

PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERUANO

Estado de la cuestión ¹

DR. FERNANDO PAREDES NÚÑEZ²

Especialista parlamentario



SUMARIO

Presentación.- Parte I. Marco general.- 1. La cuestión entre las manos.- 2. Forma de gobierno.- 3. Propuesta de integración.- 4. Articulación intergubernamental.- Parte II. rasgos del conjunto.- 1. Disparidades entre departamentos.- 2. El Estado en el territorio.- 3. Heterogeneidad en el nivel local.- 4. Heterogeneidad en gobiernos regionales.- 5. Escenarios políticos.- Parte III. Puntos de agenda.- 1. Con relación al proceso.- 2. El papel del Congreso.- Colofón. Referencias importantes.

RESUMEN

El texto tiene por objetivo un estado de la cuestión del proceso de descentralización. Define una manera de abordarlo para apreciar su complejidad en el tiempo y expone las características de la forma de gobierno unitario y descentralizado. Luego, recoge un conjunto de indicadores que permiten apreciar la continuidad de las disparidades territoriales a pesar del entorno de crecimiento, así como la heterogeneidad de capacidades institucionales y las notas distintivas del escenario político. Finalmente, formula una agenda de mediano plazo para fortalecer el proceso de descentralización con el propósito del desarrollo integral y equilibrado de la nación, a partir de precisar la misión de cada nivel de gobierno, y mejorar la gestión pública descentralizada y el diseño de gobiernos regionales y municipalidades. En dicha agenda, el Congreso tiene un rol importante por desempeñar.

Palabras clave: descentralización peruana, unitario y descentralizado, disparidades territoriales, agenda del proceso.

¹ Este artículo, preparado en junio de 2021, tiene como base una exposición, programada para el Servicio Parlamentario, por el Departamento de Comisiones y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

² Especialista parlamentario en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República del Perú. En los últimos seis periodos anuales de sesiones y en el presente periodo, ejerce la función de secretario técnico de la Comisión. Es economista (Universidad Nacional de San Agustín), magister en Economía (Pontificia Universidad Católica del Perú), doctor en Ciencias Sociales (Universidad Católica Santa María), máster en Derecho Parlamentario, Procesos Electorales y Estudios Legislativos (Universidad Complutense de Madrid). Ha desempeñado la docencia universitaria y la consultoría profesional. En la actualidad, es docente en la Escuela de Post Grado de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

PRESENTACIÓN

La descentralización es un proceso complejo y multidimensional, considerando que localización, espacio y distancia importan para el desarrollo humano, lo cual pone en evidencia problemas de equidad, calidad y accesibilidad a servicios públicos universales, entre otros aspectos sustantivos.

La descentralización permite hablar de territorios como poblaciones asentadas geográficamente con historias, vivencias y expresiones culturales diversas. Pero también considera que se trata de una política permanente, como lo dice la Constitución (C. 188), mediante la cual el Estado intenta dar respuesta a esa realidad, densa, heterogénea y plural.

Con un estado de la cuestión se intenta una sistematización desde un punto de vista, tratando de poner en orden materiales y las reflexiones disponibles sobre «la cuestión», teniendo en cuenta tanto los contextos, los recursos de que se disponen y los esfuerzos que se despliegan. Siendo la descentralización un proceso, tiene sentido un estado de la cuestión.

PARTE I. MARCO GENERAL

El acercamiento supone en primer lugar definir los términos de la cuestión, incorporando un punto de vista ordenador, considerando la forma que adopta la descentralización en el diseño constitucional peruano.

