
Atribuciones institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad. 6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional. 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia. 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia. 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.
Competencias temáticas	<ol style="list-style-type: none"> 4. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes. 8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional. 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. 7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local. 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

Fuente: CP 192 y 195

Elaboración Comisión de Descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización, definió tres tipos de competencias (LBD 13):

- **Exclusivas:** aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a un solo nivel de gobierno.



- **Compartidas:** aquellas en las que dos o más niveles de gobierno comparten fases sucesivas de los procesos implicados.
- **Delegables:** aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo; la entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la que la recibe ejerce la misma durante el período de delegación.

Asimismo, incluyó el criterio de subsidiariedad como uno de los que debía guiar la asignación de competencias por niveles de gobierno:

“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.” (LBD, 14)⁹⁰

Seguidamente la LBD diferencia las competencias constitucionales de gobiernos regionales y gobiernos locales según sean exclusivas y compartidas. En ese marco, define la mayoría de competencias sectoriales como compartidas (LBD, 36 y 43), sin precisar el alcance -o competencia exclusiva- que deberá corresponder a cada nivel de gobierno en dichas materias.⁹¹

Respecto al nivel nacional, la misma ley enumera sus competencias exclusivas (LBD 26):

- En primer lugar, la fase de diseño del ciclo de determinadas políticas públicas: *a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales*; pero no precisa nada sobre las competencias de implementación de dichas políticas que presumiblemente serán compartidas.
- Ocho de ellas se definen sólo a nivel de materia, es decir, debe entenderse que le corresponden al nivel nacional todas las funciones implicadas en los procesos de producción de todos los bienes y servicios públicos abarcados en esas materias: *b) Defensa, seguridad nacional y fuerzas armadas, c) Relaciones exteriores, d) Orden interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos, e) Justicia, f) Moneda, banca y seguros, g) Tributación y endeudamiento público nacional, h) Régimen de comercio y aranceles, i) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.*
- Otras dos definen la competencia de regulación del nivel nacional respecto a bienes y servicios públicos de su responsabilidad, pero no precisa cuáles son estos, para distin-

⁹⁰ También en LBD, 4, f, pero con una definición poco clara respecto al concepto de subsidiariedad: *La descentralización “Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan 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.”*

⁹¹ El caso más obvio es el de la salud pública, que la LBD atribuye por igual tanto a gobiernos regionales como locales, sin especificar la competencia que le corresponde a uno y otro nivel en la materia, sin contar que el nivel nacional -obviamente- también tiene competencia en la misma.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

guirlos de aquellos que no son de su responsabilidad: j) *Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad* y k) *Regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional*.

La LBD establece que las funciones y atribuciones de cada nivel de gobierno –en estricto sentido, la competencia exclusiva que le corresponde a cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida- se distribuyen y precisan en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y en las leyes orgánicas de gobiernos regionales (LOGR) y de municipalidades (LOM), así como en las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios del nivel nacional (LBD, 15 y 27).

No obstante, la LOPE no se emitió hasta el año 2007; y la LOGR y la LOM, desarrolladas por distintas comisiones ordinarias del Congreso⁹², no asumieron un enfoque concordado para la atribución de competencias y funciones de ambos niveles de gobierno, con lo cual las competencias compartidas –en la práctica la mayoría de competencias sectoriales, con excepción de aquellas que la LBD definió como exclusivas del nivel nacional- quedaron imprecisas en su delimitación entre niveles de gobierno.

b) Implementación

Cuando se emitió la LOPE, a fines del 2007, afirmó la rectoría exclusiva del nivel nacional sobre las políticas y los sistemas nacionales (LOPE, 4 y 22) con lo cual hizo que en la práctica, todas las materias se hicieran de competencia compartida, en la medida que cualquier competencia temática de los gobiernos regionales y locales, al recaer –inevitablemente- en el ámbito material de algún sector, quedaba sujeta al marco de rectoría de la entidad nacional correspondiente.⁹³

Retomando lo ya establecido por la LBD, la LOPE encargó a las LOF de los ministerios desarrollar la delimitación de competencias (LOPE, 5). Entre marzo del 2008 y enero del 2014 se aprobaron las LOF de 14 ministerios, 7 por ley del Congreso y otras 7 mediante decreto legislativo, por lo tanto, sin debate parlamentario⁹⁴.

Más allá de ello, ninguna de las LOF aprobadas en el marco de la LOPE cumple el mandato de precisar la delimitación de competencias por nivel de gobierno en su ámbito sectorial. Hay

92 En el primer caso, por la Comisión de Descentralización y Regionalización, y en el segundo, por la Comisión de Gobiernos Locales. En el 2006, con el nuevo periodo parlamentario, se constituye la actual Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión de Estado.

93 Competencias supuestamente exclusivas de los gobiernos regionales (LBD, 35), tales como desarrollar circuitos turísticos (h), administrar terrenos propiedad del Estado (j) o promover el uso sostenible de los recursos forestales (n), por citar sólo algunas de las más evidentes, corresponden claramente con un órgano rector nacional.

94 El detalle de aprobación se puede apreciar en el Anexo 1. En el caso de las LOF aprobadas por decreto legislativo, el control legislativo (CP 104 y RCR 90) en la práctica no llega a examinar el arreglo competencial normado.



que anotar que 4 ministerios mantienen sus normas de organización y funciones anteriores a la vigencia de la LOPE, 3 de ellas aprobadas por ley del Congreso entre 1992 y el 2002, referidas a ministerios definidos como de competencias compartidas⁹⁵, y en 1 caso, el del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante decreto legislativo del año 1981⁹⁶.

Frente a ello, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros hizo sucesivos intentos desde el 2009 para que a partir de sus LOF, los ministerios desarrollen matrices de delimitación de competencias y funciones de su respectivo sector, consiguiendo a la fecha avances muy parciales.

En simultáneo, la Secretaría de Descentralización (SD), vía el D.S. 047-2009-PCM que aprobó el Plan Anual de Transferencias correspondiente a ese año, incorporó el concepto de desarrollo de la gestión descentralizada, planteando que en el propio ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales⁹⁷, cada órgano rector nacional, en coordinación con los gobiernos regionales y representantes de los gobiernos locales en el marco de una comisión intergubernamental sectorial, precise en matrices de gestión descentralizada la delimitación de roles y responsabilidades por nivel de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos específicos⁹⁸. Según la PCM, hasta inicios del año 2015 se han creado 14 comisiones intergubernamentales sectoriales, cuyo funcionamiento ha sido muy variable.⁹⁹

95 Ministerios de Educación, de Energía y Minas, y de Comercio Exterior y Turismo.

96 En el 2010, la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, mediante disposición complementaria final, autorizó al MEF a modificar sustantivamente sus instrumentos normativos de organización y funciones.

97 Según el Informe Anual de la PCM sobre el proceso de descentralización correspondiente al 2009, al 31 de mayo de ese año se había transferido a los gobiernos regionales, excepto la Municipalidad Metropolitana de Lima, 95% de sus competencias sectoriales.

98 Un ejemplo es el DS 002-2010-TR (10 de abril de 2010) que aprueba la matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones de los sectores trabajo y promoción del empleo en los tres niveles de gobierno.

99 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 9. Según el DS 047-2009-PCM las Comisiones Intergubernamentales son espacios de coordinación, diálogo y concertación liderados por cada ministerio para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos.



Comisiones Intergubernamentales sectoriales existentes

Año de creación	Sectores – Materias
2009	• MINSA
	• MTC – Transportes
	• MTPE
2010	• MEM
	• MIMP (ex MIMDES)
	• MINCETUR
	• MVCS – Vivienda (sólo función)
	• PCM
	• PRODUCE – MyPE
2011	• MINAGRI
	• MINAM
2012	• MINEDU
	• MTC – Comunicaciones
2015	• MIDIS

Fuente: PCM (2014), excepto caso de MIDIS.

Elaboración Comisión de Descentralización

En general, las comisiones intergubernamentales se han dedicado a diversas tareas y no se han enfocado en el desarrollo de matrices de gestión descentralizada de los bienes o servicios públicos cuya gestión involucra a dos o más niveles de gobierno, es decir enmarcados en materias de competencia compartida. En ese sentido, el Ministerio de Educación (Minedu) sería el único sector que en el 2015, ha aprobado formalmente –mediante resolución ministerial- matrices de gestión descentralizada de tres procesos de gestión educativa¹⁰⁰.

Los esfuerzos reseñados muestran que las entidades del nivel nacional tienen mucha resistencia a dejar de ser ejecutores directos de las políticas públicas y asumir un rol principalmente de rectoría de ellas, lo que incluye, contribuir en el desarrollo de mejores capacidades de ejecución en los gobiernos descentralizados. Más bien, en años recientes, particularmente en el presente periodo de gobierno nacional, es notorio un incremento de instancias sectoriales desconcentradas en los departamentos, que no necesariamente actúan coordinadamente con el respectivo gobierno regional.

100 Otros ministerios como MINSA, MIMP, MINAGRI o MIDIS han desarrollado matrices de gestión descentralizada de determinados servicios públicos sectoriales, pero no se tiene verificación de que se hayan aprobado mediante norma sectorial.



En lo que se refiere al nivel local, ni los órganos rectores, ni tampoco los gobiernos regionales, muestran tener claro el rol que debería corresponderle al nivel local en el ciclo de la mayor parte de las políticas públicas. En parte porque, como se ha indicado, la LOM no se desarrolló con una lógica de procesos que vinculara las funciones municipales con las regionales ya desarrolladas en la LOGR.

Por otro lado, la gran diversidad local y la escasa información actualizada que permita documentar objetivamente esa diversidad, hace que en los decisores de política del nivel nacional exista un gran desconocimiento sobre las potencialidades, aún con sus innegables limitaciones, de los gobiernos locales para asumir roles más activos en la capacidad agregada de servicio estatal.

c) Brechas

La situación hoy es de una notable falta de claridad en la delimitación de competencias entre niveles de gobierno:

- Supeditar las competencias regionales y locales que recaen en algún ámbito sectorial a la competencia nacional exclusiva de rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales, ha convertido en los hechos a todas aquellas a competencias en compartidas, independientemente de que la LOGR y la LOM las hayan categorizado como exclusivas o compartidas.

En última instancia ese no sería el problema, sino que con ello ya no queda claro el nivel de iniciativa de política que les corresponde a los gobiernos regionales y locales, en tanto que gobiernos dotados de autonomía política, económica y administrativa, y con autoridades democráticamente elegidas.

- Las competencias compartidas han sido establecidas sin especificar con nítida claridad las “*fases sucesivas de los procesos implicados*” bajo responsabilidad de cada nivel de gobierno involucrado. Si a ello se agrega que las entidades del nivel nacional, además de su rol rector, no dejan de ejercer un rol directamente ejecutor de políticas, el resultado práctico y observable en muchos casos, es un ejercicio paralelo entre organismos nacionales y gobiernos regionales y la consiguiente duplicación de esfuerzos.
- En el mismo contexto y en la mayoría de materias de competencia compartida, persiste una gran imprecisión respecto al rol que los gobiernos locales debieran jugar en la gestión descentralizada de esas materias.

En general, los órganos rectores coinciden en que los gobiernos locales deberían tener un rol más explícito de apoyo a políticas y servicios públicos, principalmente en cooperar a que lleguen efectivamente a sus destinatarios; sin embargo, en vista de que no encuentran orientaciones claras para ello en las leyes de la descentralización, al final no se animan a explicitar, menos a formalizar las responsabilidades que debería asumir el



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

nivel local en la gestión descentralizada de esas políticas o servicios de competencia compartida.

Frente a todo ello, ni las LOF de los ministerios, ni las matrices promovidas por las Secretarías de Gestión Pública y de Descentralización de la PCM han servido como instrumento para aclarar las imprecisiones en las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida.

Por el contrario, casi simultáneamente con las leyes de diseño del proceso de descentralización, se aprobaron normas con un claro enfoque de desconcentración en la organización del Estado, diferente al de descentralización que la reforma constitucional mandaba implementar, como por ejemplo los casos de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, promulgada menos de un mes después de la LBD, o de la Ley 28044, Ley General de Educación (año 2003) que estableció una organización de la gestión de los servicios educativos por instancias de gestión (MINEDU, DRE, UGEL e IIEE)¹⁰¹ sin tomar en cuenta los niveles de gobierno.

Por otro lado, hay sectores tales como defensa (MINDEF), economía y finanzas (MEF), justicia y derechos humanos (MINJUS), interior (MININTER) y relaciones exteriores (MRREE), respecto de los cuales, prácticamente desde el inicio del proceso y siguiendo literalmente la legislación de bases (LBD 26), se asumió genéricamente que sólo representan materias de competencia exclusiva nacional.

No obstante, estos mismos sectores encierran dentro de sí materias específicas que inevitablemente involucran a dos o más niveles de gobierno y caben por lo tanto, en la definición de competencia compartida; por ejemplo:

- El Sistema de Defensa Nacional, en el que participan todas las entidades públicas; tanto así que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (Sedena) induce a los gobiernos regionales a crear una oficina regional de defensa nacional.
- La defensa de los derechos humanos, bajo rectoría del MINJUS, la cual nadie podría pensar que sólo es responsabilidad del nivel nacional.
- Los sistemas administrativos bajo rectoría del MEF (presupuesto, inversión, abastecimientos, endeudamiento, tesorería y contabilidad) son por naturaleza, transversales a todo el Estado y comprometen en su gestión a los tres niveles de gobierno.
- La seguridad ciudadana bajo rectoría del MININTER, en la que participan los gobiernos regionales, que han organizado consejos regionales de seguridad ciudadana; y sobre todo, los gobiernos locales que tienen competencias expresas constitucionales en la materia (CP 197).

101 Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas.



- El desarrollo fronterizo bajo rectoría del MRREE, en cuya concreción participan inevitablemente los gobiernos regionales y locales.

Existe pues una clara brecha entre el diseño inicial de competencias por niveles de gobierno y su desarrollo posterior, de manera que sea posible implementar su concreción sin superposiciones, paralelismos o vacíos entre niveles. Los ejemplos dados, incluso en sectores asumidos como de sólo competencia exclusiva del nivel nacional, muestran que las materias de competencia compartida son la mayoría. Por ello, para analizar una delimitación más fina de competencias es necesario examinarlas a una escala más específica que el nivel sectorial.

El DS 047-2009-PCM, por el cual se aprueba el plan de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y gobiernos locales para el año 2009, dispuso el desarrollo de una gestión descentralizada enfocada en los bienes y servicios públicos (productos) que se entregan a la población en el ámbito de cada sector, cada uno de los cuales es fruto de un ciclo de producción (proceso) a lo largo del cual se deben identificar las responsabilidades (competencias) que deben corresponderle a cada nivel de gobierno, de tal manera que se asegure una mayor cobertura, calidad y equidad en relación a los bienes y servicios públicos concernidos.

En ese marco, hay varios aspectos que presentan particularmente vacíos e imprecisiones, entre las que se puede mencionar las siguientes:

- El concepto de competencia compartida, entendida como la responsabilidad específica atribuida a cada nivel de gobierno en determinada materia de acción pública. Por tanto, las competencias compartidas no pueden ser atribuidas a nivel de materia general o sector, salvo que el nivel de gobierno receptor sea responsable de todos los procesos de gestión y funciones públicas involucradas en esa materia o sector, lo cual es fuertemente improbable; en ese caso y sólo en ese caso, se podrá hablar de una materia de competencia exclusiva.
- El concepto de competencia exclusiva que, en correspondencia con lo anterior, es la responsabilidad específica claramente delimitada y atribuida a cada nivel de gobierno en determinada materia de acción pública. No todas las competencias exclusivas son a su vez excluyentes –como define la LBD de manera general y la LOPE para las del nivel nacional- porque sino el concepto de competencia delegable no sería aplicable, como no lo ha sido hasta ahora por la definición restrictiva que hace la ley de las competencias exclusivas.
- El concepto de rectoría no está suficientemente desarrollado en sus alcances por la LOPE. El ejercicio de la función de rectoría no se reduce a la de ser el titular principal de una materia, considera también poner en juego normas, capacidades y recursos, de tal manera que todos los agentes públicos que actúan en la materia, cumplan con su contribución al logro de los objetivos del conjunto y se respete a la autonomía que le es propia a cada nivel de gobierno. Todo ello requiere de nuevas capacidades en los



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

órganos rectores, dirigidas a regular, coordinar, supervisar y asegurar el logro de resultados de las políticas bajo su responsabilidad, en reemplazo de su cultura institucional de ejecución directa de esas políticas.

- El criterio de subsidiariedad, que no sólo implica asignar las competencias al nivel de gobierno más cercano a la población (en ese extremo, todas las competencias deberían ser atribuidas al nivel local, lo cual obviamente no resiste el menor análisis), sino también al que está en mejor capacidad de ejercerlas con eficiencia y mejores resultados para la población, lo cual requiere muchas veces que dos o más niveles de gobierno cooperen y se complementen a lo largo del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos involucrados.
- Es obligación compartida de los tres niveles de gobierno acercar los servicios del Estado a la población; y por esa razón se necesita definir las competencias específicas de cada uno de ellos y de manera interrelacionada. Sin embargo el rol general que le corresponde a los gobiernos locales en la mayor parte de materias de competencia compartida, es poco claro; lo cual se explica en gran medida por el enfoque no concordado con la LOGR con que se desarrolló la LOM.

Ahora bien, por más que se precise la asignación competencial por niveles de gobierno, no habrá forma de prever todos los problemas posibles; muy seguramente nunca se dejará de aprender de la implementación, según vayan evolucionando las capacidades del Estado, y habrá que mantener activa la voluntad de ir mejorando la delimitación de competencias a partir de las lecciones que vaya aportando la implementación del proceso de descentralización.

2.2 Transferencia de competencias

a) *Diseño*

La reforma de la Constitución estableció que el proceso de descentralización se realizaba “*por etapas, en forma progresiva y ordenada*” (CP 188; LBD, 4, b, g). Para ello, la LBD precisó que en la primera etapa del proceso se instalaban los gobiernos regionales, en la segunda se integraban los departamentos para formar regiones efectivas y sólo en la tercera y cuarta etapa se transferían las competencias sectoriales, comenzando por los sectores que no son educación y salud, y terminando con estos (LBD, segunda disposición transitoria)¹⁰².

¹⁰² En el marco del criterio de selectividad y proporcionalidad para la asignación y transferencia de competencias, la propia LBD menciona un criterio distinto, estableciendo que el proceso se inicia con las transferencias “*relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.*” (LBD, 14, b).



La LBD estableció criterios que debían guiar el proceso de asignación y transferencia de competencias, entre los cuales resalta el siguiente, directamente relacionado con el enfoque de progresividad y orden del proceso:

Criterio de 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...”* (LBD, 14, b)

La aplicación de este criterio conduce a un proceso asimétrico de la descentralización, es decir que la transferencia de competencias no tenga que avanzar necesariamente al mismo ritmo para todas las entidades. El instrumento concebido para la transferencia progresiva de competencias, tomando en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, fue la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales (LOGR, 85).

Hay que anotar que la LBD dispuso que además de competencias sectoriales, también se transfieran programas sociales y proyectos de inversión¹⁰³, que no corresponden propiamente al concepto de competencia sino que son más bien instrumentos para el ejercicio de determinada competencia. Esa misma disposición de la LBD precisó que este proceso se iniciase a partir del año 2003 *“en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local”*; sin embargo, líneas después, la misma ley dispone que la transferencia y recepción de los programas y proyectos de inversión, forme parte de la primera etapa de la descentralización (LBD, segunda disposición transitoria, primera etapa, ii).

La LOGR estableció los pasos para efectivizar el proceso de transferencia de competencias (LOGR 83):

- Los ministerios debían formar comisiones sectoriales de transferencia, presididas por un viceministro del sector.
- Las comisiones sectoriales de transferencia debían proponer ante el CND planes anuales de transferencias.
- El CND debía evaluar y articular esos planes en un plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, el mismo que deberá ser aprobado por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

La LOM se refiere a la transferencia de competencias al nivel local sólo en sus disposiciones complementarias: en la quinta disposición retoma el mandato de la LBD de que la transferencia de programas sociales¹⁰⁴ a las municipalidades debe iniciarse en el 2003; y en la séptima

103 LBD, segunda disposición complementaria, se refiere precisamente a *“programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional”*.

104 Esta vez la norma se refiere a *“fondos y proyectos sociales, así como de los programas sociales de lucha contra la pobreza”*.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

replica lo dispuesto por la LOGR y reseñado líneas arriba, extendiendo su aplicación para los gobiernos locales.

Finalmente, se fijó los criterios que el CND debería considerar en la elaboración plan anual de transferencia de competencias sectoriales (LOGR 84):

- La capacidad de gestión de cada gobierno regional para ejercer las competencias y funciones asignadas por ley.
- Las reglas de prudencia y transparencia fiscal y las normas técnicas de los sistemas administrativos del Estado.
- La inclusión de las actividades, programas, proyectos de inversión y fondos sociales que les correspondan recibir en los planes de desarrollo regional. Se incluyen además empresas, activos y acciones del Estado del ámbito regional.
- La adopción de medidas que favorezcan la promoción de inversiones.
- La compatibilización de los planes de desarrollo regionales con las políticas nacionales de desarrollo.
- Evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

De cualquier modo la LBD incorpora el criterio de concurrencia, el cual manda que *“En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. (...)”* (LBD, 14, d), que supone que la transferencia se haya hecho efectiva.

b) Implementación

La transferencia de funciones a los gobiernos regionales se inició incluso antes del primer referéndum para la integración de departamentos, dejando sin efecto, en los hechos, la secuencia de etapas del proceso de descentralización que había fijado la LBD¹⁰⁵.

Para la aplicación de la Ley del Sistema de Acreditación, el Poder Ejecutivo estableció indicadores que se enfocaban principalmente en verificar dotaciones (disponibilidad de personal, equipos, vehículos, locales, instrumentos de gestión), más que capacidades efectivas para el ejercicio de las funciones a ser transferidas. Por lo demás, en el caso del nivel regional, muchas de las capacidades que se buscaba verificar estaban asentadas en las direcciones regionales sectoriales que antes de efectivizar la transferencia de competencias, tenían una doble dependencia, administrativa del gobierno regional y funcional del respectivo ministerio. En el caso del nivel local, se fijaron requisitos simplificados enfocados en la transferencia de pro-

105 Ver LBD, segunda disposición transitoria.



gramas sociales (Foncodes y Pronaa, principalmente) que fueron la prioridad en el proceso de transferencia a los gobiernos locales, al inicio del proceso.

Finalmente, el sistema de acreditación desembocó en la ejecución de protocolos de verificación formal de requisitos para acceder a las transferencias, involucrando tanto a los ministerios transferentes como al CND. El proceso se hizo lento y la impaciencia de las autoridades regionales fue creciendo ante su expectativa de ejercer mayor poder de decisión en las materias sectoriales concernidas.

El denominado “shock de la descentralización” anunciado luego del cambio de gobierno nacional en 2006, ofreció acelerar el proceso y así, en el 2008, mediante directiva de la Secretaría de Descentralización de la PCM¹⁰⁶, se reemplaza la acreditación por compromisos de desarrollo de capacidades. Como resultado de ello, prácticamente se ha completado el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, salvo en el caso del régimen que corresponde a la MML en su rol de gobierno regional en el ámbito de la provincia de Lima; como se muestra en la tabla siguiente.

Descentralización de funciones sectoriales al nivel regional al 31/12/2013

Entidades	Universo	Avance	Pendiente de transferencia	
	Nº total de funciones	%	Nº de funciones	%
Gobiernos regionales	4,625 (1)	95,9%	191	4,1%
Municipalidad de Lima	185	17,3%	153	82,7%
Total	4810	92,85%	344	7,15%

(1) 185 funciones por 25 gobiernos regionales.

Fuente: PCM (2014). Elaboración: Raúl Molina (2015), en Acuerdo Nacional (2016).

Cabe anotar que el informe de la PCM señala que a finales de 2015 el número de funciones transferidas se elevó a 4473 lo cual representa un 93 % del total de funciones que corresponde a transferir a gobiernos regionales¹⁰⁷.

En el caso de los gobiernos locales, el proceso fue más progresivo y limitado en su alcance. Se transfirieron programas (instrumentos de ejecución) y no funciones (responsabilidades competenciales), y como parte del “shock de la descentralización” se planteó el desarrollo de pilotos de descentralización de la educación básica y de la salud primaria.

106 En febrero del 2007, mediante D.S. 007-2007-PCM se dispone la absorción del CND por la PCM y su reemplazo por una Secretaría de Descentralización.

107 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), “Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015”, Resumen Ejecutivo, Lima, p. 8.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Lo avanzado en ambos aspectos, a partir del 2011 prácticamente se ha revertido (en el caso de programas sociales) o desactivado (en el caso de los pilotos de educación y salud).

Transferencias de programas sociales a gobiernos locales al 31/12/2012)

Programas	Universo	Transferencia concluida	Avance
Programas de Complementación Alimentaria (PCA) /1	194 provincias y 43 distritos de provincia de Lima	A 194 MP y 35 MD de provincia de Lima	96,6%
Sociedades de Beneficencia Pública /2	102 entidades (incl. 1 Junta de Participación Social)	A 71 entidades a 66 MP	69,6%
Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF) /2	24 centros en 20 provincias	A 15 centros a 12 MP	62,5%
Programa Nacional Wawa Wasi /3	7064 centros en 109 provincias	A 4133 centros y 47 MP	58,5%
Centros de Emergencia Mujer (CEM) /2	116 centros en 106 provincias	A 60 centros a 52 MP	51,7%
Programa Integral de Nutrición (PIN) /4	194 provincias	A 56 MP	28,9%

1/ Principalmente Comedores Populares (también Hogares y Albergues, PANTBC y Alimentos por Trabajo).

Única transferencia que mostró avances en el 2012 respecto al 2011 y sólo en la Provincia de Lima.

2/ Se mantienen a cargo del ahora MIMP (ex MIMDES).

3/ Sobre su base, el 23/03/2012 se creó el Programa Cuna Más.

4/ Extinguido como tal el 31/12/2012.

MP: municipalidades provinciales; MD: municipalidades distritales.

Fuente: PCM (2013). Elaboración: Raúl Molina (2015), en Acuerdo Nacional (2016).

Más aún, en años recientes se ha hecho evidente una tendencia a modificar de *facto* determinadas competencias originalmente atribuidas a los gobiernos regionales o locales, sea recentralizándolas o vaciando de sentido su ejercicio. Por ejemplo:

- La creación del MIDIS, que implicó la recreación bajo gestión centralizada de determinados programas sociales que ya habían sido descentralizados en determinada proporción al nivel local (Desayunos Escolares en el marco del Programa Integrado Nutricional, reemplazado por Q'ali Warma, y Wawa Wasi sustituido por Cuna Más.
- La creación, mediante la Ley 29981, de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), que recentralizó competencias que ya habían sido transferidas al nivel regional.



- La Ley 30230, dada para promover y dinamizar la inversión, que en su artículo 22 establece que “... ni la zonificación económica ecológica, ni el ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso”, vaciando de poder regulador sobre los usos mayores del suelo –justamente la razón de ser de esos procesos- a la competencia regional de ordenamiento territorial.

