



Congreso de la República

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

**EVALUACIÓN DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN
Agenda para relanzar el proceso**

**Informe Anual
Periodo de Sesiones 2011-2012**

**EVALUACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION
INFORME - PERIODO ANUAL DE SESIONES 2011 - 2012**

Primera Edición
Junio 2012
Lima, Perú

CONGRESO DE LA REPUBLICA

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

Diagrama e Impresión:

Tiraje: 1000 ejemplares

© 2011 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 publicación del presente informe ha sido posible gracias al valioso apoyo brindado por el Programa USAID/Perú ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y por el Programa de Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Internacional Alemana (GIZ); a quienes la Comisión agradece.

Las opiniones expresadas en este informe no reflejan 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 2011 - 2012

Mariano Portugal Catacora, *Presidente*
María Magdalena López Córdova, *Vicepresidente*
Hernán de la Torre Dueñas, *Secretario*

Fernando Juan Andrade Carmona
Justiniano Rómulo Apaza Ordoñez
Aldo Maximiliano Bardales Cochagne
Alberto Ismael Beingolea Delgado
Eduardo Felipe Cabrera Ganoza
Rogelio Antenor Canches Guzmán
Esther Capuñay Quispe
Teófilo Gamarra Saldívar
Josué Gutiérrez Condor
Leonardo Agustín Inga Vásquez
Rofilio Neyra Huamaní
Eulogio Amado Romero Rodríguez
Yehude Simon Munaro
Pedro Carmelo Spadaro Philipps
Jaime Rubén Valencia Quiroz

Preparación del documento base del informe:

FERNANDO PAREDES NUÑEZ
Especialista del Servicio Parlamentario

FRANZ PORTUGAL BENEDO
Secretario Técnico de la Comisión

INDICE

Presentación

1. El control parlamentario del proceso de descentralización
2. El desafío de una realidad heterogénea y de grandes distancias
3. Implicancias del proyecto unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno
4. Agenda Institucional: Subsidiariedad y Unidad del Estado

PRESENTACION

El informe sobre el proceso de descentralización que nos corresponde presentar tiene una particularidad en esta ocasión, pues si bien es cierto asume como referencia el periodo 2011-2012, ha sido formulado desde una visión histórica que abarca la última década de ejecución de la principal reforma del Estado en el Perú y plantea una agenda estratégica que busca su relanzamiento.

Por primera vez, desde que se inició el proceso de descentralización en el 2002, con la reforma de la Constitución Política, hoy se despiertan voces que consideran que es necesario retornar al esquema unitario y centralista, a partir de evaluaciones parciales, cuando no equivocadas, motivadas en algunos casos por intereses políticos coyunturales y en otros como expresión de grupos de poder.

Estos puntos de vista argumentan que los conflictos sociales existentes son una consecuencia de la descentralización, del mal uso del poder conferido a los presidentes regionales o a los alcaldes y de los recursos que se les han transferido, así como de la ineficacia e ineficiencia en la gestión de la inversión pública. Se le atribuye a la descentralización haber creado archipiélagos de anarquía que afectan la gobernabilidad nacional.

Como es evidente, una buena parte de las causas de los conflictos existentes está vinculada a políticas nacionales centralistas de muchos años, en especial las vinculadas al sector minería, que han dejado graves heridas en diversos puntos del territorio, lo cual crea un clima de desconfianza y sospecha acerca de la

responsabilidad social y sostenibilidad ambiental de las nuevas inversiones. Como lo ha reiterado varias veces el Presidente de la República, Ollanta Humala, la solución pasa por una nueva política minera, responsable, sostenible y que respete el medio ambiente.

Avalados por una larga trayectoria descentralista y la asunción de responsabilidades de gobierno regional y local, creemos que los problemas no se resuelven reconcentrando competencias asignadas y funciones transferidas, menos aun cambiando nombres a las autoridades. El centralismo ha sido una traba para enfrentar los principales problemas del país y ha demostrado en la vida republicana su incapacidad para impulsar el bienestar general que se funda en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. En ese sentido, afirmamos que la arquitectura institucional desarrollada por la descentralización es la plataforma que permite las condiciones necesarias para el desarrollo del país

La evaluación del proceso de descentralización debe ser hecha a la luz de su finalidad, la cual ha sido establecida en la Ley de Bases de la Descentralización: “La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.” (artículo 3).

En ese sentido, es evidente que la descentralización enfrenta hoy un conjunto de problemas que son necesarios apreciar en su exacta dimensión para avanzar y no retroceder. ¿Cuáles son ellos? En primer lugar, está el diseño y desarrollo de una gestión pública descentralizada que permita cumplir con su finalidad. Reformada la matriz de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, no se ha enfrentado con seriedad implementar el Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo creó en 2007. Tampoco se han reformado los sistemas administrativos cuyos marcos legales no están

adecuados a la nueva estructura descentralizada y menos aun se ha dado el énfasis necesario al desarrollo de un modelo de gestión pública descentralizada.

El segundo problema, vinculado al anterior, está en las relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno y entre los mismos niveles de gobierno. Estas relaciones son débiles, cuando no ausentes, y no permiten coordinación, colaboración ni apoyo adecuado en el interior de un modelo de gestión pública descentralizada, aun en construcción. La normativa vigente es insuficiente, pues no ordena la obligación de coordinación intergubernamental y no existen las instancias necesarias que la hagan viable. Junto con ello, una mala comprensión de la autonomía, tendente a la autarquía y que no se ubica en el marco de la Constitución y la ley, contribuye a la desarticulación en la ejecución de las políticas públicas, lo cual afecta gravemente los fines de la descentralización.

El tercer problema es el referido a la gestión del desarrollo territorial. La realidad de nuestro país es heterogénea y diversa, y el modelo de regionalización fracasó por no poder conformar ninguna región en los plazos previsto en la Ley de Bases de la Descentralización. Frente a esta situación se realizaron modificaciones en el marco legal para el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional y, otra vez, se urgió y dispuso la formulación de un plan nacional de regionalización, tarea a la fecha pendiente, no existiendo un norte para configurar espacios más amplios que potencien el desarrollo territorial. Parte de ese vacío es la ausencia de una ley de ordenamiento territorial que contribuya con la gestión integrada del territorio evitando muchos de los problemas actuales referidos a su uso. Tanto ese plan como la ley antedicha son todavía una promesa del Poder Ejecutivo.

Desde la responsabilidad del Congreso de la República, contribuir a la solución de estos problemas pasa por el perfeccionamiento de marco legal del proceso de descentralización a la luz de la experiencia desarrollada en estos diez años, que permitan el desarrollo territorial y la mejora continua en materia de gestión pública descentralizada.

Pese a que la Constitución Política señala que la descentralización es una política permanente de Estado y de carácter obligatorio, a lo largo de estos años el proceso de transferencia de funciones y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales ha sido lento y farragoso, en algunos casos está pendiente; más aun, la transferencia de la competencias y funciones no ha ido acompañada de los recursos necesarios para su funcionamiento ni con la posibilidad de disponer de las plazas de personal necesario para el caso de la nuevas responsabilidades. A la fecha, buena parte de los programas sociales sigue en manos centralizadas utilizando diversas justificaciones.

En materia de gestión de la inversión pública, el Poder Ejecutivo no demuestra ser siempre más eficaz que los gobiernos regionales y locales. Hay tramos pendientes en la puesta al día de los ministerios faltando tramitar leyes de organización y funciones de varios ministerios, entre ellos los de Economía y Finanzas, Energía y Minas, Salud, Educación y Vivienda y Saneamiento, lo que dificulta una relación funcional adecuada con los gobiernos regionales.

Conforme a la legislación vigente¹, el señor Oscar Valdez, Presidente del Consejo de Ministros, entregó el Informe Anual del Proceso de Descentralización, en sesión ordinaria² de la Comisión Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado³. Asimismo, también ha recibido el informe de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el cual fue sustentado por su coordinador, el señor César Villanueva, Presidente del Gobierno Regional de San Martín, y se escuchó el punto de vista de la Asamblea de Municipalidades del Perú expuesta por su presidente el señor César Acuña, Alcalde de Trujillo.

En este contexto el tema que se plantea como central es el relanzamiento del proceso de descentralización, como se puede apreciar claramente en el informe de la Presidencia del Consejo de Ministros, anotando la necesidad del

¹ Cfr. Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, novena disposición; Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo 29158, art. 19.5.

² Décimo séptima sesión ordinaria, 10 de abril de 2012.

³ En adelante la Comisión.

“fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos regionales y locales”, que el “gobierno nacional asuma con mayor nitidez su nuevo rol en el marco de la descentralización” e “impulsar un nuevo pacto político y social entre los principales actores comprometidos con la descentralización y el desarrollo nacional”⁴. Allí, fortalecer la rectoría descentralizada del país, la promoción de la gestión pública y la inversión descentralizada, el fortalecimiento de capacidades y la integración territorial se consideran asuntos estratégicos.

¿Cómo abordar el desafío de relanzar el proceso de descentralización en el contexto de la obligación legal de la Comisión para evaluar el proceso? El tratamiento sistemático del tema, requiere de este primer informe del periodo parlamentario 2011-2016, exponer de manera ordenada la cuestión del control político que ejerce el Congreso y las particularidades que asume en la Comisión en relación con una política pública de Estado que tiene además la connotación de permanente consagrada por la Constitución. En el primer capítulo se emprende tal esfuerzo y se concluye en la necesidad de implementar un control político del proceso de descentralización, que lo confronte con sus resultados y para ello, la imperiosa necesidad de que la Comisión procure la mejora en sus capacidades de evaluación dotándose de instrumentos y herramientas idóneas para tal fin.