1. LA CUESTIÓN ENTRE LAS MANOS

Las opiniones sobre el proceso abundan en medios y redes. En los últimos años se le encuentra prácticamente estancado;³ pues hace mucho que no está en la agenda política de fondo⁴ en términos de reforma institucional. El panorama está dominado por la sensación de que el desempeño regional o local va de mediocre a desastre, subrayando las debilidades de la gestión pública en esos niveles de gobierno, teñida, además, por frecuentes casos de corrupción. No se puede obviar tampoco la dolorosa dificultad para encarar las demandas mínimas para enfrentar la pandemia.⁵

Pero hay otras maneras de verla. Richard Webb, por ejemplo, pone otro acento al tomar en cuenta que el gasto promedio anual de los gobiernos locales en el periodo 2015-2019 ha sido 44 veces más alto que la cifra anual entre 1970 a 1990; Y señala que «... en pocos años esta gigantesca obra ha transformado el interior del país. Nunca antes se había invertido tanto en infraestructura que directamente mejora la calidad de vida, impulsa la producción y levanta el orgullo y la aspiración de la población que vive en el interior del país».⁶

¿Cómo aproximarse entonces al proceso? Sin duda la forma más sencilla es la que se ubica «desde el centro», que piensa que se puede tener reglas generales y únicas, asumiendo que los territorios son homogéneos, así como la institucionalidad que contienen; y que pretende intervenir en ellos directamente y sin mediaciones. La segunda no es menos frecuente, la que se aproxima al problema

³ Evaluación del Proceso de Descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - Congreso de la República (CCDRGLMGE), periodo de sesiones 2012-2013, p. 83.

⁴ *El Comercio*, «Descentralización en emergencia», 16 de mayo 2020.

⁵ Juan de la Puente. «La vieja descentralización», en *La República*, 8 de mayo de 2020.

⁶ Richard Webb. «La Descentralización», en *El Comercio*. Lima 20 de marzo de 2020.

a partir de las reivindicaciones planeadas desde la propia realidad local/regional, y cuya satisfacción se torna en un elemento nodal, sin advertir que numerosas priorizaciones de asuntos particulares no hace una prioridad del conjunto. Sin duda ambas aproximaciones son unilaterales en su enfoque. El reto está en apreciar la complejidad del proceso, en pensar la descentralización como un asunto nacional (*general y común a todos*), de largo plazo (*permanente*), asumiendo la heterogeneidad de los territorios y la pluralidad de las poblaciones asentadas en ellos. Reto difícil, sin lugar a duda para quien busca la buena gobernanza del proceso, pues generalmente gana el corto plazo, la relación bilateral; y en especial cuando NO hemos desarrollado instrumentos suficientes para captar y atender el conjunto conociendo sus peculiaridades internas. En ese entender, el promedio es insuficiente y se requiere estar sumamente atento a las disparidades.

La complejidad también implica tener en cuenta la finalidad. La descentralización tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país y equilibrado de la Nación,⁷ y por ello vale la pena destacar que su «irreversibilidad» está definida en términos finalistas, es decir que «... 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»; y la subsidiariedad que plantea está enfocada claramente, es decir «... supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad».⁸

Todo lo cual implica que la descentralización es un medio, una forma de organizar el Estado y no un fin en sí misma.⁹

2. FORMA DE GOBIERNO

El Estado Peruano es uno e indivisible, su gobierno es unitario y descentralizado¹⁰ y se organiza según el principio de separación de poderes (C 44).

La fórmula de unitario y descentralizado la encontramos ya en la Constitución de 1828, como advierte Paniagua, abriendo la construcción de una estructura estatal descentralizada, cerrando el camino de tendencias extremas, con razones que no son exclusivamente doctrinaria, sino más bien obedeciendo a las realidades y circunstancias peruanas¹¹. Estructura, «... cuya fórmula específica no se hallado aún, pero que, desde 1828 tiene validez plena...»¹², quizá porque en nuestra historia los sucesivos avances de la descentralización fueron repetidamente paralizados por el centralismo¹³ en un contexto en el que el desempeño de la economía peruana, se tornó progresivamente concentrador y también excluyente.