En otros casos de competencias ya transferidas, las entidades del nivel nacional, vulnerando el criterio de concurrencia que fija la LBD, o bien no logran ceñirse cabalmente a su rol rector, compitiendo con los gobiernos regionales y locales en la ejecución directa de políticas públicas que conciernen a competencias transferidas, o si no lo exceden, sobrerregulando aspectos específicos del ejercicio de esas competencias que terminan reduciendo a los gobiernos descentralizados casi a un rol de sólo agencias ejecutoras.

c) Brechas

Principalmente en el caso del nivel regional, el proceso de descentralización de competencias no se hizo como mandaba la ley, de manera progresiva y ordenada, con base en la verificación previa de capacidades para el ejercicio efectivo de las competencias transferidas, sin pérdida en la calidad de los bienes y servicios públicos involucrados.

En el caso del nivel local se transfirió poco (principalmente programas sociales, además del ensayo representado por los pilotos de descentralización de educación y salud) y lo poco que se hizo, a la fecha, en gran parte se ha revertido.

Como se ha indicado, la limitación principal para un avance más sustantivo de la descentralización al nivel municipal, además de la gran diversidad de realidades locales y capacidades institucionales que lo caracteriza, es la falta de claridad predominante tanto en los órganos rectores nacionales como también en los gobiernos regionales, sobre el rol que debería corresponderle al nivel local para acercar en todo el territorio nacional, los servicios del Estado a las personas, con pertinencia e igualdad de oportunidades.

En la aplicación de la Ley del Sistema de Acreditación, principal instrumento del principio de transferencia progresiva y ordenada de competencias, establecido en la Constitución y la LDB, no se llegó a verificar realmente las capacidades institucionales preexistentes para ejercer las competencias a ser transferidas, ni tampoco a construirlas posteriormente.

Más bien, con el shock de la descentralización el proceso se aceleró y la transferencia de competencias sectoriales prácticamente se completó de manera uniforme a todos los gobiernos regionales, sin que la mayoría de ellos cuente realmente con los recursos, ni las capacidades institucionales duraderas para ejercerlas efectivamente.

La única excepción ha sido el régimen especial que corresponde a la MML en su rol de gobierno regional, en cuyo caso el avance ha sido más bien muy escaso, en buena medida



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

explicado porque compromete a los servicios públicos sectoriales de mayor envergadura localizados en el ámbito de la provincia de Lima, que los ministerios gestionan directamente (particularmente en los casos de los sectores de educación y salud pública).

Por otro lado, por la falta de claridad en la delimitación de competencias, los ministerios y organismos del nivel nacional mantienen su tendencia a ejecutar directamente componentes de políticas públicas que conciernen a competencias transferidas, muchas veces duplicando esfuerzos con los gobiernos regionales y en algunos casos, incluso con los gobiernos locales.

Es más, a partir del año 2011 se han producido casos de recentralización de competencias o programas que ya se habían transferido (fiscalización laboral al nivel regional y programas sociales al nivel local) o se ha vaciado de sentido su ejercicio (como en el caso de la competencia regional de ordenamiento territorial).

2.3 Condiciones para el ejercicio de competencias

a) Diseño

Iniciando el 2002, poco más de un mes antes incluso de aprobarse la reforma constitucional que relanzó los procesos de descentralización y regionalización, se promulgó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Anticipó varios enfoques que luego serían claves en el diseño de la descentralización y en las tensiones en su implementación, tales como mejorar la gestión pública, servicio al ciudadano, transparencia, participación y control ciudadanos, servidores públicos calificados y bien remunerados, gestión por resultados, asociados al enfoque de un Estado descentralizado.

La tercera disposición complementaria y final de esa ley estableció que en 90 días el Poder Ejecutivo debía remitir al Congreso el proyecto de nueva Ley del Poder Ejecutivo; y la cuarta disposición siguiente fijó un plazo de 180 días¹⁰⁸ para que el Ejecutivo haga lo propio con proyectos de nuevas leyes del sistema nacional de control y de la carrera pública, así como nuevas leyes orgánicas sectoriales y de los sistemas administrativos.

La LBD incluyó entre las funciones del CND la de *“capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal”* (LBD, 24, b) y en su segunda disposición transitoria precisa que en la etapa preparatoria del proceso de descentralización, el Poder Ejecutivo se encargaría entre otros, de llevar adelante un plan de capacitación a nivel regional y municipal¹⁰⁹; y en la primera etapa asegurará la continuación del plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal¹¹⁰.

108 La Ley 27852 lo amplió 30 días más.

109 LBD, segunda disposición transitoria, etapa preparatoria, V.

110 LBD, segunda disposición transitoria, primera etapa, iii.



En ese marco, se estableció (LOGR 86) que el CND *“formulará y aprobará el Plan de Capacitación en Gestión Pública a nivel regional, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar el proceso ordenado de transferencia de competencias”*.

El plan de capacitación en gestión pública a nivel regional debía enfocarse en aspectos tales como: (LOGR, 87):

- Fortalecimiento de sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito público, contrataciones y adquisiciones, e inversión pública.
- Actualización y simplificación de TUPA.
- Implementación de sistemas electrónicos de procesamiento de información.
- Fortalecimiento de capacidades de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.

Asimismo la LBD estableció que la Contraloría General de la República (CGR) se organiza con una estructura descentralizada para cumplir su función de control (LBD, 21.4). Un mes después de promulgada aquella, la Ley del Sistema Nacional de Control adoptó un enfoque desconcentrado de organización del sistema.

b) Implementación

Un gran déficit para el ejercicio efectivo de las competencias transferidas y para que éste se exprese en una mejora verificable de la capacidad agregada de servicio del Estado ha sido la disponibilidad de capital humano para la gestión descentralizada. Como se sabe, la carrera pública está congelada en el Perú desde la estabilización macroeconómica de los años 90 como también el desarrollo de las capacidades del personal permanente que recibieron los gobiernos regionales al renacer.

Eso se trató de suplir otorgándole a cada gobierno regional una pequeña asignación para financiar las remuneraciones de su equipo directivo. Sobre eso, los gobiernos regionales han tenido que recurrir a reforzar su capital humano mediante contratos administrativos de servicios (CAS) y locadores de servicios. Como se sabe, la limitación de estas modalidades es que el personal sometido a ellas es muy volátil porque todas ellas son a plazo determinado o no están sujetas a criterios objetivos de evaluación y salida del personal.

En los primeros años del proceso, el nivel nacional trató de afrontar esta limitación recurriendo a un gran activismo en la realización de actividades de capacitación a personal regional e incluso municipal, con el apoyo muchas veces de recursos de la cooperación internacional.

A partir del 2008, la ley del nuevo régimen de servicio civil reasigna a SERVIR, como autoridad nacional del sistema, la responsabilidad de desarrollo de capacidades de las personas que prestan servicios en las entidades públicas. En el año 2009 la Secretaría de Descentralización



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

de la PCM impulsó la aprobación de un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades que, sin embargo, no logró grandes resultados.

La limitación de todos esos esfuerzos es su concentración en el desarrollo de capacidades de personas, esfuerzos que en general, no logran trascender a sus instituciones. Lo cual se explica en una parte por la volatilidad del personal capacitado y en otra, por la rigidez de los sistemas administrativos a la que se enfrenta cualquier iniciativa de desarrollo institucional en el Estado.

Más allá de ello, la implementación de la reforma del servicio civil a nivel descentralizado avanza muy lentamente, por debajo de la urgencia de las necesidades, producto de la estrategia diseñada, de muy largo despliegue y basada en la iniciativa de las propias entidades.

Según información de SERVIR, de 213 entidades que han iniciado el proceso de tránsito al nuevo régimen de servicio civil, 61 son entidades subnacionales (28.6% de las que han iniciado el tránsito), ninguna con resolución de inicio a la nueva ley. De ellas, 7 son gobiernos regionales (28% de ellos); 21 municipalidades provinciales, incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima (10.7% de las mismas); 27 municipalidades distritales (1.6% de ellas); un organismo desconcentrado regional y 5 organismos municipales.¹¹¹

Otra limitación para el ejercicio de la gestión descentralizada es la rigidez de los sistemas administrativos que regulan la gestión financiera en el Estado (presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento), las contrataciones, adquisiciones y la inversión públicas, así como el sistema de control gubernamental. Todos ellos se enfocan en el control del cumplimiento de procedimientos normados con mucho detalle, con lo cual inhiben cualquier iniciativa de innovación en la gestión descentralizada y limitan fuertemente el ejercicio de la autonomía administrativa de los gobiernos regionales y locales.

Como parte de esos sistemas administrativos, según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR (novena disposición final), el sistema de control descentralizado está representado por los órganos de auditoría interna (conocidos como OCI) que existen en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local. Sin embargo, la propia CGR no se ha descentralizado como le mandaba la LBD y, aunque mantiene oficinas desconcentradas departamentales, tiene una estructura y cultura organizacionales muy centralizadas.

En ese marco, los órganos de auditoría interna existentes en gobiernos descentralizados¹¹² tienen claras limitaciones para ejercer su misión con real independencia, no sólo por el centralismo del sistema, sino porque, con excepción del titular de la OCI de la sede de cada

¹¹¹ Fuente: SERVIR, www.servir.gob.pe/servicio_civil/ al 4/01/2016. Los porcentajes están calculados respecto del total de entidades.

¹¹² Los cuales, según el artículo 17 de la Ley 27785 del Sistema, son responsables de "llevar a cabo el control gubernamental en la entidad", sin distinguir entre control interno y externo.



gobierno regional que son designados y pagados directamente por la CGR, en el resto de los casos (municipalidades, direcciones regionales sectoriales, UGEL y redes de salud), su personal y gastos de funcionamiento son financiados por las entidades bajo control.

Finalmente se debe considerar también como una limitación las características y posibilidades de la oferta educativa existente en materia de gestión pública descentralizada junto con las posibilidades de incidir en su mejora y, de otro lado la volatilidad del mercado laboral vinculado frente a la lentitud de implementación del servicio civil.

El informe de PCM sostiene que a partir del DS 047-2009-PCM se aborda un nuevo enfoque de la descentralización administrativa hacia el desarrollo de la gestión descentralizada orientada a resultados. Para ello el fortalecimiento de capacidades institucionales constituye un pilar para asegurar una gestión descentralizada efectiva. Anota también que bajo esa premisa en 2015 se ha sentado las bases, para que desde una institucionalidad más articulada entre los tres niveles de gobierno, pueda implementarse un nuevo enfoque de capacidades que trascienda a la persona y se extienda a la institución pública.¹¹³

c) Brechas

El desarrollo efectivo de capacidades humanas e institucionales descentralizadas es fundamental para el éxito del proceso de descentralización de competencias y funciones en beneficio de un mayor y mejor servicio del Estado a la población.

El esfuerzo de desarrollo de capacidades del personal regional y municipal en funciones es importante, pero es insuficiente si el capital humano de los gobiernos descentralizados sigue compuesto por personal de confianza y contratado por locación de servicios, altamente volátil, seleccionado mediante criterios discrecionales, y personal permanente, en general insuficientemente calificado, desmotivado y con un alto promedio de edad.

Frente a ello, la implementación de la reforma del servicio civil en los gobiernos descentralizados está mostrando avances muy lentos, abarcando una porción muy limitada de entidades, en parte explicado por la estrategia de implementación adoptada por su órgano rector, basada en la iniciativa de las entidades para incorporarse a ella y en un proceso muy complejo y lento de implementación.

Los sistemas de gasto público y control gubernamental están fuertemente enfocados en el control detallado de insumos y procedimientos, limitando fuertemente la autonomía de los gobiernos descentralizados, el ejercicio de las funciones transferidas y la adecuación de las políticas públicas a las especificidades territoriales. En un escenario de descentralización,

113 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 6.



la lógica de estos sistemas debería promover la responsabilización de los agentes públicos, enfocándose en el logro de resultados y prefiriendo mecanismos de control selectivo.

Está pendiente que el Sistema Nacional de Control adopte la estructura descentralizada que dispone la LBD, para reforzar su cobertura sobre los órganos desconcentrados del nivel nacional y sobre los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

3. PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANAS

a) Diseño

La Ley 27520, aprobada en setiembre del 2001 restituye la plena vigencia de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, incluyendo el de revocatoria de autoridades.

Meses después, la reforma constitucional fija uno de los enfoques del diseño del actual proceso de descentralización en el Perú, dirigido a enfatizar la participación ciudadana en la gestión descentralizada, al establecer las obligaciones de los gobiernos regionales y locales de planeamiento concertado, a través de los planes de desarrollo concertados (PDC) (CP, 192 y 195), de formular sus presupuestos con la participación de la población y de rendir cuenta anualmente de su ejecución, bajo responsabilidad (CP, 199). Además, la Constitución define una competencia clave a nivel municipal, pues precisa que los gobiernos locales *“promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local”* (CP, 197).

La LBD retoma las obligaciones de los gobiernos regionales y locales de *“promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública”*, para lo cual *“deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública (...), así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas”* (LBD, 17). Poco después, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de las entidades públicas, incluidos los gobiernos descentralizados, de implementar portales de transparencia.

Luego, la LOGR incorpora los consejos de coordinación regional (CCR), como órganos consultivos y de coordinación con las municipalidades del ámbito de cada gobierno regional, pero además les incluye representantes de la sociedad civil regional, con lo cual les da también un rol en la participación ciudadana a nivel regional (LOGR, 11 y 11-A).

Al año siguiente, la LOM los adecúa al nivel local como consejos de coordinación local (CCL) provinciales (LOM, 98 a 101) o distritales (LOM, 102 a 105), según corresponda y agrega la junta de delegados vecinales comunales, conformada por representantes de las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales del municipio, las comunidades nativas (cuando



existan) y por vecinos que representan a organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal (LOM, 106 a 110).

La LOGR también desarrolla la obligación regional de rendición de cuentas, estableciendo la obligación de la autoridad regional de llevar a cabo un mínimo de dos audiencias anuales de rendición de cuentas, al menos una fuera de la capital regional (LOGR, 24). En este caso, la LOM no hace lo propio quedando la obligación municipal de rendición de cuentas sólo a nivel constitucional.

Finalmente, la Ley Marco de Presupuesto Participativo desarrolla la obligación de los gobiernos regionales y locales de llevar a cabo procesos de presupuesto participativo.

Todo ello constituye un amplio conjunto de mecanismos de participación y vigilancia ciudadanas que desde los primeros años del proceso se asocian a la gestión pública descentralizada.

b) Implementación

Desde la instalación de los gobiernos regionales y la renovación de los municipales se generó una gran efervescencia en el ejercicio de los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, incorporados en la legislación, apoyados e incluso promovidos por organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional.

Junto con ello, la normatividad que desarrolló los procesos de presupuesto participativo estableció los comités de vigilancia; y durante varios años se produjo un movimiento de apoyo a esos procesos, involucrando al propio MEF.

No obstante, con el paso de los años se desarrollaron tensiones entre las autoridades elegidas y los representantes ciudadanos que participaban en esos espacios. Las primeras sienten afectados sus mandatos; los segundos, sienten que las administraciones no cumplen los acuerdos participativos. Por otro lado, la mayoría de gobiernos locales no cumplen con su obligación constitucional, pero no desarrollada en la LOM, de rendición periódica de cuentas.

En ese recorrido, los mecanismos participativos han ido perdiendo vigencia porque las autoridades han aprendido a cumplirlos sólo formalmente, porque se han sobrerregulado y han perdido incidencia en las decisiones públicas y finalmente, porque la población ha constatado su efectividad decreciente¹¹⁴.

114 USAID/Perú ProDescentralización y Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2009): Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Molina, Raúl: *Diez Años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas*. En: Cátedra Arequipa (2013): Primera Sesión: Diez Años de descentralización en el Perú. Balance y Perspectivas. Angel María Manrique, editor. Lima: Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Este debilitamiento es más evidente en las circunscripciones de mayor tamaño, tanto regionales como provinciales; en los ámbitos más urbanos que en los distritos de características más rurales, en muchos de los cuales los mecanismos de participación ciudadana logran aún mantener su vitalidad y vigencia.

En sentido semejante, se destaca el proceso de revocatoria habido en la ciudad de Lima en el 2013, por el cual se buscó revocar a la alcaldesa de Municipalidad Metropolitana y se logró la revocatoria de la mayoría del Concejo Metropolitano. Aunque desde hace casi veinte años se venían desarrollando procesos de revocatoria a nivel municipal y casi diez a nivel regional, la notoriedad de este caso particular generó una tendencia de opinión para limitar ese derecho.

Por efecto de ello, en el 2015 se emitió la Ley 30315, que modifica diversos artículos –y agregando algunos otros - de la Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, con el objetivo de limitar excesos en el ejercicio del derecho de revocatoria.¹¹⁵

c) Brechas

Hoy, aunque la legislación que los originó sigue vigente, los mecanismos de participación ciudadana se han debilitado fuertemente: Los planes de desarrollo concertado se actualizan con cada gestión pero se concretan muy limitadamente; los presupuestos participativos se aplican sobre una porción menor de los recursos de cada gobierno descentralizado y en el proceso participan principalmente actores organizados. L CCR y CCL cumplen un rol formal de aprobación de esos instrumentos y los comités de vigilancia son muy restringidos en el ejercicio efectivo de su función.

En general, las autoridades regionales y locales han aprendido a cumplir formalmente con sus obligaciones de participación ciudadana establecidas por ley, pero luego, no necesariamente incorporan la voz de sus ciudadanos en las decisiones públicas que los conciernen.

Los procesos de revocatoria han mostrado una gran dinámica; la mayoría de entidades cumplen su obligación de mantener un portal de transparencia, aunque el mapa de estos no necesariamente sea evidente para cualquier ciudadano; y a nivel regional como local, a pesar de la debilidad de los CCR y CCL, existe multiplicidad de espacios de participación ciudadana enfocados en agendas temáticas más concretas que sí atraen el interés de segmentos específicos de actores territoriales (incluyendo instrumentos como la consulta previa).

115 Se restringe la posibilidad de realizar procesos de revocatoria sólo al tercer año de mandato, se suprime el máximo de 400 mil firmas como requisito para solicitar la revocatoria de una autoridad, que fue argumentado como uno de los factores que facilitó que se concrete el proceso en el caso de Lima.



La profusión de mecanismos de participación ciudadana a nivel regional y local no ha logrado canalizar la conflictividad social frente a las industrias extractivas, en buena medida porque el nivel nacional de gobierno no involucra tempranamente a los gobiernos descentralizados ni a la población concernidos en las decisiones de los proyectos; y cuando lo hace, con el conflicto ya desatado, resulta tardío.

En ese sentido se requiere debatir acerca de la combinación de democracia representativa y participativa en el gobierno y la gestión subnacional que se promueve en el marco legal; obligando a definir una forma de equilibrio entre las prerrogativas de los representantes democráticamente elegidos y las instancias que ellos conforman; la influencia que debe tener la voz de los ciudadanos, organizados o no, en el sustento de las decisiones de esos representantes e instancias, y las garantías de rendición de cuentas que estos deben asegurar por los resultados de esas decisiones.

Esto debió ser particularmente relevante para la evaluación y revisión de la normatividad sobre revocatoria de mandato, mecanismo que debiera ser preservado como medio para garantizar que las autoridades elegidas rindan cuentas a sus electores poniendo en juego sus cargos, pero que, como se vio en el caso de Lima, no siempre es usado debidamente como expresión de voluntad mayoritaria, sino como un mecanismo de presión sobre las autoridades elegidas, por parte de actores políticos con aspiración a esos cargos.

En ese mismo marco, otros asuntos pendientes son:

- La obligación de rendición de cuentas está fijada en la Constitución (CP 199), sin embargo, pero no ha sido retomada y regulada en la LOM, como sí lo ha sido para el caso regional en la LOGR.
- Los gobiernos descentralizados en general cumplen con su obligación de mantener el portal de transparencia a que los obliga la ley; sin embargo no siempre esos portales cumplen con los requisitos mínimos establecidos, no necesariamente contienen la toda información que deben contener, suele suceder que la información no esté actualizada o la ruta para llegar a ella no es evidente para un usuario no habituado.

4. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

4.1 Diseño de las instancias de representación política

a) Diseño

Ambos niveles de gobierno descentralizado cuentan con un órgano colegiado formado por representantes elegidos -Consejo Regional y Concejo Municipal respectivamente-, con funciones normativa y fiscalizadora (CP 191 y 194; LOGR, 11 y 13; LOM, 5). De acuerdo a su



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

función normativa, emiten ordenanzas con rango de ley en los asuntos de su competencia (LOGR 38 y LOM 40).

No obstante ello, ambos niveles de gobierno descentralizado tienen un diseño institucional claramente presidencialista, más aún en el caso del nivel local en que el alcalde es miembro del concejo municipal y lo preside; además cuenta con “*voto dirimente en caso de empate*” (LOM, 17).

Al inicio, presidentes y consejeros regionales se elegían conjuntamente en una lista y en una sola vuelta y distrito electoral departamental. Los consejos regionales están conformados por un número que oscila entre 7 y 25 consejeros, los cuales inicialmente se elegían en lista cerrada, con premio de mayoría, asegurando un mínimo de uno por provincia (LER 6).

Los concejos municipales se componen de 5 a 15 regidores, con excepción del Concejo Metropolitano de Lima formado por 39 miembros (LOM 24). Los alcaldes y regidores, tanto provinciales como distritales, se eligen de manera conjunta en lista cerrada y en una sola vuelta, por distritos electorales provinciales y distritales respectivamente, con premio de mayoría para la lista que obtenga la mayor votación, independientemente del porcentaje obtenido.

b) Implementación

Desde sus primeros años, se hicieron modificaciones en el régimen de gobierno regional y en las reglas de elección de sus autoridades.

En el 2007, mediante Ley 29053, se estableció la separación de poderes entre el consejo regional, definido como órgano normativo y fiscalizador, y la presidencia regional, como órgano ejecutivo de los gobiernos regionales, justificada en fortalecer a los consejos regionales para equilibrar el poder de los presidentes regionales.

En el 2009, mediante Ley 29470, se modifica la Ley de Elecciones Regionales instaurando una segunda vuelta electoral para la elección de presidentes regionales, en el caso de que ninguna lista alcanzara un mínimo de 30% de votos válidos y la elección de los consejeros regionales por distrito electoral provincial. El JNE define el número de consejeros por provincia, dentro del tramo que va de 7 a 25 (CP 191) de acuerdo a ley y siguiendo un criterio de población electoral. Estas modificaciones se justificaron en función de mejorar la representatividad de las autoridades regionales.

Finalmente, debido a una serie de denuncias de corrupción a nivel regional (gobiernos regionales de Ancash, Pasco, Cajamarca, Loreto, Tumbes) y local (Municipalidad Provincial de Chiclayo) que se denunciaron en el 2014 en el contexto del proceso electoral regional y municipal de ese año; fue aprobada en 2015 la Ley 30305, mediante la cual se prohíbe la



reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes¹¹⁶, argumentando que con ello se desincentivaba la corrupción, al impedir que autoridades deshonestas se perennizaran en sus cargos, aún cuando es conocido que en el Perú la tasa de reelección de autoridades, sobre todo a nivel regional, es bastante baja y que, salvo excepciones, los gobernadores regionales reelectos, en general, han coincidido con gobiernos regionales de mejor performance.

Las leyes que buscaron fortalecer el poder y la representatividad de los consejos regionales para equilibrarlo con el de los gobernadores regionales no necesariamente han logrado los efectos deseados; por un lado por el diseño fuertemente presidencialista de los gobiernos regionales, pero también por las propias limitaciones que muestran los consejos regionales para poder ejercer cabalmente sus roles normativo y fiscalizador¹¹⁷. Baste para ello mirar el reducido número de miembros que componen a la mayoría de consejos regionales.

Número de miembros por Consejo Regional

Nº de consejeros	Nº de gobiernos regionales
7	4
8 a 9	10
10 a 12	5
14 a 17	5
24	1

Fuente: Resolución 270-2014-JNE
Elaboración Comisión de Descentralización

Los concejos municipales no escapan a similares limitaciones. En el 2006 el JNE estableció que los concejos municipales –provinciales o distritales- de los municipios con población total hasta 25 mil habitantes debían estar formados por sólo 5 regidores. Según datos del propio JNE¹¹⁸, en el 2014 les correspondía ese número mínimo de regidores a los concejos municipales de 1537 gobiernos locales (83,4% del total de municipalidades existentes a ese año).

c) Brechas

La realidad indicaría que en el marco de la descentralización se ha producido una mayor visibilidad de las prioridades territoriales en la agenda estatal y en la arena pública nacional, en parte explicado por una también mayor visibilidad de las autoridades subnacionales, sobre

116 Esta ley también incluyó una modificación de forma: el cambio de denominación de presidentes regionales por la de gobernadores regionales, justificado en que la primera contribuía a una sobreestimación de su autonomía por parte de las autoridades regionales.

117 Número de miembros, representatividad de éstos, potestades atribuidas, capacidades y recursos para ejercerlas.

118 Según Resolución 269-2014-JNE.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

todo las regionales, y por el trabajo a esas escalas, de las asociaciones de gobiernos descentralizados de alcance nacional (ANGR, AMPE y REMURPE).

No obstante, los consejos regionales y concejos municipales muestran notorias limitaciones para ejercer cabalmente sus roles de representación, normativo y fiscalizador en sus propios ámbitos. Ello tendría que ver con ciertas debilidades e incentivos negativos implícitos en el diseño del sistema de representación política a nivel descentralizado, tanto en lo que se refiere a fortaleza de las organizaciones políticas, como a las reglas electorales. Entre se ellas cabe resaltar se resalta:

- El distrito electoral único vigente para la elección de regidores provinciales desfavorecería la representación de los distritos en la agenda del respectivo concejo provincial; esto puede ser particularmente relevante en el caso de ámbitos urbanos formados por varios distritos con realidades muy distintas, como es el caso de Lima y varias otras ciudades mayores, pero también lo es en los casos de distritos rurales, muy alejados y muy distintos de su respectiva capital provincial.
- Consejos regionales cuyo número de miembros varía, con excepción de un caso, entre 7 y 17 consejeros o concejos municipales que en más del 80% de ellos, sólo tienen 5 regidores, que representan colegiados con un tamaño probablemente insuficiente para la deliberación indispensable para cumplir cabalmente con su función normativa.
- La debilidad de las organizaciones políticas a nivel descentralizado, de las que emanan los consejeros y regidores que forman los consejos regionales y concejos municipales, lo que hace que una mayoría de consejeros y regidores no tengan experiencia política previa que asumir las funciones que deben desempeñar.
- Las restricciones normativas que limitan a los consejos regionales y concejos municipales en el ejercicio de su función fiscalizadora, menos aún para cuestionar a funcionarios directivos de su entidad. Y en el caso municipal para convocar sesión- sin que medie autorización previa del alcalde

Las reformas que se ha introducido en últimos años no necesariamente han logrado sus efectos buscados para mejorar la representación, la rendición de cuentas y la probidad de las autoridades y sus administraciones. La separación de poderes introducida a nivel regional no necesariamente ha fortalecido a los consejos regionales, por el diseño legal fuertemente presidencialista que tienen los gobiernos descentralizados. La no reelección inmediata de gobernadores y alcaldes incentiva el cortoplacismo, impide que las buenas autoridades puedan ser reelegidas y no hay evidencia de que sirva contra la corrupción.