Pero el proceso de descentralización, no es una cuestión meramente administrativa, es principalmente un asunto económico, político y social, pues tiene que responder al inmenso desafío de una realidad diversa y heterogénea, de enormes distancias y graves brechas entre poblaciones territorialmente asentadas. Esta temática se aborda e ilustra en el segundo capítulo, con lo cual entendemos que importa, y mucho, el lugar donde alguien nace y se desenvuelve, pues condiciona las oportunidades a las cuales tiene acceso y sus posibilidades de desempeño. Enfrentar esos problemas es tarea de la descentralización, que tiene por objetivo reducir las desigualdades en un contexto de crecimiento y

⁴ Cfr. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011, PCM, Abril 2012; p. 64 ss

desarrollo humano, pues la descentralización se hace con el objetivo de lograr “el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”⁵.

El diseño institucional que tenemos en la Constitución es el de un país cuyo Estado es uno e indivisible y un gobierno unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno⁶, cuyas implicancias como pautas y normas de comportamiento han sido reflexionadas y expuestas por el Tribunal Constitucional, en los fundamentos de sus sentencias en relación a conflicto de competencias. El tercer capítulo emprende ese recuento para sacar lecciones, no solo para gobiernos regionales y las municipalidades, sino también para el Poder Ejecutivo y el propio Congreso.

A partir de estas dos motivaciones, realidad y mandato constitucional, se han realizado diferentes informes de seguimiento y balance del proceso de descentralización⁷ y que hacen especial énfasis en los temas de gestión pública. ¿Cómo construir un proyecto de gestión pública descentralizada en la lógica de vincular subsidiariedad y unidad del Estado? Esta es la pregunta que debe responder un relanzamiento del proceso; y que diversas autoridades políticas de los tres niveles de gobierno han planteado como punto de debate urgente, tal como se puede ver en los informes alcanzados a la Comisión por la Presidencia del Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú.

Por este motivo, en el cuarto capítulo se expone una agenda de trabajo institucional de temas imprescindibles, relacionados con el diseño del Estado, que tiene como telón de fondo el imperativo de desarrollo integral y equilibrado frente a una realidad diversa y heterogénea, y la necesidad de una gestión pública diseñada en el contexto de unidad y subsidiariedad.

Así pues, la agenda institucional estratégica se plantea agrupando en primer lugar los asuntos sustantivos: estado unitario y descentralizado como proyecto

⁵ Cfr. Constitución art 188 y 44

⁶ Cfr. Artículo 43 y capítulo XIV de la descentralización.

⁷ Un compendio electrónico de gran parte de ellas ha sido editado por la Comisión.

compartido sobre el régimen de gobierno, enfoque de integración y desarrollo territorial y gobierno nacional con voluntad política y capacidades desarrolladas para efectivamente ejercer como tal. Y luego se considera las tareas necesarias: construcción estratégica en las relaciones intergubernamentales, organización y funciones de la Presidencia de Consejo de Ministros, gestión pública descentralizada, mecanismos de coordinación intergubernamental y las relaciones del Congreso con los niveles subnacionales de gobierno.

Confiamos que, desde este punto de vista, sea posible construir una visión compartida y seguir avanzando en el proceso de descentralización para lograr el bienestar y el desarrollo de los peruanos, sobre la base de la justicia y la equidad territorial. Este es el sentido del Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización, aprobado por el pleno de la Comisión⁸.

Junio de 2012

Mariano Portugal Catacora
Presidente

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

⁸ Vigésimo cuarta sesión ordinaria, 12 de junio de 2012

I

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Una de las preocupaciones de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado es el seguimiento sistemático y continuo del proceso de descentralización como política pública permanente de Estado y de carácter obligatorio, tal como lo establece la Constitución Política del Perú (artículo 188). Las comisiones ordinarias del Congreso de la República no solo cumplen funciones de naturaleza legislativa, sino también de control político en las materias que les son propias. Si bien es cierto la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales confiere a la Comisión la obligación de evaluar el proceso de descentralización anualmente, y así lo ha venido haciendo todos, se requiere de instrumentos técnicos y de personal especializado que el Congreso debe proveer a las comisiones para realizar su trabajo de control político.

Según el Reglamento del Congreso de la República⁹ las comisiones ordinarias son grupos especializados de congresistas cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de

⁹ En adelante el Reglamento del Congreso de la República es referido como RCR

consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. (artículo 34).

Para el desempeño de estas funciones, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado tiene un ámbito de competencia definido por el RCR (artículo 35.6) y que se sustenta en lo señalado por la Constitución (artículo 43 y desde el artículo 189 al artículo 199) y las leyes de desarrollo constitucional correspondientes¹⁰.

A. AMBITO DE COMPETENCIA DE LA COMISION

Siendo la Descentralización, como proceso y política permanente del Estado, el eje de sus responsabilidades, los componentes del ámbito de competencia de la Comisión pueden ser definidos de la siguiente manera:

- Descentralización. Organización del Estado unitario descentralizado con tres niveles de gobierno: marco competencial y asignación de funciones.
- Regionalización. Proceso de integración y conformación de regiones como espacios económicos sostenibles, que se extiende a los temas de mancomunidad municipal.
- Gestión pública de gobiernos regionales y municipalidades. En la institucionalidad de competencias y funciones gestión de esos niveles de gobierno, conforme a la legislación orgánica y complementaria vinculada tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades provinciales y distritales.
- Materias electorales sub-nacionales. Reglas electorales para la elección de autoridades de gobiernos regionales y municipalidades.

¹⁰ Las principales referencias normativas son: Ley de Bases d la Descentralización (27783), Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (27867), Ley Orgánica de Municipalidades (27972), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (27972); así como: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (27658) y Ley de Demarcación y Organización Territorial (27795).

- Modernización de la gestión del Estado. Vinculada a la estructura, funcionamiento de los tres niveles de gobierno y en especial de los procesos de modernización de la gestión y administración pública.
- Demarcación Territorial. Respecto de los procesos de ordenamiento y delimitación territorial, en lo que se incluye la integración de departamentos y la fusión de municipios.

En esa perspectiva, la Comisión, para el ejercicio de las funciones de seguimiento, fiscalización y control político, tiene a las siguientes instancias gubernativas de referencia en la administración pública:

- Presidencia del Consejo de Ministros: Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.
- Ministerios y dependencias sectoriales objeto de descentralización de competencias y funciones.
- Gobiernos regionales (26) incluyendo la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Municipalidades provinciales (195) y municipalidades distritales (1643)
- Consejo de Coordinación Intergubernamental

También se debe considerar a las juntas de coordinación interregional, las mancomunidades regionales y municipales. Igualmente son importantes instancias de coordinación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE) y diversas asociaciones municipales.

B. DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DEL PROCESO

El control parlamentario sobre los actos de gobierno tiene como base la confianza que otorga el Pleno del Congreso al Consejo de Ministros en relación a la política general de gobierno (Constitución 130, RCR 82).

Las políticas nacionales y sectoriales, en que se descompone la política general de gobierno (LOPE¹¹ 4), son materia de seguimiento de las comisiones según su ámbito de competencia y especialización homologada con la estructura del Estado (RCR 34 y 35).

Siendo el control político una acción parlamentaria, tiene diversos instrumentos para su ejercicio. Los más conocidos son la investidura del Consejo de Ministros (RCR 82), la interpelación de Ministros (RCR 83) y el procedimiento de investigación (RCR 88)

Adicionalmente, se cuenta con el requerimiento de información con la invitación a miembros del Consejo de Ministros a informar ante el Pleno del Congreso o ante una comisión (RCR 84). La presencia de los ministros también puede llevarse a cabo por propia iniciativa de éstos. Asimismo, se dispone de la estación de preguntas y respuestas ante el Pleno del Congreso (RCR 85); y el control y revisión de legislación delegada (RCR 90), en razón de diseño de gestión pública y su constitucionalidad.

Quizá, el instrumento más cotidianamente utilizado en relación a los niveles subnacionales de gobierno es el pedido de información (RCR 69) a efectos de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias. También, como parte del control político, se plantea la solicitud de información a gobiernos regionales y locales que los congresistas estimen necesarios para el ejercicio de su función (RCR 87); pero también a cualquier organismo público, solicitud que tiene un procedimiento que garantiza que el funcionario requerido está obligado a responder ante el

¹¹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Pleno o la comisión vinculada al asunto del pedido. Aunque no esté claramente especificado respecto de presidentes regionales y alcaldes.

Pero la Comisión tiene normas legales que amparan una acción de mayor nivel y alcance a cuyo amparo realiza el ejercicio de la función de seguimiento y fiscalización en las materias de su competencia.

- Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado: “El proceso de modernización de la gestión del Estado será desarrollado de manera coordinada en el Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Poder legislativo a través de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, con la participación de otras entidades cuando por la materia a desarrollar sea ello necesario” (artículo 1.2).
- Ley 27972, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: “La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al Informe que hace llegar al Congreso [la Presidencia del Consejo de Ministros]¹², con la participación de los Presidentes Regionales” (Novena disposición).
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros: “Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo” (artículo. 19.5).

Complementariamente hay un mecanismo de relación entre el Congreso y los gobiernos regionales y locales:

¹² Toda referencia normativa al Consejo Nacional de Descentralización-CND o a las competencias, funciones y atribuciones que venía ejerciendo, se entenderá como hecha a la Presidencia del Consejo de Ministros (DS 007-2007-PCM).

- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización: “Los gobiernos regionales y locales se relacionan con el Congreso a través de los congresistas y sus comisiones de descentralización y regionalización y de gobiernos locales, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Tienen asimismo el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales”.(artículo 30)

A estas leyes se pueden añadir diversos mandatos legales acerca de legislación necesaria vinculada a la estructura y funcionamiento del Estado, que deben ser remitidos a la Comisión tales como las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios del Poder Ejecutivo.¹³

C. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DE APOYO PARA EL CONTROL POLITICO

En general, las comisiones ordinarias del Congreso de la República han desarrollado poco los instrumentos y herramientas de apoyo que hagan posible el seguimiento sistemático de las políticas nacionales, en concordancia con los objetivos, ámbito de competencia y necesidades del control parlamentario.