La descentralización debe ser entendida también como parte de la división de poderes, que debe avanzar por el camino de la integración y la colaboración, con una pluralidad de reglas en

⁷ Cfr. Constitución 188 y también Constitución 44 porque es deber del Estado «... promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación».

⁸ Cfr. Ley de Bases de la Descentralización, artículo 4 Principios generales, literales c) y f).

⁹ Para un balance exhaustivo de las diferentes dimensiones del proceso puede verse el documento de Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2015-2016.

¹⁰ Cfr. Sentencias del TC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, acumulados, en especial FJ 34 y 38.

¹¹ Cfr. Paniagua, V. (2003). *La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano*, en Historia Constitucional, N° 4. Ver en especial numerales 27 y 118

¹² Ibid. numeral 118. "... abrió así el camino para la construcción de una estructura estatal descentralizada cuya fórmula específica no se hallado aún, pero que, desde 1828 tiene validez plena"

¹³ Cfr. Planas P (1998) *La Descentralización en el Perú Republicano 1821-1998*, en especial el capítulo x.

la tarea de controlar y limitar el poder. En ese marco, la división vertical de poderes, que supone la descentralización, implica un deslinde predeterminado de competencias, una esfera de decisión autónoma como contrapeso al poder central.¹⁴

Por tanto y en esa lógica, en nuestro país, la separación de poderes no se reduce a los clásicos tres poderes del Estado, sino que debe considerar relevantes para el contrapeso y el control, a los órganos constitucionalmente autónomos; y entre ellos a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.¹⁵ Descentralización y centralización totales son sólo dos polos ideales,¹⁶ La descentralización es entonces una cuestión de grado, y en el espectro continuo entre los extremos unitario y federal, hay que precisar el «mix» peruano de asignación de competencias entendida como división vertical de poderes.

Se trata de un caso diferente al régimen de desconcentración avanzado, que puede incluir regionalización territorial y elección de autoridades, pero donde se ejecutan leyes estatales con potestades reglamentarias. También diferente de aquel régimen de autonomía, en donde cada entidad regional dispone de un «estatuto» propio, que tiene jerarquía constitucional especial, y que puede incluir hasta un principio de auto disposición sobre sus competencias.

En el Perú unitario y descentralizado, gobiernos regionales y municipalidades, emiten normas con rango de ley (ordenanzas) y tienen un régimen de autonomía. La «lista» de las competencias asignadas,¹⁷ se define mediante ley orgánica del Congreso, considerando que no las pueden exceder, pero tampoco pueden asumir extensiones ante eventuales vacíos.

Según el principio de competencia,¹⁸ la norma es válida si fue emitida por quien la atribución de dictarla. Y en esa línea los gobiernos regionales y municipalidades tienen «... autonomía política, económica y administrativa¹⁹ en los asuntos de su competencia...» (C. 191 y 194), de conformidad con sus leyes orgánicas, y en armonía con las políticas nacionales y regionales/locales, según corresponda.²⁰ Por ello, pueden normar, regular y administrar los asuntos públicos que les han sido atribuidos.

En ese sentido el núcleo de su autonomía está en la lista de competencias, asignadas explícitamente por la Constitución y las leyes orgánicas de desarrollo,²¹ y como se trata de un proceso, por etapas, el listado está abierto, pero con reserva de ley orgánica;²² y es por esa reserva que a quien compete evaluar y asignar competencias es al Congreso; recayendo en el Tribunal Constitucional resolver en caso de conflicto.

Y entonces, ¿dónde está esa lista de competencias? Señala el Tribunal Constitucional que están en «... la lista de materias pormenorizada prevista en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad»,

¹⁴ Cfr. García Roca J. (2000), *Del principio de división de poderes*, Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 108.

¹⁵ Sentencias del TC Núms. 0006-2018-PI/TC FJ 48 y STC 0005-2007-AI/TC FJ 21.

¹⁶ Kelsen H. (1983). *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, p 363-364.