Sin embargo, esas reformas no han enfrentado otras características del diseño de las instancias de gobierno descentralizado que aparecen cuando se contrasta los niveles regional y local, sobre las cuales es posible preguntarse si contribuyen a esos objetivos de mejora de la representación, la rendición de cuentas y la probidad de las autoridades y sus administraciones.



Se pueden señalar las siguientes a manera de ejemplo:

- Distritos electorales provinciales para la elección de consejeros regionales y distrito único para la elección de regidores provinciales: en el primer caso se privilegia la representación de las partes pero se puede estar afectando la visión regional de conjunto del colegiado; en el segundo caso, se perjudica la representación de los distritos a favor de la capital provincial.
- Segunda vuelta para la elección de gobernadores regionales, justificada en contribuir a fortalecer la gobernabilidad regional y, frente a ello, alcaldes elegidos con menos del 20% de los votos válidos que inmediatamente tienen que enfrentarse al hostigamiento político de los candidatos perdedores.
- Premio de mayoría en los concejos municipales para la candidatura ganadora, independientemente de la votación obtenida: que eventualmente podría justificarse en concejos con 5 regidores¹¹⁹, pero no es comprensible en distritos de gran población y a nivel provincial; lo cual pone en contraste cuestiones de representatividad y de gobernabilidad.

Finalmente, hay que llamar la atención sobre las limitaciones que tienen los CCR y los CCL provinciales para cumplir el doble rol que les asigna la ley, de ser los principales espacios de consulta ciudadana a nivel regional y local, y a la vez, en las escalas regional y provincial, servir como canales de coordinación intergubernamental regional-local y provincial-distrital, respectivamente.

La participación ciudadana y la coordinación intergubernamental son procesos de naturaleza distinta, ambos absolutamente indispensables para la gestión descentralizada y, el segundo de ellos, por falta de canales específicos, está siendo muy débil en la descentralización en el Perú.

4.2 Características específicas de diseño del nivel regional

a) *Diseño*

Los gobiernos regionales nacen con base en los bienes, la estructura administrativa y las subregiones de los CTAR.¹²⁰

A esa organización preexistente se sobrepuso una pequeña nueva estructura de gobierno, de coordinación y gerencia, conformada por una presidencia regional, que presidía un con-

119 Una posibilidad de mejora de la representación de minoría sería que el premio de mayoría para la lista ganadora consistiera en otorgarle mayoría, es decir 3 regidores y no la mitad más uno, es decir 4.

120 LBD, tercera, quinta y sexta disposiciones transitorias y LOGR quinta disposición transitoria complementaria y final.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

sejo regional poco numeroso; consejeros regionales representando provincias, elegidos en lista cerrada; un consejo de coordinación regional como órgano consultivo (CP, 191 y LOGR, 11); así como una gerencia general y cinco gerencias regionales de propósito multisectorial (LOGR, 12 y 29)¹²¹ que, en parte, recuerdan el modelo de organización municipal.

Además, desde el inicio, aunque todavía no se les había transferido funciones, se les adscribieron nueve direcciones regionales sectoriales existentes en cada departamento¹²², con doble dependencia, de un lado, administrativa del gobierno regional; del otro, técnica, funcional –y además normativa– del respectivo sector. Los directores regionales debían nombrarse por concurso convocado por cada gobierno regional en coordinación con el nivel nacional, bajo las normas que estableciera el CND¹²³.

Finalmente los gobiernos regionales incorporaron los órganos desconcentrados del Archivo General de la Nación y progresivamente, en aquellos casos que correspondía, se les incorporó los proyectos especiales de ámbito departamental o menor del ex Instituto Nacional de Desarrollo (Inade)¹²⁴.

b) Implementación

Muy pronto los presidentes regionales presionaron para designar a los directores regionales sectoriales. En diciembre del 2006 éstos pasaron a ser funcionarios de confianza y a depender con mayor claridad de las respectivas gerencias regionales.

Sin embargo, estas gerencias son muy débiles para ejercer dirección efectiva sobre las direcciones regionales, sobre todo sobre las mayores (educación, salud, agricultura). Por su parte, en los casos de los servicios de educación y salud, las direcciones regionales tampoco lograron ejercer efectiva conducción sobre sus unidades ejecutoras desconcentradas (UGEL, redes de salud y hospitales regionales).

Para intentar enfrentar esas limitaciones, diversos gobiernos regionales han emprendido en diferentes momentos iniciativas de reforma organizativa y fortalecimiento de sus capacidades institucionales, entre las que se puede mencionar:

121 Gerencias Regionales de i) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, ii) Desarrollo Económico, iii) Desarrollo Social, iv) Infraestructura y v) Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

122 Direcciones Regionales de i) Agricultura, ii) Comercio y Turismo, iii) Educación, iv) Energía y Minas, v) Producción, vi) Salud, vii) Trabajo y Promoción del Empleo, viii) Transportes y Comunicaciones, y ix) Vivienda, Construcción y Saneamiento.

123 LOGR décimo segunda disposición transitoria, complementaria y final.

124 MOLINA, Raúl (2010): *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Lima: Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado y USAID/Perú ProDescentralización.



- El Gobierno Regional de Arequipa, en el año 2007, que convirtió a sus 9 direcciones sectoriales en gerencias regionales en reemplazo de aquellas establecidas en la LOGR
- Le siguió el Gobierno Regional de La Libertad, con la variante de adicionar a las 9 gerencias regionales sectoriales, varias otras gerencias para otros temas de acción regional y, luego, más recientemente, el Gobierno Regional de Lambayeque
- Poco después el Gobierno Regional de Huancavelica adoptó un enfoque absolutamente distinto de reforma, constituyendo sobre la base de sus gerencias sub-regionales, unidades ejecutoras multisectoriales en cada provincia del departamento.
- Entre los años 2010 y 2014, el Gobierno Regional de San Martín desarrolló un amplio proceso de rediseño de su organización y fortalecimiento de sus capacidades institucionales, convirtiendo a las direcciones sectoriales en órganos de línea de sus gerencias regionales, creando unidades administrativas desconcentradas para que sus unidades misionales se enfoquen en la implementación de políticas públicas y prestación de servicios públicos regionales, capitalizando a los proyectos especiales que le transfirió el Inade como unidades ejecutoras multisectoriales de inversión pública.
- Diversos gobiernos regionales han constituido autoridades ambientales regionales (Arequipa, San Martín y sin que funcionen completamente, Madre de Dios, Amazonas y Ucayali); y centros de planeamiento regional (La Libertad, Cusco, Piura, y sin que haya logrado funcionar, Cajamarca).¹²⁵

c) Brechas

Se creó gobiernos regionales asentados en departamentos como entidades temporales en tanto se conformaban regiones efectivas, pero ya están en su décimo cuarto año de vida institucional y su cuarto periodo gubernativo. No obstante, no se les ha dado las herramientas mínimas (autonomía, capital humano, claridad en sus competencias, recursos) para que puedan ejercer cabalmente su rol de gobierno intermedio en la organización vertical del Estado.

Los gobiernos regionales son organizaciones muy vastas, con planillas entre 15 mil y 25 mil servidores (incluyendo al personal de educación y salud a su cargo que suele representar alrededor del 70% de esa planilla), pero con un diseño organizacional muy fragmentado, que no logra que cada gobierno regional funcione como una organización integrada.¹²⁶

125 MOLINA Raul(2010), op.cit.; Proyecto ProGobernabilidad (2013): Iniciativas de Reforma Institucional en los Gobiernos Regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. Lima: Serie Documentos para el Debate. MOLINA Raúl y Cinthya ARGUEDAS (2015): Sistematización de la Experiencia de modernización y Reforma Institucional del Gobierno Regional de San Martín. Lima, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Cooperación Alemana implementada por GIZ.

126 Ver MOLINA (2010), op.cit.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

- Gerencias regionales con muy pocos poder e instrumentos (personal, recursos, capacidad normativa y ejecutiva) para dirigir, alinear, coordinar, supervisar y evaluar a las estructuras ejecutoras adscritas a ellas.
- Direcciones regionales sectoriales que en la mayoría de gobiernos regionales siguen siendo órganos desconcentrados, en varios casos con unidad ejecutora presupuestal propia y, por lo tanto, muy difíciles de ser alineadas con políticas regionales por su respectiva gerencia regional, situación que ellas sufren también con sus propias unidades desconcentradas, sobre todo cuando éstas también cuentan con su propia unidad ejecutora presupuestal (como en los casos de la mayoría de las UGEL y muchas redes de salud).
- Dependencias regionales desconcentradas, responsables de la prestación final de los servicios públicos regionales o de la ejecución de inversión pública regional (como son las gerencias sub-regionales, las unidades desconcentradas sectoriales o los proyectos especiales transferidos), también muy difíciles de alinear y supervisar por los órganos centrales regionales, por debilidad de éstos, relativa autonomía presupuestal de aquéllas, razones de distancia y limitaciones operativas (transporte).

Todo ello, bajo una superestructura de gobierno y alta dirección limitada para dirigir, supervisar y asegurar que sus decisiones y la información sobre sus resultados, recorran sin tergiversarse una estructura tan vasta, con tantos niveles organizacionales superpuestos.

Por otro lado, la rigidez de los sistemas administrativos nacionales, particularmente de personal, y las restricciones a su autonomía en el uso de sus recursos, limitan muy fuertemente a los gobiernos regionales para enfrentar los problemas de diseño, más allá de la voluntad que tengan de hacerlo. Así, todas las experiencias de reforma organizativa emprendidas por diversos gobiernos regionales se han enfrentado a la imposibilidad de poder reubicar siquiera a un servidor permanente por necesidad del servicio público o a la dificultad de recomponer su estructura de unidades ejecutoras presupuestales.¹²⁷

4.3 Características específicas de diseño del nivel local

a) Diseño

El diseño general del nivel local proviene de la década de los 80, establecido en la anterior Ley Orgánica de Municipalidades¹²⁸.

La Constitución menciona que existen municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local;

127 Ver MOLINA y ARGUEDAS (2015), op.cit.

128 Ley 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, junio de 1984.



las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley (CP, 194). Desde su título preliminar la LOM especifica como “*órganos de gobierno*” sólo a las municipalidades provinciales y distritales (LOM, 1) y se refiere a las municipalidades de centro poblado sólo varios artículos después (LOM, 2).

La Constitución y la LOM establecen dos regímenes especiales, para la MML y las municipalidades fronterizas (CP, 198 y LOM, 3). Además, la LOM incorpora un título especial para las municipalidades ubicadas en zonas rurales (LOM, Título XI).

No obstante, a nivel competencial la LOM sólo desarrolla dos regímenes: el general, diferenciando con poca claridad las competencias provinciales y distritales (LOM, Título V); y el régimen especial de la MML (LOM, Título XIII, 151 y Capítulo IV). En el Título XI correspondiente a las municipalidades en zonas rurales agrega unas precisiones accesorias que no afectan el régimen general.

Como estructura de organización básica de las municipalidades, la LOM sólo especifica la gerencia municipal (LOM, 27), la procuraduría municipal (LOM, 29) y el órgano de control (LOM, 30). Especifica que los demás órganos los determina cada gobierno local (LOM, 28), sin ninguna indicación normativa sobre la organización de línea para las funciones municipales sustantivas. Sólo exonera a las municipalidades de zonas rurales, según sus características, de ajustarse a esa estructura básica (LOM 142).

La LOM establece la obligación de las municipalidades provinciales y distritales de entregar a las municipalidades de centro poblado una parte de sus recursos en proporción a su población y a los servicios delegados (LOM, 133). Además, a fines del 2004 se promulgó la Ley 28440, de elección de autoridades de municipalidades de centro poblado.

b) Implementación

Las diferentes categorías y regímenes de municipalidades que la LOM reconoce en la práctica no significan mucho en términos de las diversas formas de organización que las municipalidades adoptan. El tamaño y complejidad de esa organización responden más bien al perfil de la agenda ciudadana que deben atender, a los recursos de que disponen para financiar sus acciones y a las capacidades institucionales a las que pueden acceder desde la realidad de cada municipio.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, su doble condición de gobierno local y regional para el ámbito de la provincia de Lima, en términos organizacionales sólo le significó la creación -impuesta por el MEF- de un nuevo pliego presupuestal para gestionar los recursos que le corresponden en tanto que gobierno regional, separadamente de aquellos que ya gestionaba como gobierno local en su pliego presupuestal preexistente.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

En el caso de las municipalidades rurales, en el 2006 se formaron en el seno del Poder Ejecutivo, sucesivas comisiones con el encargo de elaborar el listado de municipalidades rurales a que se refiere a la novena disposición complementaria de la LOM. No obstante ello, ese listado sólo se aprobó en el 2011 mediante D.S. 090-2011-PCM y en la práctica no les ha significado ningún beneficio, que no sea la *“asignación prioritaria y compensatoria”* del Foncomún (LOM, 146) que en realidad, ya tenían desde la creación del Fondo (D.L. 776, 87, a).

Respecto a la obligación de las municipalidades de entregar a las municipalidades de centro poblado (MCP) de su circunscripción una parte de sus recursos para el financiamiento de los servicios delegados, amparándose en lo que establece la LOM¹²⁹ acerca de que las MCP existentes deben adecuar su funcionamiento a dicha ley, un gran número de municipalidades retardó el cumplimiento de dicha obligación. A fin de obligar a las municipalidades a cumplir esa disposición, en el 2005 el Congreso aprobó la Ley 28458 que fijó un plazo de 90 días para la adecuación de las MCP existentes, a partir de presentada su solicitud correspondiente o publicada la ordenanza municipal con ese objeto. A pesar de ello, los recursos que en general las municipalidades transfieren a las MCP de su ámbito son ínfimos y no permiten financiar ningún servicio público; a lo más sirven para financiar algunos limitados gastos de funcionamiento.¹³⁰

En los primeros años del proceso se observó una efervescencia de creación de asociaciones de municipalidades, basadas en criterios de afinidad por cuencas, corredores económicos, en muchos casos impulsadas por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (RE-MURPE). A partir de la aprobación de la ley de mancomunidades existe una tendencia clara a reemplazar las asociaciones por mancomunidades municipales en la expectativa por ejemplo, de acceder a mayores recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) presentando proyectos de mayor envergadura a nombre de la respectiva mancomunidad.

c) Brechas

En el nivel local el desafío es la enorme diversidad de las realidades que enfrenta. No hay ninguna relación entre la agenda de prioridades ciudadanas que debe atender una municipalidad de un ámbito urbano consolidado y las capacidades institucionales de que dispone para ello, con respecto a la agenda de prioridades ciudadanas y capacidades institucionales de que dispone una pequeña municipalidad de un ámbito rural de población dispersa.

En la práctica la legislación municipal no reconoce esa diversidad, pues es poco clara para diferenciar el rol de las municipalidades provinciales; no desarrolla el caso de las municipalidades conurbadas en ciudades mayores; no enfrenta la gestión articulada del área metropo-

129 LOM, décimo segunda disposición complementaria.

130 Ver MOLINA (2006) para USAID/Perú ProDescentralización, op.cit.



litana de Lima y Callao; exhibe falta de claridad en el régimen de municipalidades de centro poblado como nivel de desconcentración municipal.

No obstante las particularidades que reconoce para las municipalidades provinciales, distritales, fronterizas y de zonas rurales, en la práctica la LOM las trata como un solo tipo de entidad, bajo un mismo régimen general.

El único régimen especial que realmente desarrolla la ley es el de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), pero en realidad no resuelve el régimen especial que le corresponde a la ciudad de Lima, y no sólo a la MML, en tanto que sede de la capital de la República.

En ese sentido no considera la interrelación entre las competencias de la MML con la Municipalidad Provincial del Callao, con la que comparte los sistemas urbanos comunes al área metropolitana de Lima y Callao (transporte, saneamiento, gestión de desechos, entre otros); y, con las municipalidades distritales de la provincia de Lima, que fragmentan en 42 partes los recursos disponibles y la orientación de las políticas urbanas en el ámbito de la provincia.

El D.S. 090-2011-PCM por el que se aprueba el listado oficial de municipalidades rurales estableció que 71% de las municipalidades existentes a ese año eran rurales; sin embargo se debe considerar las grandes diferencias que entre ellas mismas existen. De modo muy general, por ejemplo, la heterogeneidad se manifiesta entre los municipios rurales altoandinos y amazónicos de población más dispersa, y los municipios también rurales de la costa o los valles interandinos, más poblados y mejor intercomunicados.

Sigue pendiente entonces una diferenciación basada en variables objetivas, de regímenes de competencias, fuentes de ingresos y diseños organizativos entre municipalidades urbanas y rurales, y sus múltiples variaciones intermedias.¹³¹

Finalmente, existe la necesidad de clarificar el régimen de municipalidades de centro poblado. Es incuestionable que en un país como el Perú, con los desafíos de comunicación física que entraña su geografía, es indispensable una forma de desconcentración municipal, pero el supuesto implícito en la LOM, es que cada municipalidad distrital dispone de los recursos necesarios y suficientes para atender a toda la población de su ámbito y que el hecho de que no preste servicios a los centros poblados del distrito, lejanos de la capital distrital, se debe solamente a un problema de distancia e incomunicación.

De lo anterior se podría colegir que bastaría crear municipalidades de centro poblado, trasladarles el porcentaje de presupuesto municipal proporcional a su población, así como las funciones correspondientes. Esto no es generalmente así, en la mayoría de centros poblados aspirantes a tener una municipalidad de ese tipo, la población no puede o no está dispuesta

131 Una aproximación a la heterogeneidad de las municipalidades y una idea acerca de su tipología ha sido expuesta en el Informe anual de evaluación del período legislativo 2012-2013, cap. 6 y anexo.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

a tributar para sufragar los servicios locales; por lo tanto, cualquier posibilidad de transferirles recursos depende principalmente del Foncomún, cuyo monto no resulta de un cálculo de las necesidades de gasto de cada distrito y sus centros poblados, sino de una alícuota sobre una bolsa predeterminada obtenida de una sobretasa al IGV, denominada impuesto de promoción municipal.

Ello significa que cualquier municipalidad no puede financiar un número indeterminado de MCP y que realistamente, estas deben ser vistas como una forma de autogestión comunal, con responsabilidades municipales muy específicas, previos acuerdos entre la autoridad municipal y la población organizada, acerca de cómo se organizarían y financiarían los servicios que se delegarán.

5. DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS FISCALES

a) *Diseño*

La ley de bases estableció principios generales y específicos de la descentralización fiscal (LBD 4 y 5), así como criterios para la transferencia de competencias (LBD 14), entre los cuales se resalta los dos siguientes que señalan la correspondencia que debe haber entre los procesos de descentralización de competencias y de los recursos que permitan sostener su ejercicio:

- Principio de neutralidad en la transferencia de los recursos, que es el más relevante desde la perspectiva del MEF, pues la transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales debe tener efectos fiscales neutros, es decir, se debe *“evitar la transferencia de recursos sin [su] contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.”* (LBD 5 c)
- Criterio de provisión, espejo y contraparte ineludible del principio anterior. La LBD añade que *“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.”* (LBD 14 c)

Adicionalmente, la LBD establece que el Poder Ejecutivo debe proponer al Congreso de la República para su aprobación, los tributos *“cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales”* (LBD, 38). La LOGR precisa esa obligación¹³² mandando que en un plazo de 180 días el Ejecutivo debía presentar al Congreso un proyecto de Ley de Descentralización Fiscal.

132 LOGR, Sexta disposición transitoria complementaria y final.



En respuesta, en febrero del año 2004, haciendo uso de facultades legislativas, el Poder Ejecutivo promulga el D.Leg. 955, el cual ata a la conformación previa de regiones efectivas (producto de la integración de departamentos) cualquier posibilidad de descentralización fiscal al nivel regional o de coparticipación de éste en ingresos provenientes de tributos nacionales.

Además, desde muy temprano en el proceso, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (mayo del 2003) y el D.Leg de Descentralización Fiscal (febrero del 2004) establecieron reglas fiscales aplicables a los gobiernos descentralizados (principalmente límites al crecimiento del gasto corriente y el endeudamiento), previniendo que la descentralización pudiera propiciar situaciones de desequilibrio en las finanzas públicas, como había ocurrido en otros casos latinoamericanos¹³³.

A diferencia de los gobiernos regionales, los gobiernos locales sí tienen atribuidos tributos y facultades para su recaudación. El régimen de ingresos municipales ya había sido establecido desde antes de la reforma constitucional del 2002, a través del D.L. 776 de Tributación Municipal (1994), que racionalizó los tributos municipales y creó el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), y la Ley del Canon (2001)¹³⁴, que fue el resultado de una larga lucha de los departamentos y municipios productores de recursos naturales para participar en los beneficios de su explotación. La estructura básica de ingresos municipales resultante de estas normas fue complementada en el 2004, por la Ley de regalía minera.

Hay que precisar, sin embargo, que el régimen de tributación municipal vigente (impuestos y tasas) tiene un claro sesgo urbano. Los principales impuestos municipales (predial, de alcabala y al patrimonio automotriz), los arbitrios por servicios públicos más extendidos (limpieza pública, parques y jardines y serenazgo), las licencias de funcionamiento, los derechos por servicios administrativos y la tasa por estacionamiento, son más propios de los medios urbanos¹³⁵. A pesar de que la base legal permite que varios de ellos (tales como el impuesto predial o el arbitrio de limpieza pública) también se acoten en áreas rurales, la población no tiene cultura de pagarlos; asimismo, el tipo de economía informal predominante a nivel rural hace que los derechos por servicios administrativos -expresados en los TUPA- tengan muy poca aplicación.¹³⁶

133 Los casos más citados en la literatura sobre el tema suelen ser los de Argentina, Brasil y Colombia.

134 El Canon tiene su fundamento en la Constitución, pues “corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon” (CP 77) pues los “recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento” (CP 66).

135 Para la definición de los impuestos y tasas municipales, ver el D.L. 776, Título II para lo que se refiere a los impuestos y el Cap. II del Título III, para lo que corresponde a las tasas.

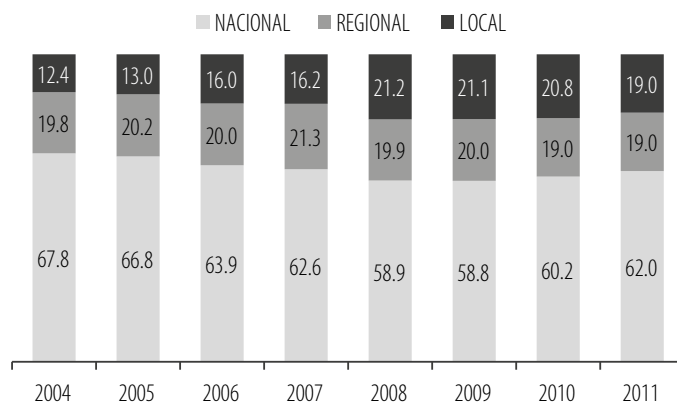
136 ARGUEDAS, Cinthya y Raúl MOLINA (2010), “Elaboración de Guía TUPA modelo para municipalidades de ámbito rural – Etapa I”. Informe final de consultoría para la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ por encargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.



b) Implementación

Es innegable que los recursos disponibles por los gobiernos descentralizados se han incrementado sustantivamente en el marco del proceso de descentralización. Según cifras de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (CMMDF) 2012¹³⁷, entre 2004 y 2011, los ingresos por toda fuente de los gobiernos regionales y locales crecieron 125% en términos reales¹³⁸. Sin embargo, su participación en la composición porcentual de los ingresos no financieros del Gobierno General (GG)¹³⁹ tuvo un crecimiento marginal, de 33.0% en el 2004 a 36.4% en el 2011. En correspondencia, la participación de los gobiernos descentralizados en el gasto no financiero total del Gobierno General evolucionó como se muestra en el gráfico siguiente.

Evolución de la estructura de gasto no financiero del Gobierno General (%)



Gráfica 4. Fuente: MEF-SIAF/DGPM.

Elaboración: CMMDF 2012

Cuando se examina las causas del crecimiento de los ingresos de los gobiernos descentralizados, la explicación está principalmente en el boom de crecimiento que mostraron las transferencias por canon y regalías entre los años 2005 a 2012¹⁴⁰. Así, las transferencias por concepto de canon y regalías mineras que los gobiernos regionales y locales recibieron en el

137 Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, creada por la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2012.

138 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): Informe Técnico de Evaluación de Viabilidad de Implementación de Propuestas elaborado para la CMMDF 2012; p. 35.

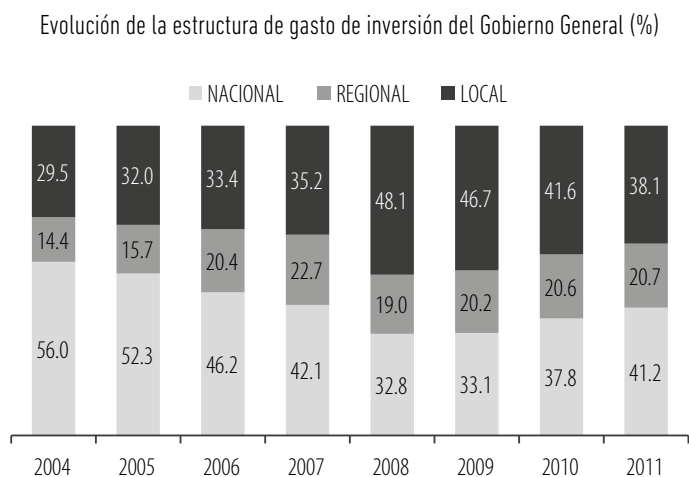
139 El Gobierno General comprende al gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Esta es una definición internacionalmente aceptada para la información gubernamental.

140 Con una sola declinación en los años 2008-2009 por efecto de la crisis financiera internacional de esos años.



2012 representaron respectivamente 30,7 y 11,9 veces mas respecto de aquellas que recibie-
ron por los mismos conceptos en el 2004¹⁴¹.

Esa expansión extraordinaria de recursos permitió al Poder Ejecutivo un discurso de descen-
tralización basada en el Canon y las regalías, condicionados para su uso principalmente en
inversión pública, además de otros recursos predestinados al mismo propósito (como por
ejemplo, el FONIPREL), sin tener que realizar una descentralización fiscal efectiva, como se
muestra en el gráfico siguiente.



Gráfica 5. Fuente: MEF-SIAF/DGPM.
Elaboración: CMMDF 2012

No obstante ello, las reglas de distribución de esos recursos establecidas en la leyes tanto del
canon como de la regalía minera, que privilegian fuertemente a las municipalidades de los
distritos y provincias productoras, están en la base de fuertes desigualdades horizontales y en
el volumen de recursos recibidos entre departamentos y al interior de cada departamento.