Emprender esa tarea de seguimiento, como base del control parlamentario, de políticas públicas implica que las comisiones puedan disponer de instrumentos eficaces, tales como:

- Canales formales y continuos de acceso a la información disponible.
- Metodologías de seguimiento y sistematización.
- Una línea de base como punto de referencia y comparación constante.

¹³ Por ejemplo, en el texto aprobado por la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se incluye la delegación de funciones al Poder Ejecutivo de la nueva Ley de Organización y Funciones, que deberá dar cuenta al Congreso informando a la Comisión, la cual emitirá dictamen si acaso fuera necesario modificar.

- Formas orgánicas para procesar, organizar y sistematizar la información.

Adicionalmente, debe considerarse que existen otras temáticas vinculadas al control y seguimiento, que no están cubiertas tales como:

- Evaluaciones de impacto (ex post) de legislación vigente, incidiendo en aquellos asuntos que se consideran especialmente relevantes.
- Informes técnicos sobre diseños de gestión pública, propuesta o en ejecución, vinculada a aspectos intergubernamentales.
- Sistematización de informes parlamentarios (grupos de trabajo), informes producidos en otros niveles de gobierno e informes de entidades independientes.
- Sistematizaciones de jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Indecopi, Tribunal Fiscal, vinculadas a gobiernos regionales y en especial a municipalidades.
- Seguimiento de legislación propuesta por otras instancias del Congreso vinculada al funcionamiento de los tres niveles de gobierno así como a la modernización de la gestión del Estado.

D. LA EXPERIENCIA DE LA COMISION: EVALUACION DEL PROCESO

La Comisión de Descentralización ha generado alguna experiencia a partir de su obligación legal de evaluar anualmente el proceso de descentralización. Sin embargo, pese a lo valioso de esta práctica, es aún insuficiente, limitada al pronunciamiento anual, y sin instrumentos de elaboración propia que le permitan ejercer un control del desempeño de los principales actores del proceso.

En el último periodo parlamentario, la Comisión ha elaborado 5 informes anuales de evaluación del proceso de descentralización, correspondientes a igual número de periodos anuales de sesiones. Tales documentos recogen como insumo el informe que presenta anualmente el Presidente del Consejo de Ministros, así como reportes elaborados por grupos de trabajo y comisiones del Congreso e informes de organismos independientes de sociedad civil.

El informe de evaluación que emite la Comisión tiene por finalidad contribuir a mejorar el desempeño del propio proceso y proponer la agenda que oriente la tarea legislativa y de control político a cargo de la Comisión.

Esta experiencia permite afirmar que entre las comisiones ordinarias la de Descentralización es la que mayores alcances y avances ha logrado en la lógica de control parlamentario y, aunque no alcanza a cubrir el conjunto de requerimientos señalados en el punto anterior, es la que está relativamente en mejores condiciones y posicionamiento para desarrollar esta función respecto del proceso de reforma del Estado en curso.

Evidentemente, los informes de evaluación que formula anualmente la Comisión podrían lograr un mayor grado de fortaleza e incidencia como ejercicio del control parlamentario, en la medida que se implementara herramientas e instrumentos de seguimiento sistemático y continuo en relación a resultados propuestos e impactos conseguidos, utilizando indicadores y análisis pertinentes, dando cuenta de esta manera del panorama del proceso en los ámbitos de competencia de la Comisión.

En ese sentido, la contribución de un organismo técnico de apoyo se configura como elemento clave de información sistematizada en el Congreso para el ejercicio de la función de control parlamentario de los principales actores del proceso, con arreglo al mandato formulado en la Constitución¹⁴.

¹⁴ Cfr. Constitución art. 188 y siguientes.

Esta instancia debe cubrir progresivamente el ámbito de competencias de la Comisión, permitiendo el seguimiento de quien conduce el proceso, el Poder Ejecutivo, y de los otros actores principales, los gobiernos regionales y municipalidades, y en esa medida apoyando la propia labor legislativa y de representación; y será de gran utilidad en términos de vigilancia de gestión y para quienes siguen de cerca el proceso y para la ciudadanía en general.

Por ello, la voluntad la Comisión ha otorgado prioridad, en su plan de trabajo para el presente periodo, a poner las bases fundamentales de un servicio permanente con los objetivos señalados, desarrollando capacidades especializadas (personas, metodologías, instrumentos y recursos), que permitan base sustantiva para el pronunciamiento de la Comisión en la evaluación anual del proceso.

La Comisión aprobó, en su primera sesión ordinaria¹⁵, la constitución en su seno de una unidad técnica denominada **Observatorio de la Descentralización** con el objeto de efectuar el seguimiento permanente de las políticas públicas de competencia de la Comisión; y por un acuerdo de la vigésimo segunda sesión ordinaria¹⁶ adoptó como instrumentos de apoyo el Cuadro de Control del Proceso de la Descentralización (seguimiento de indicadores cuantitativos) y la Brújula de la Descentralización (seguimiento de normativa y políticas), que en adelante deberán contribuir a dar el soporte necesario para la función de control político.

¹⁵ Del 23 de agosto de 2012.

¹⁶ Del 29 de mayo de 2012

II

EL DESAFIO DE UNA REALIDAD HETEROGENA Y DE GRANDES DISTANCIAS

En una realidad como la peruana, heterogénea y diversa, la cuestión del territorio, en tanto asentamiento y organización de la población en el espacio físico, es central para entender la vinculación entre descentralización y desarrollo humano; y también para examinar las formas de atender esta problemática con respuestas consistentes que entrelacen unidad y subsidiariedad.

A. POBREZA COMPETITIVIDAD Y DENSIDAD DEL ESTADO

El informe de evaluación 2010-2011¹⁷ puso en evidencia la relación entre los indicadores disponibles de pobreza, competitividad, desarrollo humano y densidad del Estado.

En el caso de la pobreza, se tiene nuevas informaciones actualizadas y corregidas para el 2010 proporcionadas por el INEI¹⁸, aunque la data aportada está disponible por grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes. Por el lado de competitividad,

¹⁷ Evaluación del proceso de descentralización, Informe Anual, Periodo Legislativo 2010-2011, p.78 ss.

¹⁸ Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2004-2010 Nueva Metodología, p. 17, INEI, Mayo 2012

Centrum-Católica ha actualizado su reporte para el año 2011¹⁹. El tercer indicador recogido es el índice de densidad del estado²⁰.

La medición de la pobreza, con una metodología actualizada, nos muestra el porcentaje de la población que se encuentra en pobreza, es decir, precisa el conjunto de personas cuyo nivel de gasto es inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesta por alimentos y no alimentos. Esta medición reporta que el 30,8 % de la población de nuestro país se encuentra en situación de pobreza, es decir, que, en promedio, 31 personas de cada 100 se encuentran en tal situación en el ámbito nacional. Pero este dato se vuelve diverso y estratificado en la medida que el análisis se plantea a nivel departamental. No se cuenta con indicadores de la misma naturaleza en relación a provincias y distritos.

La medición de la pobreza por departamentos nos da idea acerca de los diversos grados de carencia en la población peruana. De hecho, el informe técnico da cuenta de seis grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes, tal como se muestra a continuación.

Departamentos por niveles de pobreza estadísticamente semejantes (2010)

Grupo	Departamentos	Inferior	Superior
I	Apurímac, Huancavelica	62 %	63 %
II	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Loreto, Piura, Puno	43 %	55%
III	Lambayeque, Pasco, San Martín	36 %	38 %
IV	Ancash, Junín, La Libertad, Ucayali	22 %	31 %
V	Arequipa, Ica, Lima y Callao, Moquegua, Tacna, Tumbes	12 %	20 %
VI	Madre de Dios	3 %	7 %

Fuente: INEI, ob.cit.

¹⁹ Centrum-Católica, Índice de Competitividad Regional 2011, Nota de Prensa, Mayo 2012

²⁰ PNUD-Perú, Informe sobre el Desarrollo Humano Perú 2009, Lima 2010

Del otro lado, disponemos del esfuerzo de Centrum-Católica de medir la competitividad regional, definida como la administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad empresarial y el bienestar de la población de la región. El indicador de resultado se construye a partir de cinco pilares: economía, empresas, gobierno, infraestructura y, personas. A su vez, estos se descomponen en factores (25) y variables (90) con pesos y contribuciones debidamente ponderados; y no muestra un ordenamiento tal como es percibido por los actores involucrados.

Índice de Competitividad Regional - 2011

	ICR		ICR		ICR
Lima	70,82	Tumbes	34,45	Ucayali	28,45
Callao	49,02	Madre de Dios	34,09	San Martín	28,39
Arequipa	44,73	Cusco	33,11	Huánuco	25,18
Ica	44,29	Ancash	32,15	Amazonas	23,58
Tacna	42,41	Loreto	32,14	Ayacucho	23,27
Moquegua	41,90	Junín	31,58	Apurímac	22,50
La Libertad	40,53	Puno	30,47	Cajamarca	22,01
Lambayeque	38,08	Pasco	29,21	Huancavelica	17,90
Piura	35,80				

Fuente: Centrum-Católica

Sobre competitividad, el resumen de resultados entregado por Centrum, ya citado, señala que los avances positivos en desempeño económico, inserción internacional y desarrollo de infraestructura productiva y de servicios contrasta con una percepción de creciente inseguridad, débil liderazgo de las instituciones gubernamentales para mantener y promover el ritmo del crecimiento económico, lenta mejora de la calidad educativa y del sistema de salud pública y de la alta concentración de las inversiones

privadas en proyectos de explotación de recursos naturales y en el comercio minorista, en detrimento del soporte y promoción que requieren las pequeñas y medianas empresas.