¹⁷ Se entiende como competencia, el ámbito de actuación territorial establecido legalmente (cfr. DS 054-2018-PCM). Las competencias pueden ser exclusivas, compartidas y delegadas, y como tales están definidas en el artículo 13 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Sin embargo, el Tribunal Constitucional introdujo algunos matices en esas definiciones. (Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 33)

¹⁸ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 57 ss. La norma válida es la de aquel órgano que tiene la atribución de dictarla.

¹⁹ Definidas las tres autonomías en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, art. 9.

²⁰ Principio de cooperación y lealtad. Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 39 ss.

²¹ Principio de taxatividad y cláusula de residualidad. Todos lo que no les ha sido asignado, con reserva de ley orgánica, corresponde al Gobierno Nacional. Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 28 y FJ 49 ss.

²² Principio de progresividad, Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 77 ss.

constituido por las normas legales para la «...determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales».²³

Competencias, atribuciones y funciones, exclusivas y compartidas en la materia, se precisan a través de leyes orgánicas que, en orden de promulgación posterior a la reforma constitucional del 2002, son la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ese conjunto se constituye como un «parámetro natural del control de constitucionalidad» de las ordenanzas, que puede ser conformado adicionalmente y conforme a la materia, por otras leyes nacionales, que se constituyen como «parámetro eventual».²⁴

De allí es posible extraer la idea de «lista» única de competencias, al cual se le puede denominar alternativamente «bloque de constitucionalidad», «parámetro natural» de control, en uso por el Tribunal Constitucional para aplicar el Test de Competencia, pero que también se torna en una base fundamental para el análisis de impacto competencial, cuando el Congreso ejerce su potestad de asignador de competencias, función que debe ser practicada con visión general de organización del Estado y modernización de la gestión pública.

3. PROPUESTA DE INTEGRACIÓN

Un componente importante del proceso y no logrado, ha sido la lógica de vincular descentralización con integración, es decir organizar regiones como «áreas contiguas integradas» conformando «unidades geoeconómicas sostenibles», con competencias y facultades adicionales e incentivos especiales. Pensando incluso que mientras se logre la integración era posible el funcionamiento de «mecanismos de coordinación» (C.190)

Era el camino planteado ante la necesidad de disponer de un nivel intermedio, con la misión de gobernar un mejor desempeño de la competitividad de los territorios, orientando el desarrollo, la inversión y el empleo.²⁵ Pero esa lógica también podía ser recogida en el desarrollo de mejores escalas y servicios locales con incentivos para la fusión de municipios y la organización de mancomunidades municipales.²⁶

Los intentos de diseño han sido muy diversos, pero pocas las realizaciones efectivas o sostenibles. Los gobiernos regionales se han consolidado en los departamentos y cada vez es mayor la presión por la creación de distritos y provincias, desde realidades poco atendidas y aisladas.

El intento del referéndum de octubre del 2004, allí quedó. Luego se ensayó con las Juntas de Coordinación Interregional, más adelante la propuesta de mancomunidades regionales y recientemente con las Agencias de Desarrollo Territorial. Y no dejaron de existir estudios y propuestas sobre la materia.²⁷

²³ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 33 y 28.

²⁴ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 71.

²⁵ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 91; Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones. Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional Más recientemente la recomendación de Agencias Regional de Desarrollo (cfr. Informe Anual del Proceso de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros, 2019 y 2020.

²⁶ Ley N° 29021, Ley de promoción para la fusión de municipios distritales y Ley N° 29021, Ley de la mancomunidad municipal.

²⁷ Una posibilidad de relanzar el tema se puede encontrar en: «Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización» Consorcio Afi-Macroconsult, mayo de 2010.

La coordinación e integración para la mejor atención a los ciudadanos extendiendo coberturas de servicios de calidad, aprovechando externalidades positivas y economías de escala, no parece estar en las agendas. Y la rectoría del gobierno nacional en la materia, como enfoque territorial, no parece ser una prioridad efectiva.

4. ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL²⁸

La disposición constitucional establece que el ejercicio de competencias y funciones asignadas a los gobiernos regionales y municipalidades, considerando la naturaleza de exclusivas o compartidas de tales responsabilidades, debe guardar el criterio de armonía con las políticas y planes nacionales y regionales/locales (cfr. C 191 y 195).

El rol coordinador es indudablemente una función de gobierno nacional. Por ello la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, desarrolla la idea de «rectoría»: en las políticas nacionales; en los sistemas funcionales y en los sistemas administrativos. Y más recientemente se afirma en las orientaciones del ente responsable en gestión pública,²⁹ que la rectoría también se expresa como capacidad de orientación general en las materias señaladas como ámbito de responsabilidad de los ministerios en sus respectivas leyes de organización y funciones.

Los conflictos de competencia también han existido, y aunque el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre diversos asuntos en controversia,³⁰ la de mayor significación por abocarse a la explicación del régimen de gobierno, la propuesta de «unitario y descentralizado» y el procedimiento para evaluar el conflicto es la sentencia denominada de la «hoja de coca».³¹

Sin embargo, en términos de gestión pública, prontamente se dio cuenta de las dificultades existentes en la asignación competencial, considerando las leyes orgánicas, así como las leyes generales sectoriales y las de organización y funciones de los ministerios, pues se detectaron duplicidades, interferencias, traslapes, omisiones, zonas grises, entre otras, en especial en materias compartidas.

Como respuesta a este problema, el primer intento fue la construcción de matrices de asignación de competencias y funciones para los tres niveles de gobierno, aprobadas por los ministerios, esfuerzo que agotó sus posibilidades prontamente, entre otras cosas por la dificultad de vincular normas legales y procesos de gestión.

Un nuevo intento fue planteado más recientemente,³² considerando el problema planteado y la ausencia de una metodología específica para delimitar responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prestación de bienes y servicios públicos. Se trató entonces de validar procedimientos, tomando una muestra de sectores y procesos sustantivos, para que los ministerios diseñen y aprueben sus modelos de provisión de servicios que incluyen esquemas/matrices de delimitación de responsabilidades. Este ejercicio debía permitir escalar al conjunto de responsabilidades sectoriales.

²⁸ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE periodo de sesiones 2017-2018 sobre relaciones intergubernamentales y también Evaluación del Proceso de Descentralización, periodo de sesiones 2018-2019, sobre las recomendaciones de la OCDE en relación con la descentralización en el Perú.

²⁹ La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

³⁰ Demarcación territorial, tributación municipal, medio ambiente, explotación minera, etc.

³¹ STC 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, acumuladas.

³² Cfr. Informe final de la Comisión multisectorial e intergubernamental para el fortalecimiento de la Descentralización (R.S. 026-2018-PCM).

Ambos intentos no han tenido ni la evaluación ni la continuidad deseada, y el problema sigue latente puesto que nuevas recomendaciones opinan insistiendo, pero en términos de clarificar las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

Debe señalarse también que, en este panorama, la tendencia de los ministerios en abrir oficinas sectoriales en los departamentos, o desarrollar programas nacionales con escasa coordinación territorial, pues necesitan ejecutar; conspira contra la necesidad de lograr la articulación necesaria. Y de otro lado, también está el problema que ha desnudado la emergencia sanitaria, en las debilidades de gestión de las instancias regionales y locales para encarar la crisis, y que tiene que ver con recursos, capacidades y liderazgo.

De nuevo, esto pone en cuestión no solo el significado de la rectoría del Poder Ejecutivo, sino también la manera de lograr la coordinación entre niveles, que en nuestro diseño de gobierno (unitario y descentralizado) implica la presencia de los tres en el territorio, aunque esa presencia sea distinta y definida en términos de la misión de cada uno. Y al mismo tiempo, se encuentra la exigencia de que Estado esté más presente donde la capacidad institucional es más precaria e insuficiente.