En el 2011, 64,7% de los recursos por concepto de canon y regalías distribuidos a los go-
biernos locales se concentró en el 10% de ellos, mientras que otro 25,6% de los gobiernos
locales recibió menos de S/. 1000 anuales cada uno por esos mismos conceptos. En el caso
del Canon Minero el nivel de concentración fue aún mayor: entre 2009 y 2011, 80% de éste
distribuido al nivel local se concentró en los gobiernos locales de los mismos 7 departamen-
tos (Ancash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua, Puno y Tacna).¹⁴²

141 MEF, SIAF, Consulta de Transferencias a Gobiernos Regionales y Locales, abril 2015.

142 MEF, para la CMMDF 2012.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Otro problema de una estrategia de descentralización de recursos públicos basada en fuentes como el canon y las regalías es su insostenibilidad, por depender de fuentes sujetas a factores externos (la variación de los precios internacionales de los recursos naturales). Así, las transferencias a los gobiernos descentralizados por canon y regalías han decrecido globalmente 10% con respecto al año anterior tanto en el 2013 como en el 2014¹⁴³ y la información más reciente muestra que lo han hecho en mucha mayor proporción en los años siguientes.

Más allá de ello, examinando las diferencias en la estructura de ingresos de los niveles regional y local, desde su renacimiento en el 2003, los gobiernos regionales asumieron la administración –sin autonomía– de los recursos asignados a los respectivos CTAR y direcciones regionales sectoriales. Así, la estructura de ingresos regionales está fuertemente basada en recursos ordinarios (73,4% de sus ingresos en el 2011)¹⁴⁴, que son recursos del nivel nacional que se asignan a criterio de este para su aplicación por el nivel regional y sus saldos no utilizados revierten al Tesoro Público.

En el 2003 los gobiernos regionales recibieron S/. 6 359,7 millones por concepto de recursos ordinarios¹⁴⁵, destinados principalmente a financiar el gasto corriente para el ejercicio de las funciones sectoriales que les fueron transferidas. En el 2011, recibieron S/. 11 898,6 millones por el mismo concepto¹⁴⁶, es decir un crecimiento de 87%. En estricto sentido, no se habría cumplido el principio de neutralidad fiscal que fija la LBD.

No obstante, según la propia PCM, al 31/12/2012 sólo se había transferido a los gobiernos regionales un total de S/. 596,7 millones explícitamente asociados a las funciones sectoriales que les fueron transferidas¹⁴⁷. El crecimiento de los recursos ordinarios para gasto corriente transferidos a los gobiernos regionales no estaría explicado entonces por el proceso de transferencia de competencias, sino por un crecimiento inercial de los recursos. Por lo tanto, tampoco se habría cumplido el criterio de provisión que también fija la LBD.

En el caso del nivel local, lo que caracteriza su estructura de fuentes de ingresos es la gran diversidad que ésta muestra entre distintos tipos de municipalidades¹⁴⁸. Por ejemplo:

- Municipalidades con fuertes ingresos propios, principalmente asociadas a distritos urbanos. En el 2011, sólo el 8,6% de los gobiernos locales recaudaron más de un millón de soles por concepto de impuestos municipales; en contraste, el 30% no recaudaron nada por ese concepto a lo largo de todo el año. En este tema hay que resaltar la experiencia

143 "Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización", Lima: Acuerdo Nacional, p. 90.

144 Incluye el FONCOR.

145 PCM (2009): Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década.

146 MEF, para la CMMDF 2012.

147 PCM (2013), Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012.

148 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): Op. cit; pp. 277 y 278.



de algunas municipalidades urbanas mayores de crear servicios especializados de administración tributaria (SAT) con resultados positivos en la recaudación¹⁴⁹.

- Municipalidades con fuertes ingresos por canon, el cual constituye un grupo de municipalidades generalmente vinculadas al ámbito rural.
- Municipalidades dependientes del Foncomun, principalmente rurales. En ellas la principal fuente complementaria de ingresos de que disponen proviene de cobros por los denominados servicios no exclusivos (explotación de canteras, alquiler de puestos en mercados y ferias, uso de camales municipales, alquiler de maquinaria de construcción, servicios de transporte, entre muchos otros)¹⁵⁰.

Ante la fuerte demanda de las autoridades regionales y locales, principalmente a través de sus principales asociaciones representativas (ANGR, AMPE y REMURPE), por revisar las limitaciones expuestas en la estructura de distribución de recursos públicos a los gobiernos descentralizados, en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010 se dispone que a una Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (CMMDF)¹⁵¹, presidida por un representante de la PCM y conformada por 2 representantes del MEF, por la ANGR, la AMPE y la REMURPE, uno por cada asociación, se le entrega el mandato de producir una propuesta técnica en materia de descentralización fiscal. La Comisión se instaló en mayo del 2010 y presentó una Propuesta Técnica en diciembre de ese año.

No habiendo tenido esta ningún efecto, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 dispone la creación de una nueva CMMDF¹⁵² conformada por la Secretaría de Descentralización de la PCM, quien la presidía, tres representantes del MEF (uno de los cuales, de su Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales, asumía de acuerdo a la norma la secretaria técnica de la comisión) y representantes de la ANGR, la AMPE y la REMURPE (nuevamente uno por asociación).

Esta vez el mandato de la comisión fue evaluar la viabilidad de las medidas contenidas en la propuesta técnica de su antecesora y elaborar un plan de acción para la implementación de esas medidas. La CMMDF se instaló en mayo del 2012 y, en octubre del 2013, su Secretaría Técnica (la DGDFAS del MEF) remitió a la Secretaría de Descentralización de la PCM, a solicitud de esta, el Informe Técnico Final de la misma. Sin embargo, este informe acaba de ser aprobado por la PCM, más de dos años después.¹⁵³

Sin que se hayan implementado los acuerdos de ninguna de ambas comisiones, lo que se ha observado en los últimos años es la multiplicación creciente de transferencias de recur-

149 ARIAS, Luis A., informe para la CMMDF 2012.

150 ARGUEDAS, Cinthya y Raúl MOLINA (2010), op.cit.

151 Ver décimo segunda disposición final.

152 Ver Centésimo décima disposición final de la ley, formalizada mediante R.S. 115-2012-PCM.

153 Mediante R.M. 037-2016-PCM del 24/02/2016.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Los recursos que al inicio de cada ejercicio se programan en pliegos nacionales (sea el MEF u otros sectores) y que durante el año, previo cumplimiento por los gobiernos descentralizados de determinados requisitos (presentación de proyectos, cumplimiento de metas, etc.) se van transfiriendo a ellos.

El primer instrumento de este tipo fue el Foniprel, nacido en el 2008 para promover la inversión pública regional y local como respuesta contracíclica a la crisis financiera del 2008-2009. Le siguieron en el 2009 el Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos Municipales, que buscaron promover que las municipalidades cumplan determinadas metas a cambio de los cuales obtendrían determinados recursos adicionales. Luego se multiplicaron diversas transferencias sectoriales para la ejecución de proyectos específicos (educación, salud, saneamiento) y, finalmente, el Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) gestionado por el MIDIS, dirigido a incentivar que los gobiernos regionales cumplan con componentes claves de intervenciones prioritarias de la política social.

Hay que señalar que en el caso de la descentralización en el Perú nunca hubo un problema de sobreendeudamiento subnacional, como sucedió en su momento en otros países de América del Sur, por el temprano establecimiento de reglas fiscales. A modo de indicador, los ingresos por operaciones oficiales de crédito de los niveles regional y local no sobrepasaron, en conjunto, 1% del total de sus ingresos en el año 2011¹⁵⁴.

Más allá de ello, a partir del 2013 se han promulgado sucesivas leyes que afectan la gestión financiera de los gobiernos regionales y locales. La primera de ellas¹⁵⁵ modifica las reglas fiscales aplicables a los gobiernos descentralizados a partir del 2014, pues introduce sanciones en caso de incumplimiento –en términos de restricciones de acceso a recursos nacionales (Foniprel, transferencias de partidas sectoriales, entre otras)- y actualiza la obligación de gobiernos regionales y locales de presentar al MEF informes multianuales de gestión fiscal, cuya implementación se hará gradualmente según criterios que fije el propio MEF.

Poco después, en el marco del escándalo de corrupción desatado alrededor del Gobierno Regional de Ancash, la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014¹⁵⁶ establece que la suspensión temporal de las cuentas bancarias de unidades ejecutoras donde surjan situaciones que pongan en riesgo el adecuado uso de los recursos públicos que les hayan sido asignados¹⁵⁷, se efectiviza a la sola solicitud de los titulares de la CGR, del MINJUS o del MININTER.

154 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013), op.cit. p. 81.

155 Ley 30099, de octubre del 2013, que sustituye a la Ley 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, así como modifica la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el D.L. 955 de Descentralización Fiscal.

156 Primera disposición complementaria modificatoria de la Ley 30115, diciembre del 2013.

157 A la que se refiere el art. 53 de la Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.



Finalmente, la Ley 30115 que amplía los alcances de la norma señalada¹⁵⁸ autoriza al MEF, mediante la solicitud antes citada, la creación de una unidad ejecutora de naturaleza extraordinaria, transitoria y temporal en el pliego nacional, que se determine por decreto supremo, a la cual se transfieran recursos de los gobiernos regionales o locales inmersos en la situación de riego señalada, a fin de mantener la operatividad, la ejecución de gasto así como la prestación de servicios públicos a la población de su ámbito.

c) Brechas

En descentralización fiscal, el diseño estuvo dirigido por el Ejecutivo más que por el Congreso, que se explica en el énfasis en el principio de neutralidad fiscal y el establecimiento temprano de reglas fiscales con la emisión del D.Leg 955. El objetivo central del MEF era el no perder el control de las finanzas públicas agregadas, ni verse obligado a compartir ingresos tributarios nacionales, lo cual se cumplió con creces.

En contraste, el criterio de provisión, clave para la efectividad del proceso de descentralización de competencias, no se cumplió por la imprecisión en la delimitación de estas.

La estructura básica de financiamiento de los gobiernos regionales es aquella con la que nacieron, producto de sumar el gasto rígido e ineludible de los CTAR, las direcciones regionales y cuando correspondió, de los proyectos especiales transferidos desde el extinto INADE. Por su parte, la estructura básica de financiamiento municipal ya se había definido antes de la reforma constitucional del 2002, a través del D.L. 776. A ambas estructuras se sumaron el canon y las regalías entre 2005 y 2012, y los instrumentos de transferencias condicionadas durante cada ejercicio a partir del 2008.

Una descentralización de recursos basada en fuentes dependientes de factores externos (como el canon), no apoyada en fuentes permanentes (tributos, co-participaciones, transferencias reguladas por ley), no es sostenible. Hoy tenemos gobiernos descentralizados con más de 12 años de obligaciones y expectativas de gasto acumuladas, frente a una disponibilidad decreciente de recursos públicos, con riesgo de que ésta empeore en los próximos años. Compensar esa situación sólo con recursos condicionados (como los instrumentos de incentivo y las transferencias de partidas) genera responsabilización en los gobiernos subnacionales sólo en tanto esos recursos persistan, además de que también puede no ser sostenible.

Los gobiernos regionales necesitan, para tener alguna posibilidad de cumplir su rol a favor de la población, de una estructura de ingresos más predecible, más equitativa en términos de necesidades relativas de gasto y con un mínimo de autonomía de decisión, consistente con su naturaleza de órganos de gobierno democráticamente elegidos.

¹⁵⁸ Ley 30231, de julio del 2014, que establece medidas para cautelar el uso de los recursos públicos de los gobiernos regionales y locales así como para asegurar la prestación de los servicios a la población.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Varios argumentan que ello no es posible por la baja calidad de gasto dominante a nivel descentralizado. Ello no puede implicar condenar a entidades de gobierno, a cargo de servicios públicos que afectan a tanta población (como los de educación y salud públicas), a depender indefinidamente de fuentes de ingresos mayormente supeditadas a las decisiones asignativas de otro nivel de gobierno.

Mejorar la calidad de gasto pasa por otras condiciones que no se resuelven perennizando esas limitaciones; entre otras: i) competencias claramente delimitadas que favorezcan la rendición de cuentas, ii) asignación de recursos mejor alineada con esas competencias, iii) mejora de capacidades institucionales, con énfasis en niveles directivos, y iv) un sistema de control gubernamental realmente eficaz.

Y en el nivel local, es clave la necesidad de diferenciar tipos de municipalidades. Los gobiernos locales de municipios urbanos mayores, deberían financiar sus gastos principalmente con ingresos propios, de manera que los recursos de compensación que hoy reciben puedan ser redirigidos a los gobiernos locales de municipios rurales con menores posibilidades de disponer de fuentes propias de ingresos. Incentivos al desempeño podrían promover que el primer grupo sea cada vez más numeroso y que por tanto, en el otro extremo de la escala, los recursos de compensación puedan mejorar cada vez más la base de ingresos de un número mayor de municipalidades.

Finalmente, hay que señalar que las normas recientemente puestas en juego por el nivel nacional, que han posibilitado la intervención temporal de la gestión financiera de gobiernos descentralizados donde a juicio del nivel nacional, se haya puesto en riesgo el adecuado uso de los recursos públicos que les fueron asignados; han permitido enfrentar y resolver la situación de emergencia presentada en esas entidades, pero no incorporan la construcción de capacidades ni un acompañamiento posterior para desfavorecer que dichas situaciones se vuelvan a presentar.

6. CONDUCCIÓN DEL PROCESO

a) Diseño

La LBD encargó la dirección y conducción del proceso de descentralización al Consejo Nacional de Descentralización (CND), creado como organismo público descentralizado adscrito a la PCM, con autonomía técnica y administrativa, pliego presupuestal propio y poderes relevantes para su propósito de creación (LBD 22 y 23); anota además, que el CND *“es el responsable directo de todas las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso, para cuyo efecto hace las evaluaciones correspondientes y coordina su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo”*¹⁵⁹.

159 Ver LBD segunda disposición transitoria.



Presidía el CND un representante del Presidente de la República, con asiento en el Consejo de Ministros, y su instancia directiva contaba con representación de los tres niveles de gobierno, 4 representantes del Poder Ejecutivo nacional (2 por la PCM y 2 por el MEF), 2 de los gobiernos regionales y 2 de los gobiernos locales (uno por las municipalidades provinciales y otro por las distritales). Este diseño institucional (LBD 23) para la conducción del proceso expresaba la prioridad y relevancia que se atribuyó a la descentralización en su inicio.

El diseño del CND intentaba abordar la coordinación intergubernamental. Sin embargo, en un escenario de descentralización, la coordinación intersectorial también se hace fundamental, en la medida que las políticas públicas sectoriales deben converger en circunscripciones territoriales a cargo de autoridades de gobierno democráticamente elegidas, cuyas prioridades diferenciadas se deberían considerar.

En el Poder Ejecutivo nacional, la función de coordinación intersectorial le corresponde a la PCM y cuando se lanzó el actual proceso de descentralización, el D.Leg. 560, Ley del Poder Ejecutivo, vigente a ese momento¹⁶⁰, disponía para ello dos comisiones permanentes de coordinación: la de Asuntos Económico-Financieros (CIAEF) y la de Asuntos Sociales (CIAS), las cuales debían asegurar la coordinación interministerial en esas materias, dejando abierta la posibilidad de crear otras mediante decreto supremo (D.Leg. 560, 17 y 18)¹⁶¹.

La LOGR estableció que como mínimo dos veces al año, la Presidencia del CND debía convocar a los Presidentes Regionales, a fin de evaluar y coordinar con ellos la marcha del proceso de descentralización (LOGR, 80). Luego la LOGR¹⁶² señaló, que con base en el Informe que debe hacerle llegar el CND recogiendo los aportes de los gobiernos regionales, la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso¹⁶³ evalúe anualmente el desarrollo del proceso de descentralización.

b) Implementación

El CND fue muy criticado. El Congreso y los gobiernos descentralizados le observaban que fuera muy burocrático haciendo lenta la descentralización; el Poder Ejecutivo más bien le criticaba que llevaba demasiado rápido el proceso. Otros le reprochaban un cierto sesgo de atención al nivel regional y desinterés por el nivel municipal. Los representantes subnacionales en el consejo directivo, particularmente los acreditados por los gobiernos locales provinciales y distritales, no lograban representar realmente a sus pares. La estocada final al CND fue el fracasado referéndum de octubre del 2005.

160 Promulgado en el año 1990.

161 La LOPE vigente mantiene ése como un rol fundamental de la PCM.

162 Ver LOGR novena disposición transitoria, complementaria y final de la misma ley.

163 Actual Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

No obstante, cuando en enero del 2007¹⁶⁴ se dispuso la fusión por absorción del CND por la PCM, se le reemplazó por una Secretaría de Descentralización como órgano de línea de la misma y que la titularidad de la responsabilidad sobre el proceso pase del Presidente del CND al Presidente del Consejo de Ministros, la comunidad descentralista expresó su preocupación de que ello pudiera desembocar en un debilitamiento del proceso. En la propia Comisión de Descentralización del Congreso no pudo prosperar la propuesta de derogar la medida.

Finalmente, los hechos verificaron la debilidad de la Secretaría de Descentralización para mantener la agenda del proceso en la atención del Presidente del Consejo de Ministros, normalmente ocupada con la agenda general del gobierno y la coyuntura política.

En respuesta a la disolución del CND, en marzo del 2007 se crea la ANGR, para recuperar una instancia colegiada de representación de los gobiernos regionales en su relación con el gobierno nacional. La ANGR y en cierta menor medida AMPE y REMURPE, las dos principales asociaciones de municipalidades, son reconocidas como interlocutores representativos por el nivel nacional.¹⁶⁵

En expresión de ello, en diversas normas nacionales se les requiere para acreditar representantes en instancias directivas colegiadas de distintas entidades, consejos y comisiones nacionales (tales como la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI-, el FONIPREL, las comisiones intergubernamentales sectoriales, entre muchas otras). A partir de su experiencia en el seno de las CMMDF 2010 y 2012, estas asociaciones conformaron una plataforma interinstitucional de acción conjunta. Sin embargo, son institucionalmente débiles, principalmente por la dificultad que enfrentan para financiar su operación mediante aportaciones de sus miembros (debido a la poca claridad de las normas presupuestales para ello), sin contar su dificultad para articular efectivamente las expectativas de éstos.

En diciembre de 2007 la LOPE confirma la responsabilidad del Presidente del Consejo de Ministros para dirigir el proceso de descentralización, supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, y de informar anualmente al Congreso acerca de su desenvolvimiento. (LOPE 19.5)

Igualmente incorpora el Consejo de Coordinación Intergubernamental que preside y convoca el Presidente del Consejo de Ministros, con participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, *“con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. ... Sus acuerdos se toman por consenso”* (LOPE 19.13).

164 DS 007-2007-PCM.

165 El reconocimiento explícito de AMPE y luego el de REMURPE, se ampara en el artículo 125 y la vigésimo cuarta disposición complementaria de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipales. Al momento de elaborar este informe el Congreso aprobó una insistencia, ante la observación del Poder Ejecutivo, de una norma que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con un texto similar al de municipalidades y para el reconocimiento de la ANGR, recogiendo el dictamen correspondiente de la Comisión de Descentralización.



No obstante, ha habido múltiples dificultades para su reglamentación e instalación; primero, el desafío de consensuar un reglamento; luego, la dificultad de elegir a los representantes de los gobiernos locales y, finalmente, que el Poder Ejecutivo no parece dispuesto a participar en una instancia constituida de encuentro y debate periódicos con autoridades de los gobiernos subnacionales.

En cambio, el Poder Ejecutivo ha preferido la relación bilateral con cada gobierno regional y estos se han adaptado a ese esquema. También se ha ensayado diversas formas bajo la figura de Consejos de Ministros “descentralizados” rotando en sucesivos departamentos.

El informe de la PCM, anota que coincidiendo con el inicio de un cuarto periodo gubernamental de autoridades regionales y municipales, el gobierno nacional ha renovado la voluntad en abrir una nueva etapa de coordinación y articulación intergubernamental en el marco de fortalecer un Estado unitario y descentralizado, lo cual se plasmó en “Encuentros Presidenciales con los Gobernadores Regionales y Alcaldes Provinciales, en espacios de afianzamiento de la democracia”¹⁶⁶.

Por otro lado, son evidentes tensiones entre los enfoques de reforma (descentralización) y de modernización (simplificación administrativa) para hacer al Estado más efectivo para las personas. El primero está a cargo de una Secretaría de Descentralización de la PCM crecientemente debilitada; el segundo, apoyado en la LOPE, es impulsado por la Secretaría de Gestión Pública también de la PCM, con el respaldo del MEF, que en el 2013 logró un hito significativo logrando la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública¹⁶⁷.

Además, hay que resaltar el gran poder de orientación e incluso de veto que tiene el MEF sobre las políticas públicas del nivel nacional. Frente a ello, la PCM ha sido muy débil para cumplir una de sus principales funciones sustantivas, cual es la coordinación y articulación intersectoriales, y así equilibrar el poder del MEF al más alto nivel del gobierno nacional.

Frente a ello, después del 2004, en que completó el marco legislativo general del proceso, el Congreso no ha logrado mantener sobre el Poder Ejecutivo la iniciativa para liderar la actualización del marco legislativo con las lecciones que iba aportando la experiencia de implementación del proceso; y la Comisión de Descentralización no logrado mantener a este en la agenda de prioridades del Pleno del Congreso.

166 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), “Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015”, Resumen Ejecutivo, Lima, p. 1.

167 D.S. 004-2013-PCM.



c) Brechas

Más allá de la ubicación de la SD en el organigrama de la PCM, de la imposibilidad de hacer funcionar al CCI y que el Congreso sólo haya logrado aprobar reformas de menor importancia respecto al proceso de descentralización, es claro que el proceso, en parte por sus propias limitaciones, ha perdido prioridad en los altos niveles de decisión política nacional.

El diseño institucional que se ha ido conformando para conducir el proceso de descentralización, tanto en lo que se refiere a la instancia de conducción propiamente dicha (antes el CND, ahora la PCM), como en cuanto a los mecanismos de articulación intergubernamental (el CCI aún no implementado, como los CCR y CCL a nivel subnacional) no ha logrado concretar la promesa de un Estado unitario y descentralizado, organizado en tres niveles de gobierno, que funcionen de manera coordinada y cooperativa para que en conjunto aseguren cada vez mejores resultados para la población.

En ese marco, muy probablemente sea necesario repensar el diseño de la PCM para fortalecer su capacidad de ejercer efectivamente su función de articulación intersectorial de las políticas públicas y equilibrar el poder que hoy detenta el MEF en el diseño y aprobación de éstas, además de precisar la delimitación de competencias entre el órgano rector de la política de descentralización (la SD-PCM) y el del sistema de modernización de la gestión pública (la SGP-PCM).

Las asociaciones de gobiernos descentralizados se han esforzado por impulsar la agenda del proceso de descentralización, aún conviviendo con importantes limitaciones institucionales, tanto para articular efectivamente las expectativas de sus representados, como para financiar su funcionamiento institucional mediante aportaciones de sus miembros.

Debe agregarse que también han sido débiles los procesos de seguimiento y evaluación de la descentralización y sus resultados. Eso implica definir de manera más precisa la función que los informes anuales sobre la marcha del proceso, tanto el del Poder Ejecutivo como el del Congreso, deben tener para retroalimentar la gestión así como la legislación del proceso, incluyendo la concreción de un sistema de información sobre el mismo, que la ley le encargó al CND (LBD, 24).

Vale la pena señalar que una conclusión de los estudios encargados en el marco del memorándum de entendimiento con la OECD recogido en el informe de PCM señala "... una debilidad institucional en la Presidencia del Consejo de Ministros para la dirección y conducción del proceso de descentralización que se efectiviza a través de la Secretaría de Descentralización, en donde existe la necesidad de que los actores que coadyuvan el mismo, vale decir, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico- CEPLAN, la Secretaría de Gestión Pública [de la PCM] y la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, tengan un mayor nivel de articu-



lación y coordinación así como una agenda priorizada para fortalecer la descentralización en el marco del proceso de modernización del Estado¹⁶⁸.

7. DESAFÍOS PARA UNA AGENDA DE RENOVACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Es innegable que el proceso de descentralización ha perdido vigor, pero principalmente ha perdido claridad y, por consiguiente, consenso sobre el rumbo futuro que debe seguir. En ese escenario, el informe ha identificado la brecha entre diseño e implementación en seis temas considerados cruciales.

Sin embargo, para deducir de ello una agenda legislativa un paso previo supone considerar las implicancias concretas del modelo de *Estado unitario y descentralizado* que la Constitución adopta pero no desarrolla. Solo desde ese punto será posible explicitar una visión compartida de lo que como sociedad se está en disposición de adoptar en relación con ese modelo de organización y funcionamiento del Estado, y contribuir a lograr una acción pública más enfocada en el servicio de las personas.

Dentro de un modelo general de Estado unitario, este podría adoptar una organización de mayor o menor descentralización. De la opción que se adopte dependerá el enfoque legislativo de respuesta a las brechas identificadas en el proceso. Si no se emprende la tarea señalada, es inútil pensar cómo cerrar las brechas entre diseño e implementación, porque probablemente no habrá consenso, ni voluntad política para superar desafíos y disyuntivas.

Sólo así tiene sentido el esfuerzo de plantear una agenda para relanzar el proceso de descentralización y sólo a partir de ello puede definirse los alcances que, con razonables probabilidades de viabilidad, puede proponerse esa agenda.

Esa discusión tendría que ser impulsada por el Congreso de la República, en su nueva composición resultante de la reciente elección nacional, en diálogo con actores representativos de los niveles subnacionales de gobierno y de la sociedad peruana, retomando la propuesta hecha en el informe anual de evaluación del proceso de descentralización¹⁶⁹.

Implicará preguntarse entonces sobre ¿qué significa concretamente el precepto constitucional de Estado unitario y descentralizado como diseño de organización y funcionamiento del Estado? ¿Qué implica como roles para cada nivel de gobierno y para sus interrelaciones? Según resulte de ese debate, se podrá explicitar los significados de la visión constitucional de Estado unitario y descentralizado y, sobre esa base, desarrollar, luego, todo el esfuerzo de

168 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 4

169 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, período legislativo 2012-2013.



concordancia de conjunto y actualización indispensables del marco legislativo de la descentralización.

Es en este marco que corresponde tratar acerca de las autonomías relativas entre niveles de gobierno en un Estado unitario y descentralizado; de la posibilidad del nivel nacional de intervenir o no los gobiernos descentralizados, en qué casos y con qué limitaciones; de la comparecencia de los gobernadores ante el Congreso, en qué casos y con qué salvaguardas; de las potestades legislativas descentralizadas frente a la nacional; así como el cierre de las brechas identificadas en los temas analizados.

7.1 Regionalización y organización territorial

¿En la organización del Estado peruano se necesita una escala intermedia entre el nivel nacional y los municipios? Seguro que sí. La distancia entre el centro de poder del Estado y 1,868 distritos muy desiguales entre sí, en un país con los desafíos de comunicación física y de déficits persistentes de servicios públicos, así lo indican. No obstante, la estrategia establecida en la Constitución y en la LBD, luego desarrollada en la LIICR y en el D.Leg. 955, para conformar regiones y una escala de gobierno intermedio mayor a los departamentos, no ha funcionado.