En el balance de Centrum se apunta un relativo estancamiento del proceso de descentralización que se refleja en un lento crecimiento de la productividad regional considerando la brecha entre Lima y el resto de departamentos en términos de percepción competitividad.

Son conocidos los informes sobre desarrollo humano del PNUD,²¹ entendido este como la expansión de capacidades, teniendo como una aproximación a lo que las personas son y hacen a través del índice de desarrollo humano que recoge la esperanza de vida al nacer, el logro educativo y los ingresos, aspectos que sin lugar a dudas están influenciados por los servicios provisto del Estado.

En ese contexto el índice de densidad del Estado no es sinónimo de tamaño sino de las capacidades reales que tiene para suministrar aquellos bienes o servicios básicos, útiles o funcionales para el desarrollo humano.

El índice recoge la cobertura de servicios básicos en salud (número de médicos por cada 10 000 habitantes) en educación (la tasa de asistencia neta en estudiantes de secundaria) y en servicios públicos (el número de viviendas con agua y desagüe); la conectividad (viviendas con electricidad) y la garantía de ciudadanía (población mayor a dieciocho años con DNI y población de menos de dieciocho años con partida de nacimiento).

Evidentemente de la observación del índice se desprenden significativas brechas, aun considerando que la información lograda está vinculada más a grados de cobertura en aspectos que se considera básicos y sustantivos y que no expresan necesariamente calidad e intensidad de los servicios u otros aspectos que puedan expresar elementos que juegan como factores discriminantes.

²¹ Cfr. Ob.cit. p.28 y ss

Índice de Densidad del Estado - 2007

	IDE		IDE		IDE
Lima	0.8770	Junín	0.6670	San Martín	0.5794
Callao	0.8770	Ancash	0.6606	La Libertad	0.5794
Arequipa	0.8422	Cusco	0.6406	Ucayali	0.5738
Tacna	0.8262	Apurímac	0.6209	Loreto	0.5329
Ica	0.7696	Piura	0.6090	Cajamarca	0.5314
Moquegua	0.7689	Ayacucho	0.5867	Huánuco	0.5292
Lambayeque	0.7103	Pasco	0.5831	Amazonas	0.5284
Tumbes	0.7076	Puno	0.5824	Huancavelica	0.5151
Madre de Dios	0.6899				

Fuente: PNUD-Perú

Densidad del Estado en el plano territorial puede mostrar mucha mayor complejidad en el plano provincial en el cual se mueve el informe, pero también es bastante indicativo de la incidencia de los tres niveles de gobierno respecto de unos servicios básicos y cruciales para la población.

B. BRECHAS DEPARTAMENTALES

La confrontación de estos indicadores en el horizonte de los departamentos puede darnos una imagen del mediano plazo de los problemas, pues no son aspectos que cambien ni fácil ni rápidamente y, al mismo tiempo, son asuntos que requieren de una intervención que vincule subsidiariedad y unidad.

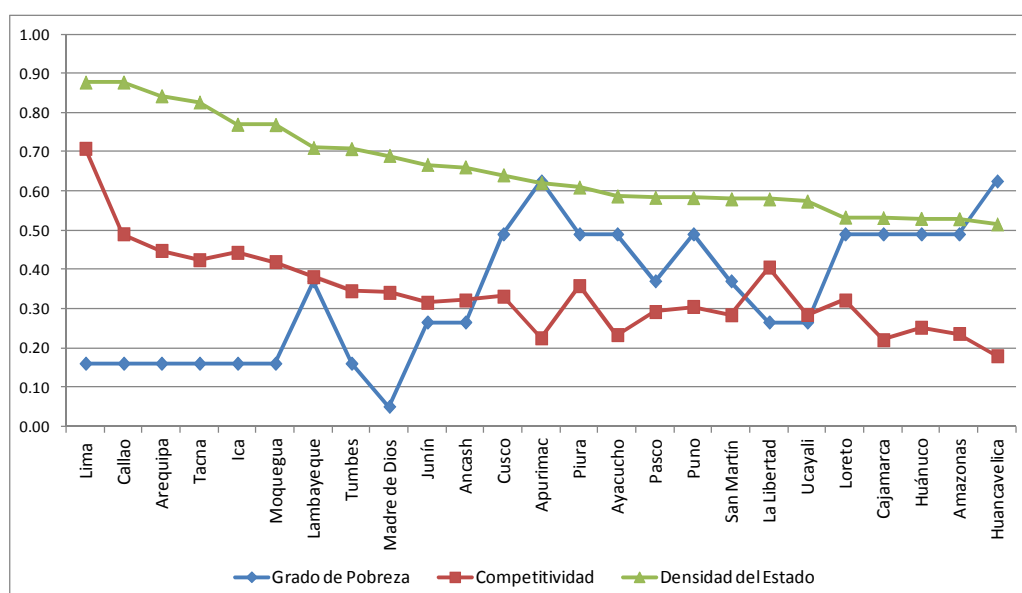
En ese contexto se constata dos vinculaciones claras:

- De un lado departamentos con menores grados de pobreza en su población pero que al mismo tienen mayores posibilidades/capacidades de competitividad y también mayores niveles de densidad del Estado.

Esa es la situación típica de seis circunscripciones (Lima, Callao, Arequipa, Tacna, Ica y Moquegua).

- En el otro extremo, menor densidad del Estado, baja competitividad y alta pobreza (Huancavelica, Amazonas, Huánuco, Cajamarca). El tramo intermedio está más cercano a este segundo escenario con departamentos que presentan mayores grados de pobreza, pero que sus índices de competitividad y de densidad del Estado se encuentran por debajo de sus promedios nacionales.

Pobreza, competitividad y densidad del Estado por departamento



Fuente: INEI, Centrum, PNUD.
Elaboración propia.

Es posible entonces tener una explicación de las diferencias a partir de los tamaños, dimensiones y características de las economías departamentales y de los corredores económicos que contienen o de los cuales participan, también de la consideración de los distintos stocks iniciales de capital social/institucional y de los conocimientos y de tecnologías de que dispone cada territorio. Y se puede entender las ventajas, dificultades y diferentes

ritmos para aprovechar las bondades del crecimiento económico del país y de la dinámica exportadora de estos años.

Pero se tiene otra característica resaltante con la presencia en el escenario nacional de la gran aglomeración en la ciudad de Lima, que implica algo menos que la mitad del producto bruto interno, un tercio de la población nacional, todas las consecuencias de economías externas y de escala y las propias fuerzas centrípetas de concentración que ello genera. A partir de esa constatación se puede apreciar que la percepción de competitividad es mucho más alta y la propia densidad del estado es notablemente mayor.

Sin embargo, se debe tener cuidado en no confundir concentración productiva y de servicios con disparidad territorial. El Perú es representativo de una situación de alta concentración económico-productiva y alta disparidad territorial, donde la distancia es altamente significativa entre niveles de bienestar y desarrollo humano (capacidades y oportunidades para el desempeño personal) dependiendo del lugar en que se viva.

Como dice CEPAL²² esta realidad que Lima (Perú) comparte, aunque con otras escalas, con Buenos Aires (Argentina) o el eje Río – Sao Paulo (Brasil), podrían ser contrastadas con otros contextos de alta concentración urbana (países unipolares) pero mayor equidad entre las poblaciones territorialmente asentadas, que en la evidencia empírica se puede encontrar en Suecia o más cercanamente en el Uruguay.

C. LA NATURALEZA DEL DESAFIO Y LA IMPORTANCIA DEL CONTROL POLITICO

Esta sencilla constatación, de la diversidad de realidades y de la posibilidad de examinar diferencias y ordenamientos según criterios explícitos, permite

²² El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales, en La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir, Trigésimo tercer periodo de sesiones de CEPAL, Brasilia, mayo 2010, p. 138.

dar pie a un planteamiento estratégico en relación al rol de la Comisión de Descentralización en el ejercicio de su función de control político y seguimiento del proceso de descentralización, cuya finalidad es el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación:

- a) El criterio de desempeño territorial es crucial para entender la situación de cada circunscripción departamental, provincial o distrital. Pues son esas realidades territoriales, como poblaciones espacialmente asentadas y el grado de desarrollo humano que han alcanzado, las que deben ser respondidas y atendidas por la gestión pública
- b) Tener una apreciación de diferencias entre territorios según ciertos criterios clave que evalúen resultados permitiría una mejor consideración de las mejoras en sus niveles de atención que les permitan satisfacer necesidades básicas y dotar de las capacidades suficientes para mejorar sus desempeños y elevar sus ingresos y en definitiva su bienestar.
- c) Esta lógica de comprensión de territorios y circunscripciones y poblaciones asentadas es clave para ejercer control político del diseño e implementación de la gestión pública unitaria y organizada en tres niveles de gobierno, así como para poder evaluar proposiciones legislativas y modificaciones de orden legislativo, examinar la asignación y ejercicio de de competencias exclusivas y en especial de aquellas que son compartidas.

Es al interior de esta orientación estratégica que la Comisión busca avanzar en la construcción de una línea de base, con información territorial, con indicadores que permitan en el tiempo apreciar diferencias y convergencias como resultado de la gestión pública, y con informaciones existentes, públicas, periódicas, desagregables por circunscripción y emitidas por organismo oficial.

Los ámbitos de la información serían la gestión presupuestal, el desempeño productivo, de la inversión pública y del sector privado, la gestión administrativa, la inclusión social, el grado de cobertura de los servicios universales, de la gestión ambiental, la gestión territorial y la gestión política.

Un informe final de consultoría realizado con supervisión del personal del servicio parlamentario destacado en la Comisión de Descentralización²³ da cuenta de un primer esfuerzo en esta dirección que reúne buena parte de los requisitos señalados para el nivel departamental construyendo una plataforma informática que debe permitir el análisis y el seguimiento.

La Comisión ha adoptado también un instrumento sistemático para el seguimiento y la propuesta en materia de normativa y políticas para el proceso de descentralización²⁴.

Para el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión²⁵ será imprescindible la continuidad en el seguimiento de información, el análisis de la data disponible y el progresivo mejoramiento de los instrumentos, en profundidad (avanzando hacia provincias y distritos) y en el tiempo (como base de datos), para que estas herramientas rindan todos los frutos necesarios y esperados por la Comisión de Descentralización, el Congreso y la ciudadanía

²³ Consultoría para Diseño del Observatorio de la Descentralización del Congreso de la República del Perú, Informe Final, INNOVAPUCP, Lima Marzo de 2012, realizada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) al interior del proyecto Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y del control del Congreso de la República.

²⁴ Brújula de la Descentralización, instrumento desarrollado por el programa USAID/ProDescentralización.

²⁵ Acuerdo de la Comisión sobre este asunto en la sesión ordinaria del 29 de mayo de 2012.

III

IMPLICANCIAS DEL PROYECTO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO CON TRES NIVELES DE GOBIERNO

Diez años después de inaugurado el proceso de descentralización la definición constitucional del régimen de gobierno como unitario y descentralizado es un asunto sustantivo que requiere no solo de una explicación especial, sino también, de que los actores involucrados lo asuman como visión compartida del régimen de gobierno a construir, pues en ese sentido cumplirá su rol como orientación respecto del horizonte, como marco general de la normativa vigente y como pauta para el diseño y ejercicio de gestión pública. Asimismo, es importante para definir las relaciones intergubernamentales del gobierno nacional respecto de los gobiernos regionales y locales.

El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes, es lo que establece el artículo 43 de la Constitución. Esta definición es, sin lugar a dudas, clave para entender la sección destinada a la descentralización (artículos 188 a o199) que fuera reformada en el año 2002.

El punto de vista constitucional es sumamente relevante, pues recoge la tradición republicana de afirmar el régimen unitario, obviamente alejada de la lógica federal y de la perspectiva de un Estado de autonomías y, al mismo tiempo, es

afirmativamente descentralista, asumiendo una vieja lucha y aspiración de los pueblos del Perú.

Sobre esta síntesis de unitario y descentralizado, el Tribunal Constitucional ha hecho precisiones importantes expresadas en los fundamentos de diversas sentencias emitidas en razón de conflictos de competencias. Su examen es un punto de partida para afirmar aspectos claves y arrojar luces en el debate, no siempre explícito, en torno a roles y relaciones entre los tres niveles de gobierno, así como el diseño y ejecución de la gestión pública.²⁶

A. LAS DIFERENCIAS ENTRE REGIMENES UNITARIOS²⁷

El Estado peruano no es un Estado unitario centralizado, es decir, aquel en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único; tampoco es del tipo “unitario descentralizado”, en el que si bien las entidades descentralizadas tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales, siendo un Estado unitario complejo.

La diferencia del Estado “unitario y descentralizado” propio del ordenamiento peruano, se plantea en el plano de la distribución horizontal del poder, pues los gobiernos subnacionales [regiones y municipalidades]²⁸ no solo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. (cfr. 0020 y 0021-2005-PI; 34 y 38).

La autonomía política se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo, y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (cfr. 0024-2006-AI; 5). Ordenanzas regionales y municipales no están

²⁶ Los textos recogen las ideas sustantivas expresadas en los fundamentos pero no son citas textuales.

²⁷ En adelante se anota como referencia el número del expediente en el Tribunal Constitucional y el numeral del fundamento

²⁸ En este punto y en adelante se incluye entre corchetes la entidad o entidades a las cuales claramente es extensible el razonamiento del fundamento referido, como sucede en diversas sentencias del Tribunal.

jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales, para explicar su relación con estas se debe recurrir al principio de competencia; es decir, si se corresponden con las atribuciones y facultades que les han sido entregadas (test de competencia) (cfr. 0024-2006-AI; 6B).

La aplicación armónica del proyecto “unitario y descentralizado” debiera permitir que el Estado cumpla con el deber primordial de la promoción del desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Constitución 44) (cfr. 0012-2003-AI; 3).

B. ASIGNACION DE COMPETENCIAS

Una competencia es la asignación de funciones a un determinado órgano-institución. La competencia no constituye un derecho subjetivo del órgano. El orden constitucional de distribución de competencias determina un núcleo indisponible y los límites impuestos a la actuación del legislador. Las competencias tienen el carácter de indisponibles, produciendo la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y a los que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar dichas competencias (cfr. 00010-2003-AI; 11, 12 y 13).

En el Estado unitario y descentralizado las competencias están distribuidas entre órganos nacionales, regionales y locales, según está previsto en los artículos constitucionales; sin embargo, esa enumeración no es cerrada, pues se delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias inherentes a su función. Las leyes orgánicas correspondientes determinan las competencias, en especial señalan las funciones específicas que se derivan de las competencias compartidas; y, dependiendo de la materia de que se trate, competencias y funciones se fijan en otras leyes nacionales (cfr. 0024-2006-AI; 6B).

Debe considerarse también que los gobiernos subnacionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido; de modo que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente, corresponden al Gobierno Nacional. (cfr. 20 y 21-2005-PI; 49 y 00024-2006-AI; 6. También LOPE artículo 4)

Al mismo tiempo, cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia, debe entenderse que esta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los gobiernos subnacionales carecería de eficacia práctica o utilidad. (cfr. 00010-2008-AI; 28).

Las competencias de los gobiernos locales [y gobiernos regionales] forman parte de su estructura y funcionamiento y, por tanto, deben ser reguladas o modificadas necesariamente mediante una ley con carácter orgánico. En ese sentido, cualquier ley que pretenda vaciar de contenido la competencia de los gobiernos locales debe cumplir con el procedimiento legislativo que se exige para modificar una ley orgánica (o una parte de ella) (cfr. 0009-2008-AI; 24 y 27).

Las responsabilidades de cada instancia de decisión deben someterse, en primer término, a exigencias de racionalidad y orden. En los sistemas políticos descentralizados, estos principios generales de organización sirven también de garantía de la autonomía que la Constitución reconoce en las instancias de los gobiernos regionales y municipalidades (garantía institucional). Ello presupone organizar el reparto de competencias de forma estable, sin que el equilibrio con el que queda organizado el reparto pueda ser suplido por decisiones de los gobiernos regionales que supongan autarquías delegadas por la Constitución (cfr. 0024-2007-AI; 8, 9, 10 y 11).

El ejercicio de las competencias atribuidas privativamente a los gobiernos regionales [y gobiernos locales], desde el punto de vista constitucional, ha de hacerse en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de

desarrollo; lo cual quiere decir que el ejercicio de las competencias exclusivas no solo debe permitir el impulso de planes y políticas de desarrollo de alcance local o regional, sino también, que el ejercicio de tales competencias se realiza en armonía con las de carácter nacional (cfr. 00002-2005-AI; IV).

C. PROCESOS DE ASIGNACION Y TRANSFERENCIA

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. (cfr. 20 y 21-2005-PI; 53 y 55; Constitución 188).

Existe pues una progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos; en ese sentido, la asignación de competencias a los gobiernos regionales [a las municipalidades], así como la de sus recursos, es un proceso abierto que la Constitución ha querido asegurar al establecer solo de manera enunciativa las competencias de los gobiernos regionales [y municipalidades], y dejar que esta tarea se complemente y amplíe mediante la incorporación de nuevas competencias por medio de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 192.10 [y el 195.10] de la Constitución o, incluso, mediante acuerdo tratándose de competencias delegadas (cfr. 20 y 21-2005-AI; 77 y 78, también 010-2008.AI; 29).

En el contexto de ambos procesos, de asignación y transferencia, debe entenderse que 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 (cfr. 00013-2003-AI; 13 y 0001-2004-CC; 4); 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. (cfr. 0001-2004-CC; 4).

En ese sentido, si bien el principio de subsidiariedad resulta importante en el proceso de descentralización, en lo que se refiere a la asignación y transferencia de competencias, no puede ignorarse la progresividad en su distribución, teniendo siempre en cuenta que el objetivo fundamental del proceso de descentralización es el desarrollo integral del país, y sin desconocer que existen normas que delimitan expresamente las competencias que se pretenden arrogar (cfr. 0013-2003-AI; 16). Igualmente, se debe considerar que el proceso de transferencia de competencias debe efectuarse con arreglo a criterios lógicos y técnicos que permitan el ejercicio eficaz y eficiente de la respectiva competencia (cfr. 0002-2003-CC; 8).

Sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos; en la medida, claro está, en que exista disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos (cfr. 20 y 21-2005-AI; 77 y 78).

D. COMPETENCIAS, AUTONOMIA Y LEALTAD CONSTITUCIONAL

La lealtad constitucional impone a cada sujeto institucional [gobierno nacional, gobierno regional o gobierno local] el deber de ejercitar sus propias competencias (cfr. 0013-2003-AI; 8); no pudiendo con sus actos normativos, afectar fines estatales o contradecir intereses nacionales. (cfr. 0024-2007-AI; 29; 20 y 21-2005-PI, 42); asimismo, cada uno tiene la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada a los otros y debe abstenerse de realizar toda medida que pueda comprometer o poner en

peligro el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados. (cfr. 20 y 21-2005-PI; 42).

La lealtad constitucional en un Estado unitario y descentralizado opera así como una garantía institucional, asegurando que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración al confundir el principio de autonomía con los de autarquía o soberanía interna (cfr. 20 y 21-2005-PI; 44).