Por esta razón se requiere evaluar como Nación las distintas alternativas posible, es decir si se va a adoptar a los departamentos como escala de gobierno intermedio, o se trata de persistir en el objetivo de integración de departamentos para formar regiones, o finalmente, si se planteará una reforma integral de la organización territorial del Estado incorporando a los municipios.

La evaluación propuesta debiera considerar una visión de conjunto del tipo de organización del Estado que se necesita, considerando todos sus niveles y categorías, y no solo enfocada en la escala intermedia, con el objetivo de ofrecer un mejor servicio a la población, con equidad creciente en todo el territorio nacional. Esa visión se deberá, entre otros asuntos:

- Fijar el rol de las regiones a conformar y también el de los departamentos, así como el rol de sus correspondientes instancias de gobierno y administración pública, según les corresponda.
- Precisar el régimen que debe corresponderle a la Capital de la República y la organización territorial del conjunto de circunscripciones que abarca la entidad urbana que le sirve de sede. De modo semejante se debe proceder con las otras ciudades mayores del país que en su espacio urbano contienen más de un distrito.
- Ubicar en el otro extremo del espectro, el rol de las municipalidades de centro poblado, si reconocemos que un país como el Perú, con patrones de asentamiento poblacional muy asimétricos, requiere un nivel de desconcentración municipal que permita que las localidades con dificultades de intercomunicación puedan organizar ellas mismas



sus servicios colectivos más básicos, para lo cual habrá que dotarlas de las potestades y recursos mínimos indispensables.

Desarrollar un amplio debate público, descentralizado y contando con todos los actores involucrados, es necesario para lograr un consenso en torno a esa visión; y requiere del liderazgo de un actor de nivel nacional –sea el Congreso o el Poder Ejecutivo o el propio Acuerdo Nacional.

Para orientar el debate se debiera contar con una propuesta de plan nacional de regionalización, buscando responder a la necesidad de acercar la organización político-administrativa del Estado a la organización real de las necesidades de la sociedad y la economía en el territorio. En ese camino ayudaría una propuesta abierta, desarrollando distintos escenarios de integración o de reconfiguración de los departamentos, teniendo como base posible la escala de las provincias, de manera que sirva de marco de referencia para informar el debate público propuesto.

Si se reafirmara el objetivo de integración para formar regiones, se deberá actualizar el diseño normativo de conjunto para la regionalización, que genere los incentivos necesarios para lograr el objetivo, incluyendo modificaciones en las reglas del sistema electoral y en las de funcionamiento de las organizaciones políticas.

En el ínterin, probablemente el mejor camino sea el fortalecimiento de las mancomunidades regionales y municipales, como medio de aprendizaje en los hechos de relaciones de cooperación y complementación horizontal entre circunscripciones. Para ello se debe procurar que el Poder Ejecutivo adopte las medidas que sean necesarias en los sistemas administrativos para hacer posible que las mancomunidades puedan ejecutar recursos públicos en forma compartida y eficiente, de acuerdo a los objetivos y prioridades que aprueben sus órganos directivos.

Finalmente se requiere también, revisar en conjunto la política y el diseño legislativo de la demarcación territorial y el saneamiento de límites entre circunscripciones, lo que implica fortalecer al órgano responsable de conducir los procesos de demarcación territorial, así como revisar los criterios y procedimientos para admitir la creación de nuevos distritos.



7.2 Delimitación y transferencia de competencias

Es innegable la necesidad de revisión del marco competencial establecido en las leyes orgánicas, leyes de organización y funciones de los ministerios y el conjunto de leyes especializadas que asignan competencias y/o funciones a dos o más niveles de gobierno.

En tanto las funciones regionales ya se transfirieron casi en su totalidad (con excepción de las que corresponden a la MML en su rol de gobierno regional) y en la mayoría de materias de competencia compartida; y, estando por definir el rol potencial que deben jugar los gobiernos locales, no tiene mayor sentido hacer una revisión general y exhaustiva de funciones normativas abarcando todo el Poder Ejecutivo (esfuerzo infructuoso intentado más de una vez por la SGP-PCM).

El camino a seguir entonces, debiera seguir los siguientes criterios:

- Que la delimitación de competencias compartidas sea desarrollada con una lógica de procesos que vinculan a dos o más niveles de gobierno en el ciclo de producción (o cadena de valor público) de los bienes y servicios públicos.
- Se plantea usar como unidad de análisis materias más específicas que la escala de sectores completos o mejor aún, enfocarse en servicios públicos finales (productos o entregables del Estado), recogiendo el enfoque de servicio al ciudadano que incorporó el DS 047-2009-PCM, de desarrollo de la gestión descentralizada y que retomó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- En ese marco, se plantea priorizar determinadas materias sustantivas para sectores mayoritarios de la población nacional, como pueden ser servicios de educación básica y salud pública, seguridad ciudadana, titulación rural y urbana, desarrollo de la pequeña agricultura, formalización de la pequeña y micro empresa, promoción de la inversión privada en recursos naturales, entre otras.
- Parte de ese esfuerzo debe ser definir el rol y funciones que corresponde al nivel local de gobierno en la actuación del Estado en esas materias de competencia compartida. Esas definiciones inevitablemente deberán incorporar (o posibilitar) variantes, reconociendo la diversidad de preferencias ciudadanas y capacidades institucionales locales.
- Se deberá definir la concreción del régimen especial que tanto la LOGR como la LOM asignan a la provincia de Lima en tanto que es sede de la capital de la República, respecto al cual la transferencia de competencias ha avanzado muy poco. Esta discusión no debe abarcar sólo a la MML, sino también debe considerar las interrelaciones de ésta con el resto de entidades de gobierno local y regional del área metropolitana de Lima y Callao.
- El Poder Ejecutivo debiera proponer las cadenas de competencias por niveles de gobierno a lo largo del ciclo de producción de los servicios públicos o materias de competencia compartida, en diálogo con representantes de los gobiernos descentralizados,



las cuales deberán servir para actualizar -en forma concordada- las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades y las leyes de organización y funciones de los ministerios.

- Como instrumentos para ello, el Congreso debería previamente, en coordinación con el Poder Ejecutivo:
 - Desarrollar en sus alcances concretos los conceptos de competencia, función, atribución, rectoría, autonomía, entre otros.
 - Definir criterios para una distribución y delimitación claras de competencias entre los tres niveles de gobierno.
 - Establecer los elementos principales de la arquitectura institucional requerida, sea bajo la forma de comisiones intergubernamentales sectoriales u otra, para asegurar el diálogo necesario que permita analizar las modalidades actuales de producción y entrega de los servicios públicos, y para definir los nuevos arreglos competenciales que aseguren mejorar la cooperación y complementación intergubernamental para la entrega de esos servicios públicos a la población, en las distintas realidades locales donde ésta reside.
 - Precisar las condiciones mínimas que el Poder Ejecutivo debe asegurar a los gobiernos descentralizados para el ejercicio de las competencias que se les ha transferido o se les atribuye, así como señalar las responsabilidades de logro de resultados y rendición de cuentas que los gobiernos descentralizados asumen en correspondencia.

El enfoque de agenda expuesto está planteando el ajuste progresivo de las competencias, que necesita acordar criterios, reglas y plazos para su concreción; y deja de lado un enfoque de certificación previa de capacidades como el que se concibió en la Ley del Sistema de Acreditación. Determinadas actualizaciones de competencias por nivel de gobierno harán necesarias la puesta al día de la legislación pertinente bajo responsabilidad del Congreso, así mismo el Poder Ejecutivo deberá actualizar las normas de inferior jerarquía de su responsabilidad.

Precisadas las competencias en determinada materia o servicio público, se requerirá como requisito mínimo para asegurar su ejercicio efectivo alinear competencias con la asignación de recursos, por nivel de gobierno y por entidad, lo que deberá reflejarse en las leyes anuales de presupuesto del sector público; y, garantizar una base mínima de capacidades institucionales para dicho ejercicio, la cual se vincula con la implementación de la reforma del Servicio Civil en los gobiernos descentralizados, en especial en aquellos que ejecutan un mayor volumen de recursos públicos y cuyo desempeño afecta a un mayor volumen de población.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

A nivel de condiciones de contexto más amplio, esta propuesta requerirá además:

- Compatibilizar objetivos entre las políticas de descentralización del Estado y modernización de la gestión pública, a cargo de dos distintas Secretarías de la PCM, lo que probablemente implique cambios en la organización del Poder Ejecutivo y la PCM.
- Reformar del Sistema Nacional de Control para asegurar que sea efectivamente independiente (incorporación de OCI y su personal al pliego de la CGR), que adopte una organización efectivamente descentralizada (contralorías territoriales); y, que rinda cuentas de sus resultados en esta materia (informe público anual al Congreso).
- Con la garantía de un sistema de control independiente, eficaz y que rinde cuentas, se podrá abordar la simplificación de los sistemas administrativos que afectan el ciclo del gasto público (inversión, presupuesto, contrataciones y adquisiciones), cambiando su énfasis de los procedimientos hacia los resultados.

7.3 Participación y vigilancia ciudadanas

Más participación ciudadana no ha asegurado menos corrupción a nivel subnacional. Tampoco ha asegurado menor conflictividad social, porque no ha mejorado la capacidad de respuesta de las entidades públicas a las expectativas ciudadanas. Para que impacte en esas dimensiones se necesita también una asignación clara de responsabilidades y resultados que deben asegurar para la población, más transparencia y rendición de cuentas, y un sistema de control gubernamental realmente efectivo. En función de ello:

- El Congreso debería revisar y redefinir el enfoque legislativo que adoptará respecto al rol de la participación ciudadana y el control social en la gestión descentralizada y en función de ello, actualizar y concordar la legislación sobre el tema.
Lo cual implica definir un equilibrio entre las prerrogativas de los representantes democráticamente elegidos y las instancias que ellos conforman; la influencia que debe tener la voz de los ciudadanos, organizados o no, en el sustento de las decisiones de esos representantes e instancias; y, las garantías de rendición de cuentas que estos deben asegurar por los resultados de esas decisiones.
- En ese sentido se debe establecer la obligación mínima de rendición de cuentas que corresponde a los gobiernos locales y que la LOM no detalla, como sí lo hace la LOGR para el nivel regional.
- Más allá de ello, el camino recorrido indica que no se necesita más espacios y mecanismos de participación ciudadana sino, en todo caso, articular los ya vigentes entre sí y con el ciclo del gasto público. Es decir:
 - Vincular los planes de desarrollo concertados (PDC) con los planes estratégicos institucionales (PEI) y el presupuesto participativo con el presupuesto institucional;



articularlos en una secuencia de toma de decisiones públicas en consulta con los ciudadanos concernidos por sus efectos.

- Revisar el rol de los CCR y CCL en esos procesos y su vinculación con otros espacios participativos especializados (tales como Consejos Regionales de Salud, COPARE y COPALE, mesas de cadenas productivas, Comisiones Ambientales Regionales y Locales, y muchos otros consejos y comisiones por grupos de interés), enmarcándolos en un enfoque territorial que articule las agendas temáticas.
 - Vincular los comités de vigilancia (veedurías ciudadanas) a la ejecución de esas decisiones.
- En ese marco, no sólo articular espacios y mecanismos en cada ámbito, sino también vincular la representación ciudadana en instancias participativas de escalas político-administrativas sucesivas -comunal, distrital, provincial y departamental-. No debería necesitarse que los participantes en determinada escala tengan que expresarse a su costo en escalas más agregadas, para asegurarse que su voz sea tomada en cuenta en las decisiones públicas; este trasvase de la voz ciudadana debería hacerse a través de los representantes elegidos y las administraciones públicas.
 - Estas escalas de planeamiento participativo deben también vincularse con el planeamiento nacional, de manera que los grandes proyectos de inversión privada que promueve el Poder Ejecutivo se debatan en los espacios de planeamiento a nivel descentralizado antes de exponer a empresas y comunidades a conflictos sobre derechos otorgados, sin que la población local ni sus representantes subnacionales hayan participado previamente en su debate.
 - Otro plano de esta dimensión se refiere a los derechos de participación política directa que la Constitución y la Ley 26300 protegen, tales como la revocatoria de autoridades, la iniciativa legislativa y el pedido de referéndum, entre otros. No obstante, plantear una agenda para desarrollar estos derechos o en todo caso, ajustar la legislación vinculada a ellos, excede el alcance de este informe.

7.4 Diseño institucional de los gobiernos descentralizados

a) Nivel regional

En el caso del nivel regional, como se ha indicado en el tema de regionalización y organización territorial, lo primero es definir la opción de futuro que se adoptará: conformar regiones efectivas, confirmar los gobiernos regionales en departamentos o una combinación de ambas en el tiempo.

Según lo que se defina, habrá que poner en juego la estrategia necesaria para que los gobiernos puedan cumplir cabalmente con sus funciones, en vista de que se les ha atribuido servicios públicos claves para la población como son la educación y la salud públicas; y en



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

ese sentido no seguir agravando sus limitaciones, recortando sus prerrogativas y posibilidades de cumplir efectivamente su rol de gobierno intermedio.

- Definida esa primera cuestión, es necesario actualizar el modelo único de organización establecido para los gobiernos regionales en la LOGR, considerando las experiencias de reforma de su organización avanzadas por determinados gobiernos regionales y su competencia constitucional para aprobar su organización interna. Esa indispensable actualización debería considerar al menos los siguientes aspectos:
 - Órganos consultivos: la LOGR sólo prevé el CCR, pero múltiples otras normas nacionales obligan a los gobiernos regionales a crear otras instancias consultivas, además de aquellas promovidas por diversos grupos de interés. Se requiere establecer la relación entre esas diversas instancias, el alcance de sus acuerdos y el vínculo que deben tener con los órganos ejecutivos regionales.
 - Gerencias regionales de línea: la LOGR estableció cinco y en la práctica, los gobiernos regionales han hecho diversos cambios organizacionales a este nivel¹⁷⁰. Se requiere definir el rol de las gerencias regionales como parte de la estructura básica de gobiernos regionales en términos del límite de la legislación orgánica y el ejercicio de la autonomía organizativa, además de dotar a las gerencias regionales de las atribuciones que les permitan cumplir efectivamente su rol.
 - Similares precisiones se necesitan hacer respecto de las direcciones regionales sectoriales¹⁷¹, su relación con las gerencias regionales y la necesidad de vincular la acción sectorial con el indispensable enfoque multisectorial que deben asegurar las políticas regionales.
 - También se requiere una definición respecto de órganos desconcentrados regionales¹⁷², así como precisar las condiciones para que este nivel de gobierno pueda tener agencias desconcentradas¹⁷³ para la ejecución de inversión pública, la promoción del desarrollo, la competitividad regional y la innovación tecnológica.

170 La mayoría de gobiernos regionales han reubicado la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento como órgano de asesoramiento; varios han creado autoridades regionales ambientales en reemplazo de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente prevista en la ley; otros han convertido en gerencias a sus direcciones regionales sectoriales y/o han creado nuevas gerencias.

171 Los gobiernos regionales recibieron nueve direcciones regionales. La mayoría las ha mantenido como órganos desconcentrados; unos pocos las han convertido en órganos de línea. Por otro lado, se les ha transferido funciones en materias para las cuales no existía una dirección regional receptora, como es el caso de población e igualdad de oportunidades.

172 Los gobiernos regionales mantienen gerencias subregionales heredadas de los CTAR; las direcciones regionales, siendo en muchos casos ellas mismas desconcentradas, tienen órganos desconcentrados que apoyan u organizan a los servicios públicos de responsabilidad regional (como en los casos de las UGEL y las redes y microrredes de salud) o prestan servicios públicos finales (como en el caso de las debilitadas agencias agrarias). Todos estos brazos institucionales regionales convergen en ámbitos territoriales determinados (subregiones, provincias y hasta distritos) y muchos de ellos son unidades ejecutoras presupuestales con relativa autonomía de ejecución, sin que exista ningún mecanismo que asegure que coordinen entre sí con enfoque territorial.

173 Varios gobiernos regionales han recibido transferidos proyectos del ex INADE que operan bajo el régimen laboral de la actividad privada.



- La Ley de Mancomunidades Regionales establece que estas son sujetos de derecho público y que presupuestalmente cada una constituye un pliego. En sentido similar al punto anterior, se debe definir términos y condiciones de creación de agencias ejecutoras especializadas para efectivizar la gestión compartida de los asuntos encargados a la mancomunidad por los gobiernos regionales que la conforman.
- Desde la perspectiva de los gobiernos regionales, se debe precisar la obligatoriedad de cumplimiento de la norma (LOPE 48)¹⁷⁴ que prohíbe exigir a los gobiernos descentralizados la creación de oficinas específicas y exclusivas¹⁷⁵ o asignar determinadas funciones obligatoriamente a determinados órganos¹⁷⁶.
- En sentido similar, los gobiernos regionales deben poder reformar su estructura de unidades ejecutoras presupuestales heredada de las entidades que les dieron origen, en función de las necesidades de su organización y de promover una mayor efectividad en la gestión de los servicios públicos regionales y no de enfoques pre-determinados inducidos desde uno u otro órgano rector¹⁷⁷.
- Además de la presupuestal, la mayor restricción a la que se enfrentan los procesos de rediseño organizativo y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales es la rigidez del sistema de empleo público y de los regímenes laborales que lo componen¹⁷⁸. En ese sentido es indispensable la incorporación progresiva –pero prioritaria y obligada- de los gobiernos regionales a la reforma del servicio civil, iniciando con sus niveles directivos (gerentes y directores regionales, jefes de oficinas regionales y de organismos desconcentrados de alcance departamental).

b) Nivel local

En el caso de los gobiernos locales el desafío es cómo reconocer su gran diversidad en el diseño institucional normativo. Como se ha indicado, respecto a los aspectos organizativos de las municipalidades, la LOM concentra su atención en la superestructura administrativa

da; otros han tenido que crear agencias ejecutoras de inversión pública por exigencia de operaciones de crédito externo (Cajamarca, Amazonas y Loreto); algunos otros solicitaron crear agencias similares para facilitar la ejecución de sus proyectos de inversión y el MEF no se los permitió.

174 Establece que los sistemas funcionales o administrativos nacionales no pueden obligar a la creación de unidades orgánicas dedicadas exclusivamente a los requerimientos de cada uno de ellos.

175 Por ejemplo, gestión de riesgos, defensa nacional, gestión de conflictos, gestión de las personas.

176 Por ejemplo, asignar la evaluación de iniciativas Pro-Compite a las OPI.

177 Mientras que el MEF es muy reacio a modificar la estructura actual de UE existente en cada gobierno regional y más aún a crear nuevas Unidades Ejecutoras (UE). Es, el MINEDU quien viene promoviendo que tanto las Direcciones Regionales de Educación, como una de las UGEL existentes se conviertan cada una en una UE presupuestal.

178 Es prácticamente imposible reubicar –menos aún remover- a un servidor nombrado de su puesto actual por necesidad de la organización, si es que éste no lo quiere, sin contar que además, la entidad no puede apelar a ningún incentivo financiero para ello.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

municipal¹⁷⁹, no aporta ninguna orientación respecto a los órganos de línea, deja la definición del resto de la organización a la autonomía de cada municipalidad y sólo flexibiliza la aplicación de esa estructura básica a las municipalidades de zonas rurales.

En ese sentido, es indispensable que se establezca una clasificación legal de municipios y sus municipalidades, que los diferencie, con base a variables representativas de sus diversas características, más allá de su simple categoría provincial o distrital¹⁸⁰. Luego será necesario adecuar a esos distintos tipos de municipalidades, las atribuciones competenciales para cada uno y la estructura de fuentes de recursos que financiarán esas competencias.

En ese marco, precisar el rol y el régimen que les corresponde a las municipalidades de centro poblado como un nivel de desconcentración municipal¹⁸¹ y, a partir de ello, establecer los requisitos obligatorios para su creación, así como los poderes y recursos mínimos indispensables para ejercer su rol.

En similar sentido, un régimen de desconcentración municipal realmente adecuado a la realidad del Perú debería incorporar alguna forma de delegación de competencias de auto-gestión comunal a las comunidades campesinas del ande y las comunidades nativas de la amazonía, respetando sus usos y costumbres tradicionales, en lugar de sólo imponerles las formas de gestión local del Estado peruano en proceso de modernización.

Asimismo, es necesario recuperar alguna forma de institucionalidad que asegure la coordinación entre la autoridad municipal provincial y las autoridades municipales distritales de cada provincia, así como entre la autoridad municipal distrital¹⁸², los alcaldes de centro poblado, las autoridades de las comunidades campesinas, nativas y otras formas de asentamiento nucleado y reconocido en cada distrito (pueblos, caseríos, anexos). Los CCR provincial y distrital no están cumpliendo ese papel.

c) Aspectos comunes relativos a las instancias de representación política

Es necesaria una revisión del diseño de los órganos de gobierno regional y local, incluso en contraste con el diseño de los poderes del Estado en el nivel nacional, y de las reglas electorales y los incentivos implícitos en ellas que refuerzan las limitaciones de esas instancias de gobierno.

179 Gerencia municipal, órgano de control interno, procuraduría municipal y oficinas de asesoría jurídica y de planeamiento y presupuesto.

180 Por ejemplo: municipios urbanos que forman parte de ciudades mayores, municipios urbanos uni-distritales, municipios urbano-rurales, municipios rurales mayores, municipios rurales de menor población, entre otras.

181 Indispensables en los municipios rurales de población más dispersa y limitaciones de intercomunicación física y en municipios urbanos de alta concentración de población.

182 Incluyendo a los alcaldes provinciales respecto al respectivo distrito capital de provincia.



En ese sentido, resaltan las siguientes reglas que requieren análisis y revisión:

- En el 2007 se instauró la separación de poderes en el nivel regional -no así en el nivel local-, extrapolándoles el diseño del nivel nacional, en el supuesto de que eso fortalecería el poder fiscalizador del consejo regional sobre el ejecutivo regional, aunque sin reforzar sus funciones en esa materia. La experiencia ha mostrado que los consejos regionales se han debilitado frente a los ejecutivos regionales.
- En el 2009 se instauró la segunda vuelta para la elección de presidentes, ahora gobernadores regionales, para los casos en que ninguna candidatura obtuviera 30% de los votos válidos en primera vuelta. Sin embargo se mantiene la elección en primera vuelta de alcaldes provinciales y distritales, muchos de los cuales se eligen con menos del 20% de los votos válidos de su circunscripción.
- En el caso municipal, la lista ganadora, no importa con qué porcentaje lo haga, obtiene premio de mayoría que en nuestra legislación se interpreta como la mitad más uno del concejo municipal. Peor aún, en la mayoría de concejos municipales que cuentan con 5 regidores, la organización ganadora obtiene 4 escaños de regidores¹⁸³, con evidente perjuicio para la representación de las minorías.
- En el 2015 el Congreso impuso la no reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, supuestamente justificado en desincentivar la corrupción a nivel regional y local. El efecto real puede fomentar cortoplacismo en las autoridades y desfavorecer cualquier proyecto con perspectiva de mediano plazo.

Por otro lado, es necesario evaluar la posibilidad que tienen los consejos regionales y concejos municipales de ejercer cabalmente sus funciones de representación, normativa y fiscalizadora, así como los incentivos en contra de ello implícitos en las reglas electorales y el sistema político:

- Sobre la representación:

Los consejeros regionales se eligen por distritos electorales provinciales, mientras que los regidores provinciales por distrito electoral único (la respectiva provincia), de modo que por lo general terminan representando sólo al distrito capital de la provincia.

En lo que se refiere al diseño de las circunscripciones electorales, se debiera ponderar los criterios de representación, y la manera de propiciar la expresión de las partes así como de visiones de conjunto, en los consejos regionales, los concejos municipales provinciales y los concejos municipales distritales.

183 El sistema electoral interpreta que la mitad más uno de 5 es $2,5+1=3,5$ que se redondea al número entero inmediatamente superior, o sea 4.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

- Sobre la función normativa:

En materia normativa se requiere revisar la relación entre competencias asignadas y capacidades normativas, lo cual supone definir con claridad los términos y alcances que debieran tener las políticas nacionales, las rectorías, y los sistemas funcionales y administrativos para que las autoridades regionales y municipales puedan efectivamente ejercer la autonomía política que la Constitución les otorga. Esto supone el pleno ejercicio del principio de competencia.

- Sobre la función fiscalizadora:

Se requiere una adecuada definición de competencias en materia de ejercicio de la función de fiscalización, reconocida constitucionalmente. Ello supone dotar a los consejos regionales y concejos municipales de las atribuciones necesarias para poder ejercerla a cabalidad.

7.5 Descentralización de recursos fiscales

También en esta materia es necesario decidir si (a) se mantendrá estructuralmente debilitados a los actuales gobiernos regionales en departamentos, afectando a la población de sus circunscripciones con servicios deficitarios y limitaciones institucionales; o bien (b) se adopta una estrategia efectiva para fortalecerlos, sea que se decida abandonar el objetivo constitucional de conformar regiones, o que se persista en él.

El escenario de fortalecimiento -el único aceptable- pasa por revisar el D.Leg. 955 que condicionó cualquier posibilidad de descentralización fiscal a la concreción de una situación que aún no se verifica y que sí se concreta, tardará en hacerlo.

En ese marco, el desafío sigue siendo cómo vincular competencias con recursos. No obstante, aunque se logre precisar la delimitación de competencias, es impracticable que éstas se puedan costear integralmente por la gran variedad de casos existentes. Por otro lado, en el caso peruano es improbable que la mayoría de circunscripciones de cada nivel de gobierno cuenten con base económica suficiente para sustentar sus ingresos principalmente de fuentes tributarias.

La respuesta estaría entonces en una descentralización fiscal basada en el gasto, no en los ingresos, con base en un sistema articulado, equitativo, responsable y predecible de transferencias fiscales.

El Informe Técnico de Evaluación de Viabilidad de Implementación de Propuestas elaborado para la CMMDF 2012 hizo una propuesta general basada en 3 capas de transferencias sobre una base inicial de ingresos propios y ciertas co-participaciones¹⁸⁴: i) Transferencias de

184 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013), ob.cit. p. 279 a 281.



nivelación, para asegurar un financiamiento mínimo equivalente para el ejercicio de las competencias exclusivas de cada entidad; ii) Transferencias asociadas a políticas nacionales, para asegurar el cierre de brechas prioritarias enmarcadas en políticas nacionales en materias de competencia compartida; e iii) Incentivos al desempeño, que permitan a las entidades acceder a recursos complementarios para apoyar sus prioridades específicas de política pública. Aunque esta propuesta no fue recogida en la versión oficial del informe de la CMMDF¹⁸⁵.

- En el caso del nivel regional, una estructura de ingresos más predecible, equitativa y autónoma podría incluir la atribución progresiva de algunas fuentes menores de ingresos tributarios nacionales, tales como el régimen único simplificado (RUS) o el impuesto a la renta de primera o cuarta categoría, o la prerrogativa de colocar ciertos rangos de sobretasa al impuesto selectivo al consumo (ISC) los ISC, aunque ello no signifique que deban asumir responsabilidades directas de recaudación, las cuales seguirían a cargo de la SUNAT por cuenta de cada gobierno regional, pero sí podrían contribuir a las tareas de fiscalización, en alianza con los gobiernos locales de su departamento.