E. COMPETENCIAS NORMATIVAS

El Estado unitario y descentralizado presupone que la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y los gobiernos regionales y locales, puesto que la autonomía político-normativa otorgada conlleva la facultad de crear derecho, y no solo de ejecutarlo (cfr. 00047-2004-AI; 116).

En el Estado unitario y descentralizado se acepta la convivencia de subsistemas normativos (cfr. 0047-2004-AI; 117). Este derecho regional y local, sin embargo, tiene un ámbito de vigencia y aplicación delimitado territorialmente a la circunscripción de cada instancia de gobierno (regional o local) y, además, se encuentra sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional (cfr. 00047-2004-AI; 118).

Las normas regionales [y las municipales] no son jerárquicamente subordinadas a las del Gobierno Central, su articulación con estas no puede sustentarse en el principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia, según el cual en el ámbito competencial regional [y municipal] la norma regional [local] termina excluyendo a la norma del Gobierno Central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento (cfr. 020 y 021-2005-PI; 59).

El Tribunal Constitucional ha recordado a los gobiernos regionales [y a las municipalidades] la necesidad de que las normas que estos puedan expedir

no alteren "la unidad e integridad del Estado y de la Nación" (Constitución 189); no interfieran en las funciones y atribuciones de los gobiernos locales (Constitución 191) y que las materias que ellas regulen deban realizarse "en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo" (Constitución 192) (cfr. 00047-2004-AI; 119). De manera análoga, se podría decir que las materias que regulen las municipalidades deban realizarse en "armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo" (Constitución 195).

Pero el reordenamiento de la distribución territorial del poder tiene la propiedad de limitar la capacidad normativa del gobierno nacional. Con relación a él debe remarcarse que éste no es enteramente libre para regular cualquier materia, sino que ha de sujetarse al reparto de competencias constitucional y legalmente establecidos, lo que constituye un límite de orden material y competencial para el ejercicio de su función legislativa (cfr. 00047-2004-AI; 119).

F. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA

La autonomía establecida en la Constitución Política tanto para los gobiernos regionales como municipales muchas veces es entendida como una autonomía absoluta y no como definida al interior del marco de la Constitución y conforme a ley; en esa comprensión, cada nivel de gobierno actúa sin ningún tipo de coordinación con los otros, tanto horizontal como verticalmente; lo cual es crítico en especial cuando se trata de competencias compartidas.

El artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización señala expresamente que "La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el

desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”.

En ese sentido, la Constitución señala que la descentralización de los poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la República se descentraliza de acuerdo a ley (cfr. artículo 8) y que las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materias de desarrollo constitucional y tienen prioridad las normas de descentralización (cfr. octava disposición final y transitoria).

El Tribunal Constitucional define que la autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino también por el ordenamiento jurídico que rige a éste (cfr. 012-1996-I).

Autonomía en modo alguno debe confundirse con autarquía, toda vez que desde el mismo momento en que aquella viene atribuida por el ordenamiento su desarrollo debe realizarse con pleno respeto de este último. El ejercicio de las competencias no puede llevar a obstaculizar o poner en una situación de detrimento tanto las competencias del Gobierno Nacional como las de otros gobiernos regionales [y de gobiernos locales]. Sin embargo, ello no quiere decir que el desarrollo y el ejercicio de cada una de estas competencias pueda realizarse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad de autonomía. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue, toda vez que en ocasiones tales competencias son compartidas, aunque respetando el contenido esencial de dicha institución, ya que se encuentra proscrita toda restricción injustificada o irrazonable (cfr. 00011-2008-AI; 23 y 24).

- Autonomía y gobiernos regionales

Si bien los gobiernos regionales poseen autonomía, no puede olvidarse que

estos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional, que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales, pues de lo contrario se hablaría de entes autárquicos (cfr. 00011-2008-AI; 28).

Los parámetros de esta la autonomía regional deben fijarse de manera correcta, a partir de una distribución de competencias circunspecta, la cual debe basarse en los criterios de unidad y subsidiariedad (cfr. 002-2005-AI; 36).

- Autonomía y gobiernos locales

La autonomía municipal tiene una dimensión política, consistente en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes; administrativa, que viene a ser la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad, y económica, consistente en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho de percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias (cfr. 0020-2007-AI; 4).

La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales (cfr. 0007-2002-AI; 9).

La consagración de la autonomía municipal no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene

implementando, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país. De ahí que, en materia de descentralización, existan tres retos fundamentales: a) garantizar la autonomía; b) asegurar la unidad del ordenamiento, y c) favorecer la integración y el dinamismo del sistema. (cfr. 0013-2003-AI; 9).

La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para el cumplimiento de aquellas competencias y atribuciones que le han sido conferidas. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde esa autonomía tiene necesariamente que graduarse en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales (cfr. 0001-2005-AI; 12).

- Autonomía y gobierno nacional

El gobierno nacional se sustenta en los tres clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como en diversas instituciones constitucionalmente protegidas. De otro lado, todo Estado para su subsistencia debe tener una posibilidad real de poseer ingresos suficientes para realizar las labores que le competen. Sin embargo, el Presupuesto de la República, que depende del Congreso, deberá buscar un gasto descentralizado y diferenciado (cfr. 002-2005-AI; 33).

Si bien la garantía de la autonomía regional no impide que el legislador nacional regule materias que comparte con el gobierno regional, al hacerlo debe respetar su contenido esencial, esto es, que no se sujete o condicione la capacidad de autodesarrollo pleno de los gobiernos regionales a relaciones que se puedan presentar como arbitrarias, pues sobre aquel recae un mandato constitucional que lo obliga a abstenerse de adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso de regionalización o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia

de recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales (cfr. 00011-2008-AI; 35).

La garantía institucional de la autonomía municipal, política, económica y administrativa confiere protección contra su supresión y vaciamiento de sustancia, al limitar la intervención de los órganos legislativo y ejecutivo en la regulación de los asuntos públicos que son de su competencia. Como toda garantía institucional, la autonomía municipal es susceptible de ser objeto, en virtud de una ley, de desarrollo, regulación y limitaciones en su contenido, siempre que ellos se realicen dentro de los límites del orden competencial que la Constitución prevé y en respeto del contenido esencial de la institución, que no puede ser alterado. Al no tener la garantía institucional de la autonomía administrativa de las municipalidades el carácter de absoluto, sino encontrarse sometida a limitaciones, en cuanto órganos del Estado de carácter vecinal, el órgano legislativo se encuentra en la libertad de dar forma, acuñar, estructurar y concretizar los términos en los que debe entenderse tal autonomía, sin que ello importe, naturalmente, que el Estado les imponga instrucciones y les preste tutela, en la facultad de las municipalidades de autodeterminación responsable, esto es, en la libertad de decisión para hacer frente a las tareas que son de su competencia (cfr. 0004-2008-AI; 3.3 b) d).

G. CONSECUENCIAS EN MATERIA LEGISLATIVA

En el Estado unitario y descentralizado, las competencias están distribuidas entre órganos nacionales, regionales y locales, según está previsto en los artículos constitucionales; sin embargo, esa enumeración no es cerrada, pues se delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias inherentes a su función. Las leyes orgánicas correspondientes determinan las competencias, en especial señalan las funciones específicas que se derivan de las competencias compartidas. Sin embargo, dependiendo de la

materia de que se trate, competencias y funciones se fijan en otras leyes nacionales (cfr. 0024-2006-AI; 6B).

Las competencias de los gobiernos locales [y gobiernos regionales] forman parte de su estructura y funcionamiento y, por tanto, deben ser reguladas o modificadas necesariamente mediante una ley con carácter orgánico. En ese sentido, cualquier ley que pretenda vaciar de contenido la competencia de los gobiernos locales debe cumplir con el procedimiento legislativo que se exige para modificar una ley orgánica (o una parte de ella) (cfr. 0009-2008-AI; 24 y 27).

Sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos; en la medida, claro está, de que exista disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos (cfr. 20 y 21-2005-AI; 77 y 78).

Pero el reordenamiento de la distribución territorial del poder tiene la propiedad de limitar la capacidad normativa del gobierno nacional. Con relación a él debe remarcarse que este no es enteramente libre para regular cualquier materia, sino que ha de sujetarse al reparto de competencias constitucional y legalmente establecidos, lo que constituye un límite de orden material y competencial para el ejercicio de su función legislativa (cfr. 00047-2004-AI; 119).

El gobierno nacional se sustenta en los tres clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como en diversas instituciones constitucionalmente protegidas. De otro lado, todo Estado, para su subsistencia, debe tener una posibilidad real de poseer ingresos suficientes para realizar las labores que le competen. Sin embargo, el Presupuesto de la República, que depende del Congreso, deberá buscar un gasto descentralizado y diferenciado (cfr. 002-2005-AI; 33).

Si bien la garantía de la autonomía regional no impide que el legislador nacional regule materias que comparte con el gobierno regional, al hacerlo debe respetar su contenido esencial, esto es, que no se sujete o condicione la capacidad de autodesarrollo pleno de los gobiernos regionales a relaciones que se puedan presentar como arbitrarias, pues sobre aquel recae un mandato constitucional que lo obliga a abstenerse de adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso de regionalización o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales (cfr. 00011-2008-AI; 35).

III

UNA PROPUESTA DE AGENDA INSTITUCIONAL: SUBSIDIARIEDAD Y UNIDAD DEL ESTADO

Hoy es punto de agenda el relanzamiento del proceso de descentralización. Este tema ha sido planteado en los informes alcanzados a la Comisión, pero también es parte de las opiniones de actores políticos y analistas expertos y, en ese sentido, está en la agenda pública. Sobre este asunto, la Comisión quiere aportar un punto de vista desde sus responsabilidades.

Una mirada descentralista al Perú de nuestro tiempo implica recoger el desafío de una realidad diversa y heterogénea, con población territorialmente asentada y, por tanto, como afirman diversos estudios, el *lugar* donde las personas nacen, viven, se desempeñan y buscan lograr sus proyectos importa, y mucho.

Cualquier lugar del Perú no es igual a otro, no es lo mismo y no se tienen las mismas oportunidades ni se puede acceder a los mismos servicios, ni ejercer de la misma manera derechos y, por ello, estará más o menos restringido el ejercicio de la libertad, como posibilidad de construir el propio destino, como expresión del desarrollo humano.

Por ello, el esfuerzo y la propuesta descentralista no interesan en sí mismos, sino que, considerada como una política permanente y al mismo tiempo una forma de organizar la gestión pública, su objetivo y criterio de evaluación es la promoción

del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

El Congreso como “órgano representativo de la Nación” (RCR 2), reunido en una cámara con representación territorial, es una expresión de síntesis de la república y, por ello, una plataforma ideal para relanzar la institucionalidad de la descentralización, en tanto normas y pautas de conducta, formales e informales, de interacción entre los actores fundamentales de los tres niveles de gobierno, que permita dar gobernabilidad a un proceso que es de largo plazo.

El 22 de julio de 2002, el Acuerdo Nacional fijó como octava política de Estado la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú diciendo:

“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”.²⁹

²⁹ Para la consecución de ese compromiso, el Acuerdo Nacional se traza los siguientes lineamientos: “Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los

El esfuerzo, el entusiasmo y el compromiso descentralista era el impulso sustantivo para dar el empuje inicial del proceso y, en ese contexto, se aprueba la reforma constitucional del capítulo respectivo (Ley 27680, 7 de marzo de 2002), luego, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, 17 de julio de 2002), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, 16 de noviembre de 2002) y finalmente la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972, 26 de mayo del 2003).

Una revisión detenida, transcurridos diez años, de la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, cuya sumilla es “etapas del proceso de descentralización”, da cuenta del gran empuje, pero, al mismo tiempo, permite apreciar los diferentes ritmos y dificultades con que se ha avanzado para conseguir las metas de corto plazo, así como las cuatro etapas previstas; sin a lugar a dudas, las evaluaciones de la Comisión, del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y luego de la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, y evaluaciones de analistas e instituciones independientes³⁰, han mostrado la complejidad de este proceso, sus aciertos, problemas y limitaciones.

En este devenir, 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.

niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región

³⁰ Los cuales han sido reunidos en un compendio electrónico ya mencionado.

A la luz de este proceso y del desafío planteado de una población territorialmente asentada en una realidad heterogénea y diversa, con enormes distancias y marcadas brechas de bienestar y acceso a oportunidades, la Comisión considera necesario que el relanzamiento institucional del proceso pasa por una agenda estratégica que reúna al menos tres asuntos sustantivos y cinco tareas necesarias para enfrentar conjuntamente este esfuerzo.

A. ASUNTOS SUSTANTIVOS DE LA AGENDA INSTITUCIONAL ESTRATEGICA

1. Unitario y descentralizado como proyecto compartido sobre el régimen de gobierno

Las diferentes perspectivas tienden a una afirmación de un Perú unitario y descentralizado, organizado en tres niveles de gobierno, en el cual las misiones de cada uno de ellos estén claramente definidas y alineadas con sus competencias, tengan grados de autonomía consistentes con sus objetivos y recursos predecibles para llevarlos adelante.

Este es el terreno en que las voluntades políticas de los tres niveles de gobierno deben confluir y al interior del cual debieran ejercer la lealtad constitucional que les es reclamada a todos por el Tribunal³¹.

Es la afirmación de una tarea común, que se diferencia de otras perspectivas tales como construir una estructura de autonomías más cercana a una lógica federal, cuando no a una tendencia a la autarquía y a la dispersión; o la tendencia a retornar progresiva (y probablemente de manera callada) a un régimen unitario centralista; o conservar la formalidad existente, pero con un vaciamiento de contenido real de las competencias por la vía del control de la gestión cotidiana de los recursos o de los procedimientos de los sistemas administrativos.

³¹ Ver punto III – D del presente informe.

Si como producto de una evaluación seria del diseño de gestión pública – especialmente, en competencias compartidas- se determina la pertinencia de una modificación en la asignación de competencias o en la distribución de funciones, se debe enfrentar con un debate abierto, la consulta amplia y el camino de la reforma por la vía de la ley orgánica.

2. Enfoque de integración y desarrollo territorial

El objetivo de la descentralización está estrechamente relacionado con procesos de integración; sin embargo, la experiencia ha demostrado que no se puede poner por delante la unión política de circunscripciones, al menos en el corto plazo; por ello, no es esperable la pronta conformación de regiones o la sencilla fusión de distritos o provincias, pese a que esos procedimientos tienen incentivos definidos.

Adicionalmente se debe considerar que las juntas de coordinación interregional han revelado sus propias limitaciones, probablemente por ser demasiado extensas e intentar conciliar una pluralidad muy amplia de intereses locales, por los numerosos departamentos que incluyen.

El camino que, al parecer, los niveles subnacionales de gobierno prefieren implementar son los instrumentos de mancomunidad regional o municipal, el diseño e implementación de proyectos de infraestructura conjuntos, la posibilidad de prestar servicios en común, el aporte compartido de recursos y financiamientos para su ejecución, incluso en alianzas público-privadas. Por un buen trecho de tiempo, esta debiera ser la tendencia principal que tiene que ser fortalecida con proactividad política y normativa, tanto legal como reglamentaria, permitiendo, además, el crecimiento de la confianza y la interactividad entre las partes.

Sin embargo, esta prioridad requiere de dos condiciones básicas:

- Una propuesta nacional que identifique y proponga las diversas posibilidades de desarrollo de potencialidades y competitividad territorial, corredores económicos y necesidades de infraestructura económica y

social, como lineamiento de estrategia de desarrollo territorial, más allá de los límites de las circunscripciones políticas. Ello pone nuevamente en agenda la formulación y aprobación del Plan Nacional de Regionalización que la Ley de Bases de Descentralización encarga al Poder Ejecutivo.

- Actualizar la normativa de los sistemas administrativos -especialmente en el orden presupuestario- para que se pueda concretar y viabilizar con facilidad la ejecución de proyectos comunes o la prestación de servicios conjuntos.

3. Gobierno nacional con voluntad política y capacidades desarrolladas para, efectivamente, ejercer como tal

Asignadas las competencias y ejecutadas las transferencias, la función de coordinación entre niveles de gobierno en las circunscripciones quedó pendiente; las líneas de vinculación entre ellos son débiles y, en buena parte, precarias. Es responsabilidad del gobierno nacional, como tal, promover activamente la coordinación de esfuerzos y recursos públicos, de los tres niveles de gobierno, considerando cada realidad departamental y provincial.

El Poder Ejecutivo, como parte del gobierno nacional, tiene la responsabilidad de una presencia efectiva en el conjunto del territorio que, permita que, progresivamente, los ciudadanos tengan acceso a servicios públicos de calidad, no importando donde viva; y, por ello, debe superar la mentalidad y el estilo de trabajo que lo reduce a una administración central.

Esta función no se reduce a la exclusiva responsabilidad de los ministerios por programas y proyectos de rango nacional; tampoco implica ceder ante la tentación de suponer (o esperar) la incapacidad de gobiernos regionales y municipalidades de cumplir las obligaciones asignadas por la ley para reconcentrar funciones o vaciar de contenido o de recursos las competencias asignadas; menos aún, se trata de asumir como única

solución la instalación de dependencias desconcentradas de los ministerios, paralelas a las administraciones subnacionales. Tales puntos de vista son contrarios al mandato constitucional de un régimen de gobierno unitario y descentralizado.

Es tarea del Gobierno Nacional y, en especial, del Poder Ejecutivo la de procurar la mayor sinergia entre niveles de gobierno (intersectorial e intergubernamental) en el ámbito de la debida lealtad constitucional entre ellos. Y sobre esta materia se debiera actualizar la normatividad vigente.

Un ejemplo, que no requiere mayor normatividad y si mucha voluntad política y capacidad de gestión, es que los presupuestos existentes y aprobados se ejecuten coordinadamente en atención a las necesidades de los ciudadanos en cada departamento y provincia y vigilar por que la inversión de cada quien sea consistente con sus competencias; y, en lo posible, mejorar la asignación de recursos vía una mejor priorización y el apoyo al desarrollo de capacidades en el propio terreno del ejercicio de las funciones y de manera sostenible.

B. TAREAS NECESARIAS DE LA AGENDA INSTITUCIONAL ESTRATEGICA

La cuestión de la conducción, de la conducción estratégica y de las relaciones intergubernamentales es de primera importancia para el proceso de descentralización y reforma del Estado. En los últimos años, la literatura especializada de los organismos multilaterales ha puesto mucho énfasis en la importancia que tienen las relaciones de coordinación para la eficacia y eficiencia en la gestión pública, lo cual forma parte de la descentralización y la modernización del Estado.

CEPAL-OCDE³² señala la necesidad de crear incentivos y mecanismos para la coordinación entre agencias de distintos niveles de gobierno (vertical), entre agentes de un mismo nivel (horizontal) y entre los sectores público y privado, siendo los principales obstáculos para una coordinación efectiva la falta de incentivos institucionales para la cooperación y una arquitectura institucional apropiada.

INDES-BID³³ anota que, a medida que los procesos de descentralización se profundizan, surgen problemas vinculados a la escasa articulación entre las políticas públicas y entre las instancias de gobierno involucradas, y a la baja capacidad de cooperación entre diferentes actores y niveles de gobierno. Igualmente, precisa que la coordinación de intervenciones públicas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las intervenciones para favorecer el logro de objetivos estratégicos.