Sin embargo, por las limitaciones y diversidad de potencial tributario que exhiben los actuales departamentos, la estructura principal de ingresos del nivel regional debe basarse principalmente en un sistema de transferencias presupuestales ordenado, coordinado, razonablemente alineado con las responsabilidades y necesidades relativas de gasto de los distintos gobiernos regionales, de acuerdo a la realidad de sus respectivos departamentos. Ese sistema de transferencias puede incluir recursos para contribuir al financiamiento o incentivar el cumplimiento de metas de políticas nacionales o sectoriales, pero fundamentalmente debe permitir que cada gobierno regional financie de manera más predecible, equitativa y autónoma sus necesidades básicas e ineludibles de gasto.

- En el caso del nivel local, existe igual el desafío de construir una estructura de ingresos más predecible, equitativa y consistente con las necesidades relativas de gasto de los distintos gobiernos locales, pero en este caso, se trata nuevamente de incorporar la diversidad que define a este nivel, diferenciando la situación de los municipios urbanos con mayor población y mayor potencial tributario, la de los municipios rurales de menor población y base económica más débil, y el amplio rango de realidades intermedias.

El diseño de la estructura de ingresos municipales debería fomentar que los municipios urbanos mayores financien sus gastos principal y crecientemente de ingresos propios (impuestos, tasas por servicios y otros), para que los recursos de compensación que hoy reciben con cargo al Foncmun se puedan reasignar en mayor volumen y a un mayor número de municipios en el otro extremo del espectro que en el mediano plazo, tendrán menores posibilidades relativas de generarse ingresos propios.

185 Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (2013): "Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas".



Es en el marco del diseño de una estructura de ingresos más racional y consistente, tanto para los gobiernos regionales como para los gobiernos locales, que debe ubicarse el debate de las posibles alternativas de reforma para mejorar la equidad y sostenibilidad de los recursos que los gobiernos descentralizados reciben por concepto de canon, sobrecanon y regalías por la explotación de recursos naturales; ello debe abarcar tanto los recursos que reciben los gobiernos regionales y locales, como aquellos que corresponden a las universidades públicas de los departamentos receptores.

Cuando esos flujos estaban en su mejor momento, ninguna de las entidades receptoras estaba dispuesta a discutir cómo mejorar la equidad y beneficio social de estos recursos. Ahora es indispensable hacerlo, para evitar que un nuevo hipo de crecimiento de estos recursos vuelva a repetir las situaciones de desigualdad horizontal, no relacionadas con las necesidades relativas de gasto de cada realidad territorial, que se dieron en años recientes; y en el caso de las universidades, esos recursos sirvan efectivamente para desarrollar la ciencia y tecnología a nivel descentralizado.

Un primer paso para desarrollar la agenda planteada debe ser poner a debate público el informe de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF) 2012 y la propuesta técnica que le sirvió de base, formulada por la Comisión nominada el año 2010. Ambas comisiones fueron designadas por el Congreso de la República y aunque sus informes hayan retornado con retraso y no agoten el total de la discusión, en la medida que implicaron el trabajo de entidades representativas de los tres niveles de gobierno, merecen ser debatidos por la entidad que los encargó.

7.6 Conducción y monitoreo del proceso

Es necesario repensar el diseño institucional de conducción del proceso en términos siguientes: i) El órgano ejecutivo de conducción, implementación y seguimiento del proceso, con suficiente poder institucional para interactuar con los ministerios, el Congreso, los gobiernos descentralizados e incluso, organismos autónomos como la Contraloría; ii) Los mecanismos de encuentro, diálogo y concertación entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos descentralizados, sea con el modelo del CCI u otro, resolviendo su articulación con las comisiones intergubernamentales sectoriales y, frente a la dificultad de que el Poder Ejecutivo nacional se relacione directamente con los gobiernos locales, simultáneamente reforzar la escala de articulación regional-local bajo liderazgo de cada gobierno regional; y, iii) El rol del Congreso para que a partir de la evaluación anual del proceso, recupere liderazgo en la actualización del marco legislativo que afecta al proceso, equilibrando el papel del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la rectoría y conducción del proceso, se parte del reconocimiento ya explicado de que un órgano de línea como la Secretaría de Descentralización de la PCM es muy débil



para regir un proceso complejo y transversal a todo el Estado como la descentralización¹⁸⁶. Ello implica también resolver su delimitación competencial con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, rectora del proceso de modernización de la gestión pública.

Ambos procesos, de descentralización y de modernización, están incuestionablemente ligados. La descentralización no va a lograr resultados por sí sola si no se mejora radicalmente la calidad de la gestión pública descentralizada. La modernización no va a lograr resultados por sí sola si se limita a los procesos y procedimientos y no se reforman las estructuras de organización y decisiones que impiden acercar el Estado a las personas con igualdad de oportunidades.¹⁸⁷

Estos escenarios también obligan a repensar el rol y el diseño organizativo de la PCM y la necesidad de fortalecerla como componente principal, junto con la Presidencia de la República y el MEF, de la cúspide del Poder Ejecutivo o “centro de gobierno”¹⁸⁸, tal como ha recomendado la OECD en su reciente informe sobre la gobernanza pública en el Perú¹⁸⁹. En ese marco, una cuestión fundamental sería asegurar la coordinación intersectorial de las políticas públicas nacionales y el monitoreo de sus resultados para alimentar las decisiones de alto gobierno.

Pero además, siendo que las políticas públicas nacionales y sus resultados involucran a dos o más niveles de gobierno en fases sucesivas de los procesos implicados, se enfrenta un segundo aspecto clave en la conducción del proceso de descentralización, la articulación intergubernamental.

Es necesario establecer la arquitectura principal y los requisitos mínimos para asegurar la articulación intergubernamental eficaz: (i) Nacional-regional, para la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales y su alineamiento con las prioridades regionales, así como (ii) Regional-local, para asegurar que las políticas nacionales y regionales incorporen las necesidades locales, además de coordinar las contribuciones locales al logro de los resultados de esas políticas. En esa línea debiera considerarse:

- La articulación intergubernamental que vincula al gobierno nacional con los niveles descentralizados tomados como conjunto, la cual se puede resolver en la instancia di-

186 Pareciera inevitable sacarlo de la estructura interna de la PCM, sea bajo el modelo institucional del CND u otro.

187 Una posibilidad sería integrar ambas materias en un solo organismo público especializado, lo cual también sacaría de la organización de línea de la PCM a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGE) y obligaría a evaluar la pertinencia de integrar ese conjunto en un solo organismo con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Este modelo sería similar al Departamento de la Función Pública de Colombia, la Secretaría de la Función Pública de México o el Ministerio de las Administraciones Públicas de España.

188 El concepto de centro de gobierno nació en el Reino Unido en el mandato del Primer Ministro Tony Blair y luego ha sido adoptado con variaciones por diversos Estados, entre ellos, en América Latina, por Chile, Brasil, Costa Rica y México.

189 Versión preliminar para consulta.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

rectiva del órgano conductor del proceso (modelo CND) o a través de una instancia distinta (modelo CCI) cuya vinculación con aquel deberá resolverse.¹⁹⁰

- Las articulaciones en materias de gestión compartida entre el nivel nacional y representantes de los gobiernos descentralizados, como por ejemplo las comisiones intergubernamentales sectoriales creadas por el D.S. 047-2009-PCM para el desarrollo de la gestión descentralizada.
- Igualmente está la demanda por representantes de ambos niveles de gobierno descentralizado en instancias directivas o consultivas de organismos nacionales.¹⁹¹
- Finalmente están las respuestas del Poder Ejecutivo para intentar acercarse a la diversidad de realidades, a través de los llamados consejos de ministros descentralizados reuniendo a autoridades regionales y locales de cada departamento.

Los desafíos son evidentes con relación a las necesidades de coordinación y articulación intergubernamental con la profundidad y especificidad que cada caso requiere y el reto de responder a la diversidad de situaciones donde la cuestión del ámbito y la escala territorial de referencia es crucial. En ese terreno hay que reconocer las enormes limitaciones de una relación directa del nivel nacional con todos los gobiernos locales y la eventual necesidad de una instancia de coordinación regional-local.

Finalmente, es necesario reforzar la evaluación de resultados del proceso, pero no sólo como se ha solido enfocar, en términos de cumplimiento del marco legislativo, sino a nivel de impacto, en términos de cumplimiento de los objetivos de desarrollo equilibrado e integral del país que la Constitución y la LBD le asignaron a la descentralización.

190 En ambos casos debe resolverse la naturaleza y peso de los acuerdos; sobre ambas alternativas se cuenta con razones a favor y en contra, aunque el problema siempre estará en la representación de la diversidad, la agregación de las voluntades y preferencias, y la construcción de consensos.

191 Esta demanda es cubierta dentro de sus posibilidades y limitaciones por las asociaciones nacionales de gobiernos regionales (ANGR) o de municipalidades (AMPE y REMURPE).

CAPÍTULO III

EL CONGRESO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En la primera parte de este informe se ha hecho una revisión general del proceso de descentralización con una visión panorámica de mediano plazo respecto de sus rasgos distintivos y desde el punto de vista de la responsabilidad de diseño legislativo en manos del Congreso de la República.

Sin embargo, una mirada general del proceso de descentralización sería incompleta sin una exploración en profundidad de sus elementos centrales. Ese ha sido el intento de la segunda parte de este informe, con relación a los seis temas seleccionados, contrastando en cada caso el diseño inicial con la implementación para luego dar cuenta de las brechas que se han ido generando por diferencias, cambios de rumbo, contingencias políticas, procedimientos pendientes o desafíos no resueltos.

En esa lógica, y siendo la intención de fondo de este informe contribuir a relanzar el proceso de descentralización, así como disponer de un norte estratégico y un nuevo consenso que acompañe su implementación, se debe proceder a recoger los retos y los problemas planteados, abordar su tratamiento con seriedad y eficacia; y que la propia Comisión asuma su rol para canalizar un impulso político que de salida al estancamiento y la inercia en que se debate el proceso.

Importa entonces puntualizar los asuntos que en el corto plazo requieren de una acción parlamentaria decidida en coordinación con el Poder Ejecutivo; así como precisar las materias sobre las cuales son necesarias decisiones de orden político que importan un mediano plazo.

Para ambas cosas se requiere tener en cuenta determinados puntos de partida, es decir, aquellos asuntos de orden político-institucional e instrumental con los cuales es necesario contar para poder relanzar el proceso, así como considerar las modificaciones en la organización del trabajo parlamentario, sustantivas para desarrollar el esfuerzo.

En definitiva, este capítulo se plantea desde la perspectiva del Congreso, en ejercicio de sus funciones legislativa y de control respecto del proceso de descentralización y su seguimiento.



1. AGENDAS PARLAMENTARIAS SOBRE EL PROCESO

A continuación se consignan dos conjuntos ordenados de temas, a manera de resumen de lo trabajado y explicado con detalle en los capítulos anteriores, y que se proponen como agendas de asuntos sustantivos para enfrentar el futuro del proceso.

1.1 La agenda en el corto plazo

En primer lugar se proponen los temas que necesitan de una atención urgente y que posibilitarían ordenar los trabajos de la Comisión en la primera legislatura del periodo de sesiones 2016-2017.

- a. Concertar con el Poder Ejecutivo la designación de una comisión de alto nivel encargada de realizar una evaluación de impacto del proceso de descentralización, en diálogo con representantes de los gobiernos regionales y municipalidades, y que proponga una orientación para avanzar y profundizar el proceso en base a un nuevo consenso político.

“Es imprescindible que el Estado emprenda el análisis y revisión profunda del proceso de descentralización en curso, que le permita poner las bases de un nuevo consenso político acerca del régimen unitario y descentralizado a construir y de la orientación estratégica para lograrlo.

Esta tarea debe estar a cargo de una comisión de alto nivel, liderada por el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como por el Congreso, a través de la Comisión de Descentralización, contando con la participación de representantes de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para que en el periodo de un año desarrollen los estudios y propuestas y alcancen los planteamientos necesarios para su implementación.”¹⁹²

Este esfuerzo de consenso significa también lograr el respaldo de otros actores regionales y locales involucrados en el proceso, como el sector privado, las universidades y las organizaciones políticas y de la sociedad civil. En tal sentido el Acuerdo Nacional puede ser un gran facilitador para el logro propuesto.

- b. Evaluar la forma en que la Presidencia del Consejo de Ministros está organizada para ejercer las funciones de conducción del proceso de descentralización y modernización de la gestión pública; asuntos estrechamente vinculados con su rol de ministerio responsable de la coordinación entre sectores y niveles de gobierno.

¹⁹² Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2012-2013, p 75 y ss.



- c. Nominar un grupo de trabajo para la revisión del Reglamento del Congreso de la República en materia de funciones y procedimientos, en el marco del régimen unitario y descentralizado de gobierno con tres niveles de gobierno, definido por la Constitución, que proponga las modificaciones y actualizaciones necesarias.
- d. Organizar en coordinación con el Poder Ejecutivo un servicio de información en relación al proceso, recogiendo la experiencia y los avances alcanzados por el Observatorio de la Descentralización de la Comisión y procurando que la información disponible pueda ser fácilmente organizada en términos de ámbitos y circunscripciones de gobierno.
- e. Abrir debate acerca de los siguientes asuntos:
 - Orientaciones generales para la actualización de la legislación orgánica: LBD, LOGR y LOM.
 - Delimitación de competencias y desarrollo de una gestión pública efectivamente descentralizada.
 - Examinar el funcionamiento de los 11 sistemas administrativos, en especial los de control gubernamental y de gestión de recursos humanos (servicio civil), en un contexto descentralizado. Alcance y definición de la función de rectoría.
 - Estrategias en materia de demarcación territorial: saneamiento de límites, creación de distritos y requerimientos de cobertura de servicios públicos.
 - Estrategias de integración y articulación territorial: regionalización, juntas de coordinación, mancomunidades, consejos de coordinación.
 - Representación política, reglas electorales para gobiernos regionales y municipalidades y desarrollo de organizaciones políticas a nivel regional y local.
 - Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal.

1.2 La agenda de la política de Estado

Complementaria a la agenda de corto plazo, que aproxima a los desafíos y alternativas en juego, se requiere una agenda de la descentralización en tanto que política de Estado, considerando las disyuntivas existentes y que puede implicar incluso aspectos de reforma constitucional.

Los temas con relevancia de mediano y largo plazo pueden ser resumidos de la siguiente manera:



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

- a. En relación al tratamiento de la escala intermedia (regional) en el territorio:
 - Evaluar la propuesta constitucional sobre regiones: diseño y estrategia de regionalización.
 - Redefinir el régimen especial de Lima, considerando el continuum geográfico-urbano Lima-Callao.
 - Establecer las estrategias de articulación-integración económica territorial nacional, a nivel de regiones, cuencas, corredores económicos u otras estructuras territoriales, que vinculan provincias y distritos.
- b. El esquema competencial entre niveles de gobierno en la perspectiva de la “asignación adecuada” (CP 188):
 - La vinculación entre competencias constitucionalmente asignadas y misiones de niveles de gobierno.
 - Una revisión técnica de la asignación y articulación de competencias, empezando por materias específicas de mayor incidencia en la población, lo cual requiere definiciones básicas, reglas de aplicación, criterios de provisión, así como estrategias de implementación.
 - Evaluación de las experiencias de funcionamiento de las comisiones intergubernamentales sectoriales como de las bases de desarrollo de una gestión descentralizada.
- c. El funcionamiento de las instancias de participación y vigilancia de un gobierno descentralizado, transparente y moderno:
 - El rol de la participación ciudadana en la definición de las orientaciones de las políticas y las decisiones de nivel regional y local, así como su relación con las instancias elegidas y representativas de los gobiernos descentralizados. Articulación espacial de las instancias participativas a lo largo de escalas territoriales sucesivas (comunal, distrital, y así sucesivamente).
 - La importancia de los espacios de control ciudadano y rendición de cuentas en el nivel local y regional, junto con las instancias de control gubernamental.
- d. El diseño institucional de gobiernos regionales y municipalidades, requiere:
 - Precisar atribuciones y recursos para que consejos regionales y concejos municipales ejerzan la función de fiscalización que les es propia.
 - Definir las formas de ejercer adecuadamente las funciones de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana, actualmente asociadas al funcionamiento de los consejos de coordinación regional y local.



- Evaluar el funcionamiento y resultados de las reglas del sistema electoral en gobiernos regionales y municipalidades.
 - Evaluar los procesos de reforma de la organización administrativa en gobiernos regionales. Definir el equilibrio entre principios y criterios de organización básica propios de ley orgánica, y el ejercicio de la autonomía organizativa que constitucionalmente tienen asignada.
 - Considerar una tipología de municipalidades para definir sus competencias y funciones, así como establecer las relaciones al interior del nivel local de gobierno, incluyendo a las municipalidades de centro poblado.
- e. Descentralización Fiscal:
- Revisión de la vinculación entre descentralización fiscal y conformación/integración de regiones.
 - Implementación de un esquema fiscal descentralizado con una mayor previsibilidad y equidad.
 - Evaluar la implementación de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal.
- f. Conducción del proceso:
- El diseño del órgano ejecutivo de conducción del proceso de descentralización y su vinculación con la función de modernización de la gestión del Estado
 - La articulación entre niveles de gobierno, tanto en su conjunto, como entre niveles sucesivos, así como para definir responsabilidades compartidas en materias específicas o según afinidades territoriales.
 - El rol del Congreso en materia de seguimiento, fiscalización y control político vinculados a la descentralización.

La forma en que están planteadas estas agendas revela la preocupación central por una gestión pública descentralizada, articulando los tres niveles de gobierno y recogiendo el enunciado de nudos críticos del proceso de descentralización en el que coinciden diversos puntos de vista.

2. TEMAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Como se puede apreciar las agendas tienen una naturaleza compleja y por ello la forma de abordarlas es relevante, y para ello se requiere examinar algunas definiciones básicas en el orden político-institucional, en materia de autonomía y competencias¹⁹³. ¿Qué significa un

193 Ver PAREDES, Fernando (2016), "Las Funciones del Congreso en relación con los gobiernos regionales, el caso peruano" en Cuadernos de



régimen unitario y descentralizado de tres niveles de gobierno? ¿El actual arreglo de competencias es el que permite la mayor cercanía y eficacia que el ciudadano espera?¹⁹⁴ ¿De qué manera se compatibiliza el régimen unitario y descentralizado y la adecuada asignación de competencias con una gestión pública cercana y al servicio del ciudadano?

2.1 Lo unitario y descentralizado

La Constitución señala que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes (CP 43).

La doctrina sobre lo unitario y descentralizado¹⁹⁵ ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos de la denominada Sentencia sobre la Hoja de Coca (2005)¹⁹⁶ releyendo el artículo 43 de la Constitución (1993) a la luz de la reforma de su capítulo sobre descentralización (2002) y de la propia legislación de diseño del proceso.

En el fondo se trata de especificar el tipo de división vertical de poderes propia del Perú, división que desde un punto de vista territorial configura esferas de decisión autónoma y establece contrapesos para impedir el exceso y preservar el interés común¹⁹⁷.

“... nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192.6 y 200.4 de la Constitución.)

El carácter descentralizado del Estado peruano, por otro lado, no es incompatible con la configuración de Estado unitario, desde el momento que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, sin embargo, su ejercicio debe realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial de los gobiernos regionales y municipales”¹⁹⁸ (énfasis añadido).

Investigación Parlamentaria, Congreso de la República, CCEP, Lima, p. 21 ss.

194 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2010-2011, p 49 y ss.; y periodo legislativo 2011-2012, p 31 y ss.

195 En la cual la inclusión de la conjunción “y” no es trivial.

196 Ver Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre la Hoja de Coca, STC 020-2005-PI/TC y 021-2005-PI/TC. Sin embargo, a partir de conflictos de competencia, hay sentencias precedentes muy importantes que son recogidas en ella; y las que la suceden sobre estos asuntos, la citan repetidamente.

197 Ver GARCIA ROCA Javier (2000), “Del principio de la División de Poderes”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) n. 108, Madrid.

198 STC 020-2005-PI/TC, y 021-2005-PI/TC, FJ 38 y 39.



Unitario y descentralizado no debieran entenderse como conceptos contradictorios a pesar de que entre ambos existe una tensión innegable, más aún si el punto de partida del proceso es un régimen de gobierno y una tradición política y cultural en la manera de ejercerlo fuertemente centralizados con diversos grados de desconcentración territorial. Más aún, esa tensión es parte del proceso y define términos de relación entre los actores públicos en función de un mejor servicio a los ciudadanos, por ello debe ser regulada y evaluada¹⁹⁹.

La presencia de ambos elementos en tensión dinámica debe de ser apreciada en el terreno de la organización del Estado, como tres niveles de gobierno que debieran actuar de manera cooperativa, complementaria y con lealtad entre ellos, en el marco de objetivos, orientaciones y normas generales comunes.

Pero también en el ámbito de la política, como ejercicio de la autonomía en las materias de competencia de cada quien, y en el terreno de la gestión pública cotidiana que debiera permitir la mejor cobertura, calidad y equidad para el acceso a los servicios que el Estado brinda en conjunto a los ciudadanos.

En el impulso inicial del proceso el mayor énfasis se encontraba en sentar, mediante legislación orgánica de gobiernos regionales y municipalidades, las bases de los tres niveles, lo cual explica el acento en la autonomía y en las competencias²⁰⁰. Ese intento estuvo centrado en diferenciar las instancias subnacionales más que en pensar en el funcionamiento del Estado en su conjunto, como una matriz integrada y articulada de competencias y funciones.

¿Cómo expresar el contenido concreto de “unitario y descentralizado”? Los temas de gestión pública descentralizada vinculada con la modernización del Estado son de énfasis relativamente reciente, marcan a las relaciones intergubernamentales y requieren desarrollos mayores en la doctrina y el diseño de gestión.

Tal necesidad supone la aplicación práctica de principios constitucionales de unidad y competencia, de cooperación y lealtad constitucional, de residualidad, control y tutela, de efecto útil y poderes implícitos²⁰¹. Principios cuyo seguimiento debe estar presente en el comportamiento de las entidades de la administración pública, así como de las autoridades que tienen responsabilidad sobre ellas.

199 Cfr. RUBIO Marcial (2011), “El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Fondo Editorial PUCP, Lima, p.43.

200 El texto de la 8va Política del Acuerdo Nacional expresa ese matiz: “Garantizar una estructura de autonomías políticas, económicas y administrativas, basada en la descentralización del poder y de la economía, la transferencia gradual de las competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, una clara delimitación de funciones y competencias, así como del funcionamiento democrático e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local.” (Acta de suscripción, 22 julio 2002). Ver <http://acuerdonacional.pe/>

201 Ver Sentencia del TC sobre la Hoja de Coca, ST 020-2005-PI/TC y 021-2005-PI/TC. Estos principios son explicados en el contexto de un test que permite dilucidar conflictos de competencia.



Pero todo ello debe ser expresado en términos de gestión pública, de ejercicio del gobierno y de organización de la democracia. Algunos ejemplos pueden ayudar a entender el contenido concreto del desafío que se enfrenta:

- **Las políticas nacionales** consideran “los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado de la República” (LOGR 45 y LOPE 4).

Los intereses generales²⁰² se pueden entender como garantía de los derechos universales, reglas comunes, exigencias mínimas que se deben articular con la diversidad y la heterogeneidad del territorio y de la población asentada en él, por lo que se necesita de adaptación y gestión descentralizada. En ese sentido se entiende, la mayor eficiencia de la instancia que está más cerca a la población.

Las políticas nacionales entonces, debieran tener una definición amplia, que admita la posibilidad de diversas formas de aplicación, las cuales pudieran ser decididas por gobiernos regionales y gobiernos locales en ejercicio de su autonomía, de las competencias asignadas y de acuerdo a la diversidad de sus realidades.

De esta manera se entiende que al mismo tiempo las políticas nacionales, cuyo diseño es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, sean de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas y niveles de gobierno, pero su formulación, así como su implementación, requiere coordinación con gobiernos regionales y municipalidades, así como adaptación a realidades y condiciones de implementación diversas, de acuerdo a la naturaleza de la política.

- La existencia de **sistemas funcionales** implica el aseguramiento de políticas públicas que requieren de la participación de todas o varias entidades del Estado (LOPE 45).

Pero articular en concreto, es decir, atender a los ciudadanos en el nivel local o regional, no es tarea sencilla ni agotable desde un ente rector, cuyas vinculaciones con otras entidades involucradas, se verifican en el nivel nacional.

Se trata de diseñar la manera como, respecto de un servicio concreto y localizado en un territorio, se articulan agencias públicas que responden a diferentes sectores y niveles de gobierno, con perspectivas, prioridades, protocolos y metodologías distintas.

Ello exige asuntos elementales como que los operadores se conozcan entre sí, que busquen entre ellos vincular y articular sus protocolos para evitar duplicidades y que logren actuar en función del interés general.

202 Una manera de entender los intereses generales supone las definiciones constitucionales. Otra manera recoge los criterios que hacen una política nacional: objetivos prioritarios, lineamientos, y contenidos de las políticas públicas; estándares nacionales en la provisión de servicios cuyo cumplimiento asegura el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas (cfr. LOPE 4).



Se trata pues de diseños de gestión pública territorial, que requieren de roles de liderazgo local/regional y adecuaciones a realidades distintas que probablemente tienen diferente densidad institucional pública²⁰³, pues no todas las agencias públicas involucradas están presentes de la manera requerida en cada ámbito territorial.

- Los once **sistemas administrativos** existentes regulan la utilización de recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficiencia y eficacia en su uso (LOPE 46).

Esta definición supone que los entes rectores definen ¿cómo hacer? pero no ¿qué hacer?, pues la respuesta a esta última cuestión por parte de las entidades subnacionales tiene como respaldo el ejercicio de la autonomía establecida en la Constitución y desarrollada en ley orgánica. Los sistemas administrativos no definen ni asignan competencias (tampoco los sistemas funcionales).

El problema se plantea cuando los sistemas, por debilidad o por vacíos legales existentes o por una delimitación de competencias poco clara, invaden crecientemente la autonomía de otro nivel de gobierno (por ejemplo, no poder cambiar el destino de un recurso de inversión sin la autorización respectiva de la entidad nacional o el ente rector)²⁰⁴.

También está el caso de la CGR, en que pese al mandato constitucional de organizar un sistema de control descentralizado y permanente (CP 199), no logra tener una cobertura de seguimiento que permita la acción y los resultados esperados por la ciudadanía.

- Es posible mencionar también como ejemplo la reciente norma legal²⁰⁵ cuyo objetivo es reforzar la autoridad nacional, respecto de la intervención de gobiernos locales y gobiernos regionales, cuando en materia de salud se enfrenten casos de riesgo o emergencia que tales gobiernos no pueden atender.

Al parecer no se tiene completamente definido qué hacer o cómo actuar, cuando la entidad subnacional no tiene las capacidades (o el interés) de intervenir en un asunto que está bajo su responsabilidad. Lo que supone asumir el criterio que estar lo más cerca posible debe considerar también el disponer de las capacidades necesarias para intervenir.

203 Un ejemplo de trabajo en esa dirección se puede encontrar en "Ruta única de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual", Ministerio Público y Acción por los Niños, Lima, junio 2014.

204 Ver la Ley 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, Art.12: "Con el propósito de asegurar la sostenibilidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública, dispónese que, durante el Año Fiscal 2016, las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales sólo podrán efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública, si cuentan con el informe previo favorable de la Dirección General de Presupuesto Público".

205 Ley 30423, Ley que establece medidas para fortalecer la autoridad de salud de nivel nacional, con el fin de garantizar la prevención y control de riesgos y enfermedades en la población.



Estos casos son ilustrativos de la necesidad de arreglos institucionales explícitos de gestión descentralizada que precisen cómo deben complementarse dos o más niveles de gobierno para llevar determinado bien o servicio público a determinada población en determinadas condiciones de prestación, y que así hagan concreto el concepto de Estado unitario y descentralizado. Al mismo tiempo expresan las dificultades y los desafíos en la materia, el requerimiento de mejores desarrollos legislativos, así como de adecuados diseños de gestión y el seguimiento constante de los procesos.

También muestra la necesidad de voluntad política compartida y orientación estratégica para facilitar la articulación intergubernamental e interinstitucional, pues se trata de hacer operativa la definición de unitario y descentralizado como concreción de una organización democrática del Estado.

Un último aspecto que debe ser considerado es la consideración de un dato de la realidad, pues el periodo de crecimiento económico y la dinámica de las inversiones públicas y privadas de los últimos años han reconfigurado las articulaciones espaciales en el territorio²⁰⁶ y, junto con esto, las crecientes preocupaciones respecto al cambio climático, la sostenibilidad del desarrollo y el respeto al medio ambiente; colocan retos de gestión que no habrían sido posible de imaginar en el momento del diseño del proceso y obligan a imaginar nuevas formas de articulación unitaria y descentralizada a la altura de las nuevas circunstancias.

2.2 La asignación de competencias

El núcleo esencial objetivo en cualquier sistema de división territorial de poder está precisamente conformado por las normas de delimitación de competencias²⁰⁷. El Tribunal Constitucional ha señalado que en la medida que el proceso no está acabado, el listado de competencias está abierto pero bajo reserva de ley orgánica²⁰⁸, que es el Congreso el responsable de asignar competencias y que, por tanto, es una atribución que no puede delegar. Varios años después de producida la asignación legal de competencias y declarado como terminado el proceso de transferencias, salvo para el caso de Lima Metropolitana, el cuadro general ha revelado sus debilidades, en tres aspectos:

- En términos de la asignación material de cada competencia y definición de funciones (LBD 5c y 14), pues no parece suficientemente clara y específica la definición de quién hace qué.

206 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2014-2015, pp. 14 y ss.

207 RUBIO LLORENTE Francisco (2012), "El Bloque de Constitucionalidad", en *La Forma del Poder*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 116.

208 Ver STC 0010-2008-PI/TC, FJ 29.



- También la inadecuación de la tipología de competencias utilizada. Las competencias exclusivas son definidas siempre como excluyentes (LBD 13.1), cuando por lo general requieren coordinación y en ciertos casos incluso delegación.

A las competencias compartidas la ley las señala como fases sucesivas de un mismo proceso (LBD 13.2), cuando no siempre la materia de que se trata hace posible una operación bajo la forma de fases sucesivas.

Es más, para señalar competencias compartidas se requiere definir la materia, para lo cual, no es posible aplicar un criterio homogéneo en todos los casos; asimismo se requiere precisar la función que se desempeña en ellas y, por tanto, en cada materia se debe definir las funciones que le son propias a cada quien.²⁰⁹

- Muchas veces la transferencia de funciones se hizo sin los recursos que el principio de provisión exige (LBD 14 c)²¹⁰, haciendo difícil cuando no imposible su ejercicio.

El esquema de trabajo de las Secretarías de Gestión Pública y de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (posterior a 2007) se planteó sobre la orientación de que las leyes de organización y funciones de los ministerios debían especificar las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo y que ello permitiría construir matrices de competencias y funciones respecto de los tres niveles de gobierno que aclararían las imprecisiones provenientes de la legislación orgánica, así como esas mismas leyes debían especificar las formas de coordinación intergubernamental correspondiente.

Poco se ha avanzado en esta orientación; el esquema de matrices de competencias ha sido abandonado y las leyes de organización y funciones han consolidado en la práctica el esquema de tres paralelas (nacional/regional/local); aunque también se han presentado casos de reversión de competencias que no terminan por tener la cobertura nacional deseada que en teoría las justificaba.²¹¹

Los requerimientos pasan pues por un diseño que permita evaluar la “adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos” (CP 188) a que se refiere la Constitución, recordando la necesidad de plena vigencia del “principio de competencia” que implica que una norma es válida porque se tiene la atribución para dictarla, lo cual acota los términos de la autonomía de gobiernos regionales y municipalidades en el marco de la ley, pues ejercen su autonomía política, económica y administrativa “en los asuntos de su competencia” (CP 191 y

209 Una referencia sobre este tema es MUÑOZ MACHADO, Santiago (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, IUSTEL, Madrid, Tomo I, p 476-478 y 483.

210 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2013-2014, p. 36 y ss.

211 Es el caso de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) bajo ámbito del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

194). De allí la necesidad de claridad en la asignación de competencia y en el señalamiento de responsabilidades.

Por ello se requiere:

- Una revisión de la técnica de distribución de competencias, que supone la clara definición de la materia en cuestión, una adecuada definición de las fases en que se descompone, así como del diseño de gestión más aparente para la articulación intergubernamental.
- Asignar competencias en correlación con la misión de cada nivel de gobierno y una mejor comprensión de la normativa vigente (LBD 14 y 15).
- Una mejor definición tipológica de las competencias, que tenga la flexibilidad necesaria en cada materia, con claridad en la autonomía y fluidez en la coordinación. Pero también la suficiente especificidad de la responsabilidad (¿exclusividad?) en las materias cuya atención se comparte.
- Reglas de interpretación que permitan entender y enfrentar situaciones en las que se trata del ensamblaje entre competencias, por ejemplo, cuando se busca articular lo espacial y lo sectorial.
- La revisión y consecuente desarrollo de la asignación competencial a gobiernos locales, pues es imprescindible poder distinguir entre tipos de municipalidades, ya que no se puede asignar las mismas funciones a todas ellas dada su enorme heterogeneidad.²¹²

Todo lo cual son tareas que el Congreso debe abordar, pues tiene la competencia de asignar y modificar competencias, con reserva de ley orgánica, tarea que debe afrontar con lealtad constitucional, es decir sin retrotraer el proceso, sin vaciar de contenido la asignación, y sin entorpecer la marcha de una política permanente.²¹³

3. INSTRUMENTOS NECESARIOS

Como se ha dicho, abordar la agenda planteada requiere también de instrumentos que permitan apreciar y comprender el proceso e interactuar con sus principales protagonistas.

De un lado, el seguimiento sistemático del proceso en su complejidad, que permita a partir de un conjunto de indicadores examinar el desempeño e impacto en el desarrollo, pero también como procesos de gestión pública.

212 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2012-2013, p. 59 y ss.

213 Ver STC 009-2008-AI/TC, FJ 24 y 27; ST 020-2005-PI/TC y 021-2005-PI/TC, FJ 77 y 78; STC 0047-2004-AI, FJ 119; STC 0011-2008-AI/TC, FJ 35.



De otro lado, también la necesidad de disponer de una institucionalidad que permita generar entendimientos, sinergias y la confluencia de los actores principales del proceso, con relación a los territorios subnacionales de los que son responsables; así como respecto de la orientación estratégica del proceso, para que ella sea efectivamente compartida.

3.1 Evaluación de impacto

La descentralización fue planteada como política permanente que se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país (CP 188); o también expresado como uno de los deberes primordiales del Estado, consistente en promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (CP 44)

La Ley de Bases de la Descentralización planteó objetivos a nivel político, económico, administrativo, social, ambiental (LBD 6), así como principios generales (LBD 4), y encargó al Consejo Nacional de Descentralización (LBD 22) conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias, capacitar en materia de gestión y gerencia pública y coordinar planes y políticas de gestión descentralizada. Junto con ello debía desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.

Todos estos encargos no fueron plenamente realizados, en especial el sistema de información, ni por el Consejo Nacional de la Descentralización, antes de su absorción por la Presidencia del Consejo de Ministros, ni, menos después de ella, por la Secretaría de Descentralización de la PCM como responsable ejecutivo de esas funciones.

En los últimos años el debate sobre la evaluación de impacto del proceso de descentralización ha sido creciente. Disponemos de informes y evaluaciones de seguimiento pero se requiere sistematizar evidencias e informaciones para determinar su real efecto territorialmente diferenciado sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Un ejemplo de la polémica pública sobre este tema²¹⁴ nos da una imagen clara de su necesidad.

El profesor Richard Webb²¹⁵, coincidiendo con la necesidad de un esfuerzo de reflexión sobre la descentralización, recomienda poner el acento en el volumen y en la calidad del gasto efectivamente realizado, más que en el indicador de retraso en la ejecución presupuestal.

214 Ver WEBB Richard (Instituto Perú, USMP), "La Descentralización", columna de opinión en El Comercio, Lima, 21 de marzo de 2016; se refiere a la columna de opinión en el mismo diario de G. Castagnola (Apoyo Consultoría), "Poner en agenda la descentralización".

215 Significa, en términos de la información presupuestal amigable del MEF (Transparencia Económica), poner más atención en materia de inversión, en la columna de ejecución "devengado" y en su variación anual, que en la columna porcentaje de "avance" de ejecución. Efectivamente da más idea acerca del desempeño, aunque no se dé cuenta de la calidad de la inversión.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Igualmente señala su adhesión a la necesidad de incluir en la mirada revisora no solo a los gobiernos regionales sino también a las municipalidades, puesto que éstas son responsables de la mitad de la obra descentralizada.

Webb anota la enorme significación histórica que el gasto promedio anual de las municipalidades sea de S/. 10,100 millones en los últimos cinco años, describiendo su impacto en la infraestructura local y en la vida de las comunidades. Culmina diciendo que “un reexamen de la descentralización se debe llevar a cabo poniéndose en los zapatos del ciudadano del interior del país.”²¹⁶

Pero también hay valoraciones de mayor aliento en relación a disparidades departamentales²¹⁷. El Observatorio de la Descentralización sobre la base de considerar el comportamiento del PBI per cápita y por departamento, a valores constantes, para el periodo comprendido 2001-2011, encuentra que hay una coincidencia entre el periodo que abarca la descentralización y el periodo de amortiguamiento en el ritmo de crecimiento de las disparidades entre departamentos.²¹⁸

La evidencia no termina siendo contundente para determinar causalidades y se requiere el seguimiento de indicadores con series más largas que permitan una observación de fondo acerca de las disparidades entre unidades territoriales, considerando como hipótesis que la descentralización debiera mostrar si el crecimiento o la mejora alcanza a todas las circunscripciones y si las distancias entre ellas se reducen.²¹⁹

Todo lo cual hace pensar en la necesidad de que efectivamente se pudiera contar con una clara y efectiva evaluación de impacto del proceso de descentralización en el desarrollo de los pueblos y en el bienestar de los ciudadanos.

Esta evaluación de impacto y el examen de diferencias y trayectorias se torna aún más necesaria, cuando se puede constatar la inercia actual y la ausencia de una mirada estratégica del Estado, las percepciones negativas acerca del proceso, acentuadas por los actos de corrupción denunciados. Quizá por ello en seguimiento de la política acordada sobre descentralización, el Acuerdo Nacional ha motivado un balance de balances que facilite un diálogo

216 Ver también WEBB Richard, (Instituto Perú, USMP), “Nuevo Ocongate”, columna de opinión en El Comercio, Lima, 23 de mayo de 2016.

217 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2010-2011 p. 71 y ss. Y periodo legislativo 2011-2012 p. 23 y ss. En esa misma línea ver el Anexo 2 de este informe.

218 Informe anual de evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, periodo legislativo 2012-2013, p. 51 y ss.

219 La hipótesis de trabajo se formula pensando que si la descentralización está contribuyendo al desarrollo integral, lo que debemos observar es que los indicadores per cápita departamentales converjan, es decir, que las disparidades entre departamentos disminuyan o al menos se amortigüen o atenúen.



informado, excluya diagnósticos y extremismos simplistas, y contribuya a generar nuevos consensos²²⁰,

3.2 Organizar actores y agregar preferencias

El escenario político previo al proceso de descentralización es bastante distinto al actual, pues han entrado con personalidad propia las autoridades elegidas de los 25 gobiernos regionales (sin contar la Municipalidad Metropolitana de Lima), 196 municipalidades provinciales y 1672 municipalidades distritales²²¹, que ejercen competencias en ejercicio de su autonomía y que actúan en la escena política²²².

En la legislación y en el imaginario colectivo quedó un mecanismo para gobernar el proceso previsto, heredado desde el Consejo Nacional de Descentralización - CND (LBD 22 y 23), con representación de los tres niveles de gobierno²²³.

La misma idea de una representación de tres niveles está en la propuesta de Consejo de Coordinación Intergubernamental (LOPE 19.13) convocado por el Presidente del Consejo de Ministros, incluye a todos los Presidentes Regionales y a una representación de alcaldes que no se define en la ley. Esta fórmula del 2007 nunca pudo ser implementada.

El problema es sencillo de definir, pero sumamente complejo en su naturaleza, pues la pluralidad de actores y pareceres es muy grande y los mecanismos para agregar opiniones y preferencias son débiles o inexistentes, por tanto, la dificultad de implementar formas de representación es alta. Esta situación favorece el predominio del bilateralismo en las relaciones intergubernamentales.

Quizá podría decirse que parte del problema se debe a un cambio en el contexto, pues de una prioridad marcada por arbitrar la transferencia de funciones, se ha pasado a la exigencia en el terreno de las relaciones intergubernamentales y la organización de una gestión pública descentralizada y moderna. El desafío está pues en diseñar un organismo idóneo para la situación actual y las demandas del proceso.

220 Ver Acuerdo Nacional: "Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización"; Lima, febrero de 2016.

221 Información de circunscripciones de la DNTDT-PCM al 31 de diciembre de 2015. Ver "Observatorio Territorial" Año 4, Nº 32, Lima. Una precisión necesaria es que las municipalidades provinciales tienen bajo su responsabilidad directa el ámbito de los distritos capital de provincia, denominados tradicionalmente como del "cercado".

222 Entre 2013 y 2015 se han creado 29 distritos. Una buena parte de ellos en las zonas del VRAEM y el Huallaga. Queda en debate la vinculación entre creación de distritos y presencia del Estado en zonas de emergencia por narcotráfico y terrorismo.

223 Como ya se dijo la composición era la siguiente: 5 designados por el Poder Ejecutivo (Presidente, 2 de PCM y 2 del MEF), 2 electos por los presidentes regionales, 1 electo por alcaldes provinciales y 1 electo por alcaldes distritales (LBD 23.2).



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Pero el problema no es solo a nivel de la conducción estratégica nacional, también está presente en la necesidad de instancias de agregación y coordinación de políticas y voluntades, territorialmente organizadas.

De hecho son débiles las instancias de coordinación entre cada alcalde provincial y los alcaldes de los distritos de su circunscripción, entre cada gobernador regional y los alcaldes provinciales del departamento y entre el gobierno nacional y los gobernadores regionales; más complejo aún si consideramos que los tres niveles de gobierno coinciden en cada circunscripción territorial y las más de las veces actúan sin coordinar entre ellos.

Las causas de la dificultad podrían ser ubicadas también en el sistema político, es decir, en los mecanismos institucionales de la administración pública para consulta, coordinación y seguimiento.

Los consejos de coordinación previstos a nivel regional (CP 191) y en el nivel local (LOM 98 ss.), que combinan la presencia de alcaldes para coordinar; y representantes de la sociedad civil, que incluye al sector privado, para concertar y participar no lograron, salvo casos municipales muy puntuales, la vigencia y el peso esperados para desplegar adecuadamente sus funciones de coordinar, concertar y participar.

La otra vertiente de dificultad nace de las organizaciones políticas, pues existen las de nivel local, las de nivel regional y las de nivel nacional. Las vinculaciones entre ellas son realmente débiles y coyunturales cuando las hay. Cada una tiene su nivel de representación y los canales para agregar preferencias y vocerías de un nivel al otro son difíciles, están bloqueados o no existen. Fácil es advertir que las representaciones territoriales no logran articularse ni agregarse en la organización política del Estado.

Sobre este aspecto el informe de la PCM anota que el nuevo periodo de gestión de los gobiernos descentralizados no ha sido la excepción respecto de la alta fragmentación política y la poca consolidación de partidos, lo cual refleja las debilidades en torno a la representatividad política que incide en la articulación de las propuestas de gobiernos regionales y municipalidades con relación a las políticas nacionales.²²⁴

224 Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros (2016), "Informe Anual del Proceso de Descentralización, año 2015", Resumen Ejecutivo, Lima, p. 21.



4. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

Como se ha recordado, el Congreso de la República tiene funciones legislativa y de control político (RCR 2) y son los procedimientos parlamentarios las maneras concretas de ejercerlas, bajo la forma de normativa (diseño), seguimiento, fiscalización, solicitud de información, debate de los informes recibidos, representación, etc.

Como es posible apreciar luego de la reflexión a que lleva el presente informe, actualizar la legislación orgánica e incluso constitucional sobre descentralización es una tarea que requiere de una metodología especial, sin embargo el Reglamento del Congreso, que ordena estos procedimientos, no ha sido actualizado a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre el régimen de gobierno unitario y descentralizado.²²⁵ Por tanto, en esta parte del informe, se trata de exponer propuestas en la organización del trabajo parlamentario²²⁶.

4.1 La puesta al día del núcleo normativo

Enfrentar los pendientes ya señalados supone decisiones de diseño que deben ser planteadas en términos políticos y legales. Obviamente es una materia compleja, frente a la cual el procedimiento sencillo adoptado por la Comisión de acumular proyectos de ley y plantear un dictamen modificadorio no ha podido completar su cometido. De hecho, no logró abrir debate en el Pleno del Congreso sobre LOGR y LOM, ni menos someterlo a votación y tampoco se pudo incorporar nuevos proyectos presentados posteriormente al dictamen.

En el caso de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en julio de 2012, la Comisión presentó un dictamen de modificación, que recoge 12 proyectos de ley presentados. Este dictamen consideraba como antecedentes otros 13 proyectos alcanzados en el anterior periodo parlamentario (2006-2011). En su contenido se modifica 42 artículos de la Ley e incorpora 2 más, teniendo en cuenta que la LOGR tiene 91 artículos y 16 disposiciones. Adicionalmente se puede mencionar que posteriores al dictamen se han presentado 6 proyectos de ley.

En el caso de la LOM, en julio de 2013, la Comisión presentó un dictamen de modificación que recoge 14 proyectos de ley presentados, y en su contenido modifica 41 artículos y una disposición, siendo que la Ley en vigencia contiene 166 artículos y 25 disposiciones.

A lo anterior se debe añadir el dictamen sobre el capítulo de Municipalidades Rurales, que modifica el Título XI de la Ley. También están pendientes 11 proyectos de ley sobre modifi-

225 Se debe recordar que la reforma constitucional sobre descentralización ocurre en 2002, la doctrina constitucional sobre el modelo unitario y descentralizado se expone en 2005; y el Reglamento del Congreso es aprobado en 1995, sin mayores cambios en relación a esos temas.

226 Ver PAREDES, Fernando (2016), "Las Funciones del Congreso en relación con los gobiernos regionales, el caso peruano" en Cuadernos de Investigación Parlamentaria, Congreso de la República, CCEP, Lima, p. 47 ss.



caciones de la LOM, posteriores al dictamen, y 14 proyectos sobre el capítulo X referido a las municipalidades de centro poblado, en los cuales se insiste en la forma de asegurar recursos para su adecuado desempeño.

La mayor parte de modificaciones de ambas leyes tiene que ver con la estructura y funcionamiento y con aspectos de gestión; son pocas las normas vinculadas con las materias competenciales, así como son varios los proyectos que proponen modificaciones similares y en paralelo para los dos niveles de gobierno.

En hipótesis, varios factores han impedido su debate: la complejidad del tema, la falta de voluntad política, la propia dificultad de formar una opinión de consenso, entre otros; pero también la ausencia de una evaluación de fondo y de una propuesta de mediano plazo en torno al camino a seguir y el objetivo a lograr. Como ya se dijo, el consenso estaba agotado hace bastante tiempo y la inercia es lo que dominaba el panorama de la gestión.

Como se puede apreciar desde el punto de vista de la técnica legislativa se tendría que plantear nuevas leyes, dadas las numerosas modificaciones planteadas, pero, sobre todo, porque es necesario precisar la relación entre lo unitario y descentralizado con la misión de los gobiernos regionales y gobiernos locales y con el diseño adecuado para cumplir su rol.

Se requiere pues una comisión revisora de la legislación de diseño del proceso de descentralización, las leyes de desarrollo y las leyes complementarias, que trabaje articulada e interactivamente con la Comisión de evaluación de impacto y propuesta estratégica, señalada antes como urgente.

Los temas legislativos abarcan la organización de gobiernos regionales y municipalidades, la definición de competencias y funciones, la articulación intergubernamental y la gestión pública descentralizada; todas ellas vinculadas a la acción territorial del Estado que se traduce en la cobertura de servicios y políticas sociales, así como fomento de la competitividad territorial.

En estrecha correlación con este tema están pendientes proyectos de ley relacionados con elecciones regionales, elecciones municipales, organizaciones políticas y otros temas que deben ser repensados a partir de sus resultados.

4.2 Comisiones ordinarias y seguimiento de la gestión pública descentralizada

Las comisiones tienen como función principal el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y en particular de los sectores que componen la Administración Pública (RCR 34)²²⁷, se conforman procurando homologar su especialidad con las

227 En adelante RCR señala al Reglamento del Congreso de la República.



materias que correspondan a las carteras a cargo de los ministros de Estado (RCR 35). Esta formulación podría ser entendida de manera restrictiva en una relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Las funciones de seguimiento y fiscalización de cada una de las comisiones debe ser entendida como referida al ámbito de responsabilidad del Estado en su conjunto, es decir el seguimiento y fiscalización de la acción articulada de los tres niveles de gobierno en relación a la materia, la vinculación entre políticas nacionales, regionales y locales, y cómo se organiza la gestión descentralizada relacionada al ejercicio de competencias exclusivas y compartidas en esa materia.

Pero en la representación hay también una dimensión territorial (RCR 23 f) y en ese sentido, los congresistas debieran realizar el seguimiento de la acción articulada del Estado en cada una de las circunscripciones departamentales, que constituyen su referencia electoral. Las informaciones relevantes serían derivadas en cada caso a la comisión competente para darle el tratamiento que corresponda. Esta dimensión debiera ser incorporada explícitamente entre sus deberes funcionales (RCR 23).

4.3 Regulaciones pendientes de control político y fiscalización

En la relación entre el Congreso y los gobiernos subnacionales es posible encontrar al menos tres vertientes de reflexión pendiente, que requieren una definición exhaustiva que vincule normativamente al Reglamento del Congreso con las disposiciones correspondientes en las leyes orgánicas.

- Una primera cuestión está referida a las competencias entregadas en materia de fiscalización. La Constitución señala que los “Poderes del Estado... se descentralizan conforme a Ley” (CP 188) y que los Consejos Regionales (CP 191) y Consejos Municipales (CP 194) son organismos fiscalizadores.

Sin embargo, en la legislación orgánica respectiva las funciones de fiscalización de estos organismos, y de sus consejeros y regidores, no están cabalmente desarrolladas ni tienen la fuerza necesaria para que efectivamente ejerzan esas funciones.

Es claro que las definiciones constitucionales requieren un desarrollo adecuado que permita la vigencia específica del principio de competencia (quién es competente para hacer qué) en esta materia, por lo que deben ser establecidas de manera articulada con las funciones de control político y fiscalización del Congreso de la República.

- En segundo término, se debe tener en cuenta que en marzo de 2015 se modificó la Constitución en relación a los gobernadores regionales y la obligación que tienen de concurrir al Congreso cuando este lo requiera, “de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República” (CP 191).



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Como es evidente esta disposición es de naturaleza distinta a la invitación a comisiones en la forma como actualmente opera. Por ello, queda pendiente regular las materias por las cuales deben comparecer y los procedimientos a seguir para esa comparecencia. Así mismo cabe la posibilidad de que esta norma pueda ser extendida a los alcaldes.

En esa misma línea podría ser considerada la posibilidad de que gobernadores y alcaldes puedan ser objeto de control y responsabilidad política, lo cual implicaría también modificaciones constitucionales.

- En tercer lugar, está la legislación expedida que ampara la suspensión temporal de operaciones financieras de gobiernos regionales y municipalidades en las que ocurran situaciones de conocimiento público que pongan en riesgo el adecuado uso de fondos públicos asignados. En tales situaciones se crea una unidad ejecutora que de manera extraordinaria, transitoria y especial garantiza la continuidad del servicio bajo responsabilidad del MEF y de la CGR.²²⁸

Siendo un procedimiento de emergencia implementado por el Poder Ejecutivo y que de alguna manera incide en el ejercicio de la autonomía económica que concede la Constitución, debiera ser materia de dación de cuenta al Congreso. Pero el procedimiento respecto del gobierno subnacional no está regulado.

Se debe mencionar que en la LOGR se habla de la posibilidad de adoptar medidas de emergencia, mediante decretos de urgencia (CP 118.19), en situaciones en las que el desempeño financiero y presupuestario comprometa estándares mínimos aceptables de gestión; en tal caso el Congreso debe tomar conocimiento y adoptar las decisiones que correspondan, conforme a la Constitución y la Ley.²²⁹ Sin embargo, tampoco este procedimiento respecto del gobierno subnacional está regulado.

5. EL ROL DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

La Comisión tiene como ámbito de trabajo los temas de descentralización, regionalización, gobiernos locales y la modernización de la gestión del Estado; a esto se debe añadir los asuntos de demarcación y organización territorial y las reglas electorales para autoridades de gobiernos regionales y municipalidades.

228 Artículo 53 del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado por el Decreto Supremo 035-2012-EF, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30115, Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2014. También la Ley 30231, Ley que dicta medidas para el uso adecuado de los recursos públicos en los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como para asegurar una prestación adecuada de los servicios a la población.

229 LOGR 90-A: Situaciones extraordinarias y sostenibilidad fiscal: Se dictan medidas temporales y extraordinarias en materia económica y financiera, conforme al inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, cuando los indicadores de desempeño financiero y/o presupuestario de los gobiernos regionales comprometan los estándares de gestión previamente establecidos y exista grave riesgo de la economía nacional y del proceso de descentralización. El Congreso tomará conocimiento de dichas medidas y adoptará las decisiones que le correspondan, de acuerdo a la Constitución y la Ley.