1. La construcción estratégica en las relaciones intergubernamentales

El funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) está asociado a la tarea de conducción estratégica y orientación de mediano plazo, tal es el diseño que quedó planteado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (artículo 19.13). Su funcionamiento es crucial para lograr el consenso requerido para el relanzamiento con el concurso de sus principales actores, que sea convalidado en el marco político como un texto renovado de la octava política del Acuerdo Nacional.

La orientación estratégica para la coordinación intergubernamental y la coordinación intersectorial es crucial para establecer relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el

³² Cfr. Resumen de la Perspectivas Económicas de América Latina 2012, Transformaciones del Estado para el Desarrollo, CEPAL-OCDE, 2012

³³ Cfr. Fortalecimiento de la gestión: Coordinación e Intersectorialidad en la gestión de las políticas públicas, Módulo 1, INDES-BID, 2011.

interés nacional con los de las regiones y localidades, conforme lo señala la Ley de Bases de la Descentralización (cfr. artículo 49.1).

Sin lugar a dudas, esta instancia será afectada por las particularidades de la coyuntura, pero la voluntad de los actores debiera permitir asumir el rol que los ciudadanos demandan.

En ese orden de cosas, el CCI requiere de otros espacios estratégicos complementarios, más allá de la atención de asuntos contingentes e inmediatos que actualmente llevan adelante. Tales espacios pueden ser la reunión entre el Presidente de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros con presidentes regionales y alcaldes de municipalidades de un mismo departamento para delinear conjuntamente estrategias territoriales. Igualmente, la reunión con el conjunto de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para examinar los problemas de la inversión, el empleo y la competitividad; o la reunión con representaciones de municipalidades agrupadas con un criterio ad hoc, como pueden ser la implementación de políticas sociales o los tratamientos especiales a determinadas circunscripciones.

2. Organización y funciones de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Es responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros formular las políticas nacionales relacionadas a la modernización de la gestión pública, así como a la estructura y organización del Estado (cfr. LOPE 18.2 y 19.3) y dirigir el proceso de descentralización y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales (LOPE 18.2 y 19.4).

Para la tarea que se está planteando de naturaleza intersectorial e intergubernamental que implica políticas nacionales de especiales características (LOPE 17) excede en mucho la forma en que hoy está estructurada la Presidencia del Consejo de Ministros en tanto ministerio,

pero también en el diseño y funcionamiento de sus secretarías, sobre todo las vinculadas a los temas de descentralización, gestión pública y demarcación territorial.

La tarea de reforma y modernización del Estado a través de la descentralización, como la experiencia internacional lo demuestra, requiere de un equipo técnico de alto nivel, con fortaleza institucional y autoridad, así como de los recursos financieros necesarios. Ello implica una seria revisión del rol y funciones, así como del diseño y organización de la Presidencia de Consejo de Ministros, la cual es claramente prioritaria para enfrentar la tarea que se pretende. Y considerando que el proceso de transferencias de funciones ha terminado, salvo en lo referido a competencias de orden regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, es hora de construir la eficacia y eficiencia de una gestión pública descentralizada.

Una nueva institucionalidad debiera dar funciones y capacidades de viceministerio a las secretarías de la PCM, con prerrogativas especiales respecto de los ministerios a fin de cumplir con los objetivos de la reforma y modernización del Estado, del proceso de descentralización y de la coordinación intersectorial e intergubernamental que son requeridos desde las mismas circunscripciones territoriales, empezando, por ejemplo, en el nivel departamental.

3. Gestión pública descentralizada

La gestión pública descentralizada implica la ejecución de una política pública de manera coordinada por los niveles de gobierno que son corresponsables de la formulación, ejecución y evaluación de dicha política pública. En la ejecución de una política pública participan coordinadamente los niveles de gobierno que tienen competencia para intervenir. La ejecución de una política pública genera un conjunto de servicios y bienes públicos para atender los objetivos propuestos por esta.

En este sentido, como lo señala el enfoque de gestión descentralizada, la política pública se inicia con la identificación de los servicios públicos que se entregan a los ciudadanos con la participación de dos o más niveles de gobierno sobre la base de las funciones compartidas de acuerdo a lo establecido en las respectivas leyes orgánicas.

El desarrollo de una gestión pública descentralizada está relacionado con la implementación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública y la existencia de una estrategia de modernización, también con la reforma del marco legal que soporta a los sistemas administrativos.

Sobre estos asuntos se ha avanzado realmente poco, pese a existir insumos desarrollados; y el desafío está en conjugar para la gestión diversos actores, intereses y realidades.

4. Mecanismos de coordinación intergubernamental

Como se ha dicho, el tiempo de las transferencias está prácticamente terminado, y la prioridad está en edificar una gestión pública de calidad que atienda las necesidades de los ciudadanos.

Las políticas nacionales deben considerar los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades, concordando el carácter unitario y descentralizado del país (cfr LOPE 4 y LOGR 45); y son necesarios canales de coordinación para seguir y evaluar su cumplimiento. Algo similar ocurre con los sistemas funcionales, que tratan de asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren de la participación de varias entidades del Estado, y sistemas administrativos, que regulan la utilización de recursos por la administración pública.

Se han instalado comisiones intergubernamentales sectoriales entre ministerios y gobiernos regionales, aunque su funcionamiento no termina de ser todo lo fluido y eficaz que se espera; más débiles aún son las vinculaciones con municipalidades provinciales y municipalidades distritales

y mientras más pequeñas y alejadas están, más complejas y precarias son. Conocemos de las dificultades, marchas y contramarchas en materia de programas sociales de alcance nacional, considerando las competencias municipales señaladas por la ley orgánica vigente, o sobre el funcionamiento de sistemas locales de atención y protección, que requieren de una multiplicidad de entidades públicas.

Tampoco se tiene mecanismos de coordinación de la inversión territorialmente localizada y de las responsabilidades de gestión pública entre gobiernos regionales y municipalidades provinciales y de estas con las municipalidades distritales. La instancia de los consejos de coordinación dispuestos por la normativa vigente no logra alcanzar esos objetivos y necesidades.

Los vasos comunicantes entre niveles de gobierno no funcionan y esta es una materia en la que se tiene que tomar iniciativas políticas de propuesta generando una cadena de responsabilidad de los ministerios respecto de gobiernos regionales y municipalidades, de los gobiernos regionales hacia los gobiernos locales y del nivel provincial respecto del distrital; es la manera de articular subsidiariedad y unidad del Estado.

5. El Congreso y los niveles subnacionales de gobierno

La relación de los gobiernos regionales y gobiernos locales con el Congreso de la República está regulada en la Ley de Bases de la Descentralización (cfr. artículo 50), estableciendo el canal a través de los congresistas y la Comisión de Descentralización, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización; además de reconocer el derecho y la obligación de sustentar sus presupuestos.

Esta relación es hoy cada más diversa e intensa, al mismo tiempo que exigente, vinculando reforma del Estado, descentralización, organización de la administración pública y modernización de la gestión, en especial en materia legislativa, estando en curso diversas leyes que regulan estas

temáticas sustantivas, varias de ellas con iniciativa de gobiernos regionales y gobiernos locales. De hecho están en agenda de la Comisión la revisión de las leyes orgánicas fundamentales: la del Poder Ejecutivo, la de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades.

Sin embargo, esta relación requiere ser mejor regulada, partiendo del punto de vista unitario y descentralista, siendo el Congreso expresión de esta síntesis que representa a la Nación.

En esa perspectiva se debe precisar los procedimientos de control político respecto de gobiernos regionales y municipalidades que implican la invitación a informar en comisiones (cfr RCR artículo 84) y la solicitud de información que debe ser necesariamente contestada (cfr RCR 87), en ambos casos hay necesidad de precisar la norma, estableciendo que presidentes de gobiernos regionales y alcaldes de municipalidades provinciales y distritales, están obligados a concurrir a las citaciones de las comisiones y que puedan solicitar la palabra en materias de su interés.

Son materia de estudio y debate la pertinencia de procedimientos de control y sanción política a presidentes de gobiernos regionales y alcaldes de municipalidades³⁴, puesto que el Congreso representa a la Nación y tiene competencias respecto de los niveles subnacionales de gobierno, que podrían estar motivadas por decisiones y acciones que atenten contra la Constitución, comportamientos que no sean consistentes con la lealtad constitucional entre niveles de gobierno, o la resistencia a implementar políticas nacionales debidamente concertadas y formuladas. Cabe señalar que las mismas razones también son aplicables a ministros en materia de gestión pública y descentralización, aunque tendrían su propio procedimiento ya previsto.

³⁴ En el caso de los ministros existen los procedimientos de interpelación y censura (RCR 83 y 86)

También está la necesidad de que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desarrolle las capacidades necesarias para ejercer el control político macro del proceso de descentralización y en general de la reforma y modernización del Estado, contando con las herramientas e instrumentos necesarios, además de contar anualmente con los informes institucionales del Poder Ejecutivo, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades.

C. CONTRIBUCION A RELANZAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Finalmente vale la pena enfatizar que se trata de una agenda de trabajo institucional que supone examinar las bases mismas del proceso de descentralización en tanto enfoque y perspectivas para la próxima década, con la obligación de la irreversibilidad que dispone la ley, que compromete al conjunto del Estado, esta vez con un acento especial en las responsabilidades de gobierno nacional del Poder Ejecutivo y del Congreso, considerando su relación con los gobiernos regionales y las municipalidades, con una visión que es simultáneamente nacional y descentralista.

Por ello, debemos recordar que la irreversibilidad del proceso, según la Ley de Bases de la Descentralización, supone, que se 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. (cfr. artículo 4 c)..