En estos ámbitos es posible relevar el ejercicio de algunas responsabilidades sustantivas:

- a. En la función legislativa, la actualización del núcleo legislativo del proceso de descentralización y de las normas vinculadas, la organización del procedimiento idóneo para ejecutar esta tarea, así como el debate y aprobación de los dictámenes a que hubiera lugar.

Asimismo, la opinión consultiva o el dictamen en materia de asignación de competencias. Lo cual implica todas aquellas proposiciones legislativas que modifiquen o que tengan incidencia en la distribución de competencias, incluida la aplicación del criterio de provisión para ejercerlas. Lo cual significa incorporar de manera pertinente en los dictámenes el examen de impacto competencial.

Un tema adicional en ese marco es el control de la legislación delegada al Poder Ejecutivo en términos de asignación competencial y transferencia de funciones.

- b. En la función de seguimiento y control político del proceso se tiene como referente el ejercicio de las funciones de conducción del proceso de descentralización y de la modernización de la gestión del Estado por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como también con respecto de las estrategias en materia de demarcación y organización del territorio.

En este asunto también debiera recibir la información y opinar acerca de las regulaciones del Poder Ejecutivo, que en la forma de decretos de urgencia, decretos legislativos u otras acciones directas, incidan en la autonomía y competencias de gobiernos subnacionales.

- c. En relación a la función de representación, el diálogo abierto con las autoridades de gobiernos regionales y municipalidades, y en especial con sus asociaciones representativas (ANGR, AMPE, REMURPE).
- d. Vale la pena enfatizar respecto del Informe Anual de Evaluación, del que dispone la Comisión como instrumento de control e impulso político.²³⁰

En la práctica parlamentaria el procedimiento vinculado a lo que dispone la novena disposición de la LOGR, se ha implementado considerando el órgano responsable (Presidente del CND y luego Presidente del Consejo de Ministros) a inicios de la segunda legislatura y referido al año anterior²³¹. Luego la Comisión debate y emite un informe de evaluación que se considera referido al periodo anual de sesiones.

²³⁰ LOGR (novena disposición).

²³¹ La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, recibe un informe anual de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre la materia de descentralización conforme lo dispone tanto la LOGR (novena disposición) como la LOPE (19.5) y sobre demarcación y organización territorial según lo dice la LDOT (primera disposición complementaria).



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

De la experiencia acumulada se debiera considerar algunas precisiones que perfeccionen este instrumento de control político de una política permanente de Estado:

- Establecer un consenso con PCM acerca de un mínimo de asuntos sobre los cuales se debe informar y someter a evaluación, permitiendo continuidad y seguimiento en el tiempo.
- La remisión de un informe exhaustivo y detallado, que debiera ser conocido por adelantado a la presentación del Presidente del Consejo de Ministros
- La sustentación del Presidente del Consejo de Ministros como responsable político, concentrado en aspectos relevantes del periodo.
- La presencia en el debate de representantes de gobiernos regionales y municipalidades.
- La disponibilidad de una base de datos accesible que haga posible disponer de evidencia como criterio de contrastación con el contenido del informe.
- La posibilidad que los principales puntos de evaluación se puedan traducir en una moción de orden del día, que ponga en la agenda del Pleno del Congreso el debate sobre la situación del proceso de descentralización, para que los distintos grupos parlamentarios emitan su punto de vista. Y se acuerde una iniciativa política del Congreso de la República, acerca de la materia.

De esta manera la función del informe anual de evaluación que emite el Congreso cobraría un rol e importancia de efectivo control político respecto de la conducción y de los principales actores involucrados.



ANEXO 1

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

a. Legislación pre reforma, vigente y con incidencia en el proceso

1994	• D. Leg. 776, que aprueba la Ley de Tributación Municipal (30/12/93)
1997	• Ley 26864, Ley de elecciones municipales (13/10/97)
2001	• Ley 27506, Ley del Canon (09/07/01)
	• Ley 27520, que deroga las Leyes 26592 y 26670 y restituye la plena vigencia de la Ley 26300, Ley de derechos de participación y control ciudadanos (26/09/01)
2002	• Ley 27658 Ley marco de modernización de la gestión del Estado (29/01/02)

b. Legislación de diseño y desarrollo

2002	• Ley 27680, Ley de reforma constitucional del capítulo XIV, sobre descentralización (06/03/02)
	• Ley 27683, Ley de elecciones regionales (14/03/02)
	• Ley 27783, Ley de bases de la descentralización (26/06/02)
	• Ley 27795, Ley de demarcación y organización territorial (24/07/02). Su modificatoria más importante es la Ley 30187 (06/05/2014)
	• Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales (16/11/02)
	• Ley 27902, Ley que modifica la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización (01/01/2003)
2003	• Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades (26/05/03)
2004	• D. Leg. 955, que aprueba la Ley de Descentralización Fiscal (04/02/04)
	• Ley 28273, Ley del sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales (08/07/04)
	• Ley 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (08/07/04)



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

c. Legislación complementaria

2002	• Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública (03/10/2002)
2003	• Ley 27958, Ley que modifica la Ley 27245 de prudencia y transparencia fiscal (07/05/03). • Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo (07/08/03) • Ley 28059, Ley marco de promoción de la inversión descentralizada (12/08/03)
2004	• Ley 28258, Ley de la regalía minera (23/06/04) • Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades de municipalidades de centros poblados (23/12/04)

d. Legislación del Poder Ejecutivo y de organización y funciones de los Ministerios²³²

2007	• Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (19/12/07)
------	---

Normas de organización y funciones, vigentes y anteriores a la LOPE

1981	• D.Leg. 183, Ley orgánica del <u>Ministerio de Economía y Finanzas</u> (15/06/81). Tiene modificaciones. Ley 29626 autoriza reorganización y documentos de gestión por resolución ministerial. (9na. disposición complementaria final).
1992	• Ley 25762, Ley orgánica del <u>Ministerio de Educación</u> (09/10/1992). Tiene modificaciones. Reorganización y documentos de gestión por DS, autorizada por Ley 30281 (65ta. disposición complementaria final) • Ley 25962, Ley orgánica del sector <u>Energía y Minas</u> (18/12/1992). Tiene modificaciones.
2002	• Ley 27790, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</u> (25/07/2002). Tiene modificaciones.
2002	• DS 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la <u>Presidencia del Consejo de Ministros</u> . Modificado por sucesivos decretos supremos, siendo el DS 055-2013-PCM el más reciente ²³³ .

232 Las leyes de organización y funciones de los ministerios especifican competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo (LOPE 4ta Disposición Complementaria).

233 La organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros se regula por decreto supremo con voto favorable del Consejo de Ministros (LOPE 17).



Normas de organización y funciones, vigentes y posteriores a LOPE

2009	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 29357, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Relaciones Exteriores</u> (13/05/2009) • Ley 29381, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Trabajo y Promoción Social</u> (16/06/2009) • Ley 29370, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Transportes y Comunicaciones</u> (03/06/2009)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 29565, Ley de creación del <u>Ministerio de Cultura</u> (22/07/2010).
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del <u>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social</u> (20/10/2011) • Ley 29809, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</u> (08/12/2011)
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 30156, Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</u> (19/01/2014)

Normas de organización y funciones vigentes y posteriores a LOPE, emitidas por delegación y mediante Decreto Legislativo.

2008	<ul style="list-style-type: none"> • D.Leg. 997, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Agricultura y Riego</u> (13/03/2008). Modificada por Ley 30048. • D.Leg. 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del <u>Ministerio del Ambiente</u> (14/05/2008) • D.Leg. 1047, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de la Producción</u> (26/06/2008).
2012	<ul style="list-style-type: none"> • D.Leg. 1098, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</u> (20/01/2012) • D.Leg. 1134, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Defensa</u> (10/12/2012) • D.Leg. 1135, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio del Interior</u> (10/12/2012)
2013	<ul style="list-style-type: none"> • D.Leg. 1161, que aprueba la Ley de organización y funciones del <u>Ministerio de Salud</u> (07/12/2013)



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

e. Otras normas importantes con incidencia en gobiernos regionales y locales

2006	<ul style="list-style-type: none">• Ley 28926, Ley que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales (08/12/2006)
2007	<ul style="list-style-type: none">• Ley 29021, Ley de promoción para la fusión de municipios distritales (20/05/07)• Ley 29029, Ley de la mancomunidad municipal (29/05/2007)• Ley 29053, Ley que modifica la Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales (26/062007) – Sobre direcciones regionales
2009	<ul style="list-style-type: none">• Ley 29341, Ley que modifica la Ley 29029, Ley de la mancomunidad municipal, y dicta otras disposiciones (04/04/2009)• Ley 29379, Ley que modifica la legislación en materia de regionalización (28/05/2009)• Ley 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 27683, Ley de elecciones regionales (12/12/2009) – Segunda vuelta y distrito múltiple.
2010	<ul style="list-style-type: none">• Ley 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial (21/05/2010)
2011	<ul style="list-style-type: none">• Ley 29768, Ley de mancomunidad regional (26/07/2011)
2013	<ul style="list-style-type: none">• Ley 30099, Ley de fortalecimiento de la responsabilidad y transparencia fiscal (31/10/2013).
2014	<ul style="list-style-type: none">• Ley 30231, Ley que establece medidas para la cautela del adecuado uso de los recursos públicos en los gobiernos regionales y gobiernos locales así como para asegurar la prestación de los servicios a la población. (12/07/2014) Refiere a la aplicación del art. 53 del TUO de la Ley general del Sistema Nacional de Tesorería (DS 035-2012-EF) y sus modificaciones por Ley 30115 y Ley 30231
2015	<ul style="list-style-type: none">• Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú y establece la no reelección de autoridades de los gobiernos regionales y municipalidades (10/03/2015)• Ley 30315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos



ANEXO 2

TENDENCIAS DEL PBI Y DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTALES

El seguimiento del proceso supone también observar el comportamiento de indicadores que proporcione evidencias en relación al desempeño del proceso y que retroalimente el examen de institucionalidad realizado.

En ese intento, el Observatorio de la Descentralización, actualiza el reporte hecho en anteriores informes anuales de evaluación, respecto del producto bruto departamental y la inversión pública en departamentos y por niveles de gobierno, que se muestran como las series de información más robustas de que se disponen.

Aunque no es posible aún dar conclusiones definitivas, una perspectiva cierta y prometedora es la necesidad de investigar acerca de las diferencias de comportamientos que presentan los indicadores en los ámbitos departamentales, como unidades de referencia territorial disponible.

1. Disparidades territoriales según el PBI per cápita.

Una manera de describir la realidad territorial del Perú es resaltar su heterogeneidad y una forma de aproximarse a ella es el examen del comportamiento del PBI departamental per cápita (PBIdpc), que permite establecer comparaciones entre ámbitos que muestran entre ellos disparidades acentuadas.

El esfuerzo de hacerlo es muy importante pues el desafío del proceso de descentralización es el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, lo que traducido en términos del indicador (PBIdpc) supondría un desempeño de crecimiento positivo pero también de acortamiento de las distancias entre los distintos ámbitos.

El INEI ha estimado una serie de datos del producto bruto interno por departamento en términos reales, teniendo como año base el 2007, que luego se ha calculado en términos per cápita, considerando la población que el propio INEI reporta para cada uno de los ámbitos departamentales en el periodo de análisis. Las cifras materia de análisis de se muestran en la tabla adjunta.

De la información disponible se puede constatar, en primer lugar, la distancia entre los valores per cápita entre los departamentos. Por ejemplo, para el año 2014, Moquegua, más



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

que duplica a Lima/Callao ó Ica, que le siguen en orden de magnitud; y estos últimos casi cuadruplican el valor per cápita de Huánuco y Apurímac, que son los menores.

PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL PERCAPITA DEPARTAMENTAL									
Soles de 2007									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var Anual
CUSCO	8,748	9,280	10,707	12,048	13,479	13,642	15,928	15,902	8.9%
AYACUCHO	4,743	5,354	5,838	6,033	6,262	6,778	7,422	7,508	6.8%
ICA	12,175	14,249	14,737	15,677	17,347	17,404	18,766	19,173	6.7%
AMAZONAS	4,380	4,726	5,023	5,367	5,590	6,207	6,510	6,812	6.5%
TUMBES	7,767	8,869	9,562	10,466	9,595	10,616	10,850	11,203	5.4%
LAMBAYEQUE	5,858	6,337	6,618	7,024	7,341	7,959	8,286	8,395	5.3%
HUANUCO	3,980	4,266	4,285	4,530	4,766	5,242	5,500	5,703	5.3%
SAN MARTIN	4,373	4,741	4,852	5,175	5,354	5,884	5,839	6,129	4.9%
LIMA/CALLAO	15,604	16,767	16,575	18,121	19,396	20,259	21,155	21,645	4.8%
PIURA	7,332	7,804	7,980	8,552	9,164	9,456	9,752	10,081	4.7%
PUNO	4,468	4,761	4,917	5,173	5,437	5,648	5,982	6,093	4.5%
CAJAMARCA	5,525	6,271	6,753	6,787	7,090	7,531	7,460	7,369	4.2%
APURIMAC	4,158	3,824	3,654	3,955	4,160	4,651	5,166	5,374	3.7%
JUNIN	7,255	7,813	7,052	7,361	7,694	8,157	8,396	9,317	3.6%
HUANCAVELICA	5,339	5,588	5,730	5,937	6,073	6,507	6,619	6,840	3.6%
AREQUIPA	14,392	15,831	15,832	16,624	17,175	17,838	18,021	17,974	3.2%
LA LIBERTAD	8,688	9,183	9,111	9,539	9,801	10,420	10,732	10,753	3.1%
UCAYALI	6,877	7,120	7,081	7,230	7,490	8,045	8,176	8,121	2.4%
LORETO	7,315	7,646	7,570	7,966	7,556	8,003	8,278	8,459	2.1%
TACNA	16,782	16,166	15,312	16,721	16,904	17,101	17,696	18,464	1.4%
MOQUEGUA	45,367	51,710	49,750	49,437	44,985	45,054	50,213	48,390	0.9%
ANCASH	14,286	15,275	14,848	14,492	14,528	15,815	16,299	14,229	-0.1%
PASCO	19,231	18,811	17,552	16,291	16,081	16,820	16,653	17,049	-1.7%
MADRE DE DIOS	16,707	16,554	17,111	18,216	19,513	15,124	16,838	14,221	-2.3%

Fuente INEI. Elaboración: Observatorio de la Descentralización

También hay disparidad en términos de la dinámica de crecimiento. La tabla incluye la tasa anual promedio de crecimiento, considerando los valores extremos (2007 y 2014), y lo que se puede observar es que mientras Cusco tiene casi un crecimiento del 9 % anual promedio, en los casos de Ancash, Pasco y Madre de Dios la variación promedio anual es negativa.

Es posible apreciar el comportamiento del conjunto de la matriz de datos mediante la observación del promedio del PIBpcd y del grado de dispersión aproximado por la desviación estándar. Como muestra el cuadro siguiente el promedio sube de 10,473 soles a 12,717 soles, a una tasa anual promedio del 2,8 % promedio anual, considerando los 8 años.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var Anual
Promedio	10,473	11,206	11,185	11,614	11,783	12,090	12,772	12,717	2.8%
Desv.Estandar	8,812	9,863	9,422	9,369	8,688	8,501	9,441	9,056	0.4%
Coef.Variación	0.84	0.88	0.84	0.81	0.74	0.70	0.74	0.71	

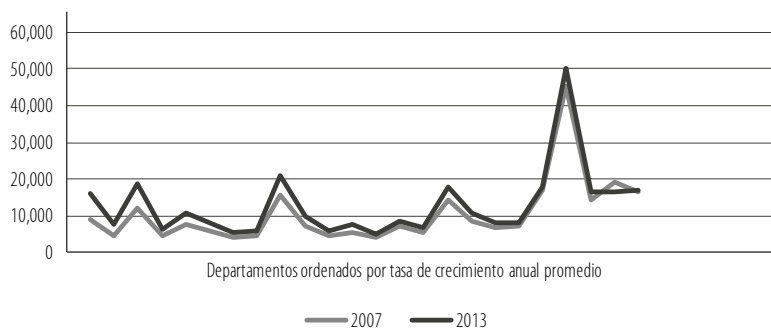
Fuente INEI. Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Lo que nos muestra el comportamiento de la desviación estándar es una variación anual de menor velocidad a la del promedio y por tanto, si bien la disparidad entre los per cápita departamentales sigue creciendo, se amortigua en el tiempo. Eso mismo es lo que muestra el coeficiente de variación, cuyo valor disminuye año a año pero manteniendo un valor cercano a 1.

Vale la pena mencionar que en un reporte anterior se podía apreciar dos fases, una de disparidad creciente entre departamentos para el periodo 2001-2004, que empalmaba con la tendencia a la mayor dispersión del producto per cápita entre departamentos detectada por CEPAL para el periodo 1997-2001. Y, una segunda fase para el periodo 2004-2011, de crecimiento de disparidades pero a ritmos decrecientes.²³⁴

En resumen, las disparidades entre departamentos siguen siendo muy importantes aunque la dinámica de alto crecimiento promedio ha logrado amortiguar su dinámica de aumento; ahora las diferencias siguen aumentando pero lo hacen a ritmos decrecientes.

PBI REAL PERCAPITA POR DEPARTAMENTO



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Lo dicho también se puede apreciar en el gráfico que compara el PBIpcd del año 2007 con el PBIpcd más alto (2013), siguiendo el ordenamiento de la primera tabla. Lo que se muestra es

234 Ver Informe Anual de Evaluación, periodo legislativo 20012-2013, p. 50 ss. El cambio reciente de año base ha impedido contar con la serie larga (1997-2001) que hubiera permitido una lectura de tendencia de mayor amplitud.



que son los departamentos de mayor crecimiento los que marcan la distancia entre ambos extremos, pero las disparidades de valores entre todos prácticamente se mantienen.

2. La inversión pública en los ámbitos departamentales

La inversión es una buena aproximación a la gestión pública, considerando además que desde 2007 se cuenta con información consistente y completa para los tres niveles de gobierno en el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (consulta amigable).

El indicador escogido se construyó a partir del valor del gasto en proyectos (gastos de capital) en cada departamento, tomando el valor en soles corrientes efectivamente desembolsado por cada nivel de gobierno. Se considera 25 gobiernos regionales y en el nivel de gobiernos locales se suma los gastos de capital de municipalidades provinciales y distritales del ámbito departamental respectivo.

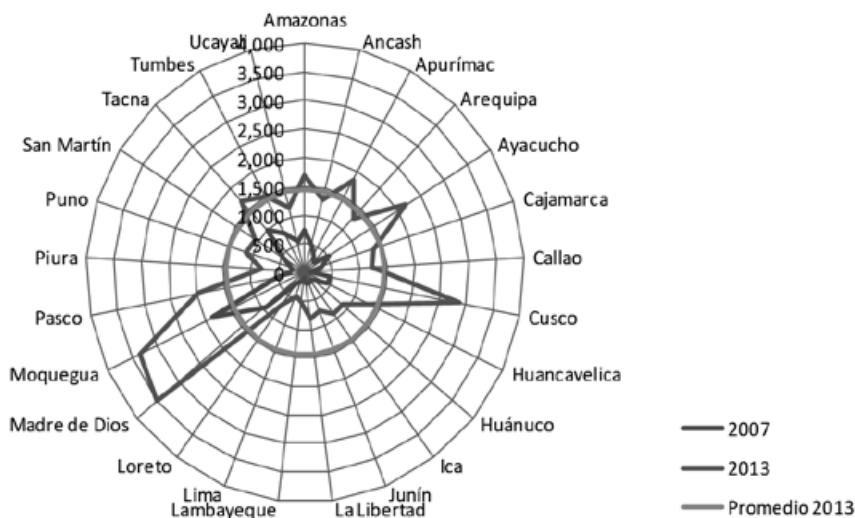
Luego, con la información de población proporcionada por el INEI se calcula los valores per cápita y el promedio de todos ellos por cada año. Finalmente, se calcula la variación anual promedio entre el 2007 y el 2015, considerando 9 años, aunque el pico más alto se puede registrar en el 2013.

INVERSION PUBLICA PERCAPITA POR DEPARTAMENTOS 2007 - 2015: Promedio										
Soles corrientes										
Niveles	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var Anual
Total	465	748	1,142	1,146	1,030	1,241	1,450	1,416	1,297	15.8%
Gob. Nacional	169	178	431	374	375	318	417	422	513	17.2%
Gob. Regionales	133	171	254	294	262	364	405	378	314	13.0%
Gob. Locales	162	399	458	477	392	558	629	615	470	16.4%

Fuente: MEF, consulta amigable (29/04/2016) e INEI. Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Las cifras muestran el significativo cambio, pues en términos de valor corriente se presenta, los datos correspondientes al 2015 más que duplican y casi triplica el valor de 2007. Las variaciones anuales promedio son también altas, 17 % para el gobierno nacional, 16 % para gobiernos locales y 13 % para los gobiernos regionales.

Vale la pena mencionar que en los años 2011, 2012 y 2013 el peso de las municipalidades es mucho mayor que el de gobierno nacional y el de gobiernos regionales, los cuales se desempeñan más o menos a la par. Para 2015 el promedio de gasto de inversión per cápita de gobierno nacional está definitivamente por encima de los otros dos.



Fuente MEF, consulta amigable (29/04/2016) e INEI. Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Es posible también mostrar una aproximación acerca de la dispersión de la inversión pública per cápita por departamento, en la gráfica. En ella se compara la línea de 2007, en la que destacan Moquegua, Madre de Dios y Tacna; en cambio para 2013, el año de pico más alto de inversión, destaca Madre de Dios, Moquegua, Cusco y Ayacucho.

Sin embargo el análisis debe considerar que en los casos de Moquegua, Madre de Dios y Tacna, el dato tenga el sesgo de los departamentos de menor población en comparación a los demás.

3. Inversión ejecutada por los niveles de gobierno.

El indicador en este caso es el agregado de inversión total por nivel de gobierno, construido a partir de la información de transparencia económica del MEF para el periodo 2007-2015, para los tres niveles de gobierno.

El valor ejecutado corresponde a la definición de “devengado” en las bases de datos del MEF y las columnas de porcentaje de avance, está calculada comparando el valor devengado versus el presupuesto institucional modificado (devengado/PIM) todo en soles corrientes.

En el cuadro se aprecia la información para tres años y también para el periodo completo en el cual se muestran el valor acumulado de la ejecución, el porcentaje de avance correspondiente, la variación anual promedio considerando los años extremos 2007 y 2015, y finalmente la composición porcentual de los valores acumulados del periodo.



PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTO DE CAPITAL POR NIVELES DE GOBIERNO 2007 - 2015 (millones de soles corrientes)										
Niveles	2007		2011		2015		Ejecutado 2007-2015			
	Ejecutado	% Avance	Ejecutado	% Avance	Ejecutado	% Avance	Ejecutado	% Avance	Var Anual	Comp. %
Total	8,090	51.7%	21,807	66.8%	30,750	78.7%	203,979	69.6%	21.0%	100.0%
Gob. Nacional	3,362	64.1%	8,984	81.0%	14,648	90.3%	74,617	80.7%	23.4%	36.6%
Gob. Regionales	2,092	49.8%	4,519	61.4%	5,616	80.7%	42,548	66.6%	15.2%	20.9%
Gob. Locales	2,636	42.5%	8,304	58.6%	10,486	66.0%	86,815	63.4%	21.8%	42.6%

Fuente MEF, consulta amigable (29/04/2016). Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Las cifras muestran varias tendencias. En primer lugar, el crecimiento de valor de la inversión efectivamente ejecutada, que como variación anual promedio creció el 21 % anual, el valor más alto es para el gobierno nacional (23 %), luego se tiene a las municipalidades (22 %) y finalmente los gobiernos regionales (15 %).

En segundo lugar, si se compara la inversión de los gobiernos locales en 2015 con los datos de 2007, su valor se ha cuadruplicado, y haciendo el mismo ejercicio, casi se ha triplicado en gobiernos regionales.

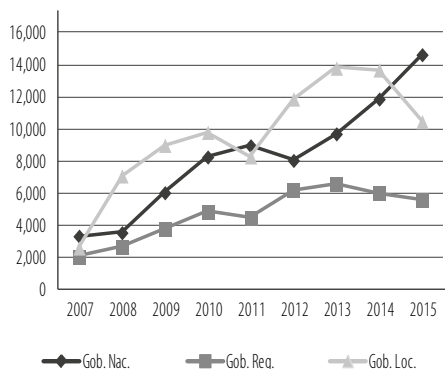
En tercer lugar, si se considera la inversión total del periodo es de 203 mil millones estando el 43% bajo responsabilidad de los gobiernos locales y el 21% está en manos de gobiernos regionales.

Una constatación firme es la tendencia creciente del valor de la inversión efectivamente ejecutada (valor devengado), pero junto con ello es también claro que el grado de ejecución (% de avance) es también creciente en el periodo.

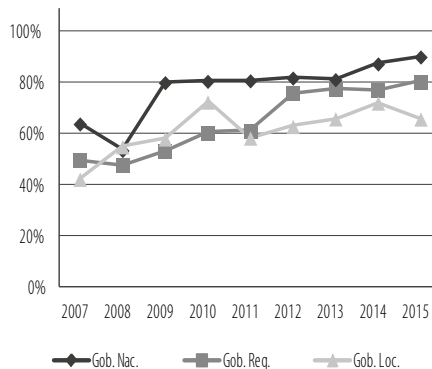
En términos de este coeficiente (devengado/PIM), los gobiernos regionales avanzaron desde el 50 % (2007) hasta el 80,7% (2015) con una ejecución promedio para el periodo de 66,6%. Los gobiernos locales avanzaron del 42,5 %, (2007) hasta el 66 % (2015), con un promedio para el periodo de 63,4 %. Esta tendencia es también propia del gobierno nacional y evidentemente para el conjunto de la inversión pública.



Inversión Ejecutada



% de Avance



Fuente MEF, consulta amigable (29/04/2016)

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

La observación de ambas tendencias permite llegar a una hipótesis sencilla, si la inversión es creciente y el grado de ejecución también lo es, ello supone un grado importante de crecimiento en la eficiencia en la gestión de la inversión por parte de gobiernos regionales y municipales.

Quizá el indicador es demasiado agregado y esconde múltiples y grandes diferencias, por lo que habría que examinar con detalle las ganancias de eficiencia. Y tiene el límite que tampoco dice mucho acerca de la calidad de la inversión, de su impacto e incidencia. Pero aún así, con esas restricciones, es una constatación sustantiva.

Probablemente, lo más indicado para examinar el desempeño de la inversión pública en manos de gobiernos regionales y municipalidades, sea el examen de casos así como las características y causas de las diferencias; lo cual brindaría explicaciones para el éxito y la dificultad y, la posibilidad de inferir rutas de acción a recomendar, en aquellas circunstancias de menor o peor desempeño.

PARA RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Contribuciones y Desafíos del Congreso

Se terminó de imprimir en los talleres
de Sonimágenes del Perú SCRL
en el mes de Junio de 2016

Teléf.: (511) 277-3629

La publicación del presente Informe ha contado con la colaboración de:



Programa ProDescentralización