PARTE II. RASGOS DEL CONJUNTO

Una manera de observar rasgos del conjunto del proceso de descentralización es enfocar las disparidades o heterogeneidades territoriales, que se expresan en distintas dinámicas económicas y capacidades de gestión en los departamentos, provincias o distritos.³³

Es posible entonces tener una explicación de las diferencias a partir de los tamaños, dimensiones y características de las economías departamentales, de los corredores económicos que contienen o de los que integran; 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.

Pero también es necesario considerar otra característica en el escenario nacional de singular notoriedad, dada la gran aglomeración urbana en Lima, que excede a la provincia y que implica al menos que la mitad del producto bruto interno y un tercio de la población nacional, con todas las consecuencias de economías externas, de escala y las propias fuerzas centrípetas de concentración que ello genera.

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 CEPAL³⁴ esta realidad, que Lima comparte, aunque con otras escalas, con Buenos Aires (Argentina) o el eje Río–Sao Paulo (Brasil), podrían ser contrastadas con otros contextos de alta

³³ El nivel de tratamiento agregado que se desarrolla en esta parte, está limitado por la disponibilidad de información, y no olvida que las brechas y disparidades se examinan mejor cuando el análisis profundiza territorialmente.

³⁴ CEPAL (2010). «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*, Brasilia, mayo 2010, p. 138.

concentración urbana (países unipolares) pero con mayor equidad entre las poblaciones territorialmente asentadas, que en la evidencia empírica se puede encontrar en Suecia o más cercanamente en el Uruguay.

1. DISPARIDADES ENTRE DEPARTAMENTOS

El desarrollo integral del país (C.188) y equilibrado de la Nación (C.44) se podría traducir como hipótesis en la necesidad de contribuir a la reducción de las disparidades territoriales, esperando una tendencia a converger en la posibilidad de disponer equitativamente de capacidades y oportunidades.

¿Cómo observar su comportamiento en el tiempo? Una manera es el seguimiento de la producción departamental, sobre la cual tenemos una serie de datos suficientemente amplia.³⁵ Sobre esa base se parte del Valor Bruto de la Producción departamental, se estima luego el VBP per cápita, considerando la población de cada año, lo cual permite establecer comparaciones entre ámbitos territoriales. Para nuestra hipótesis lo deseable sería un desempeño de crecimiento positivo, pero también de acortamiento de las distancias entre los distintos ámbitos.³⁶

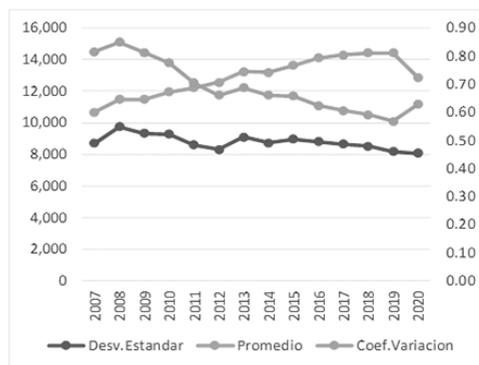
El contexto macroeconómico de los últimos lustros, es el de un ciclo expansivo largo, concomitante con el proceso de descentralización, de fuerte crecimiento al inicio, luego ralentizado en el periodo anterior a la pandemia, y con una reducción drástica en el 2020.

Los resultados de la indagación se encuentran en el cuadro adjunto y como se puede observar el promedio del valor bruto de la producción departamental per cápita ha crecido en un 35 % entre 2007 y 2019, con departamento con mayor y menor tasa anual de crecimiento, Sin embargo, la desviación estándar nos muestra que las disparidades no parecen reducirse significativamente (-5,8 % entre 2007 y 2019).

Cuadro 1

Valor Agregado Bruto per cápita según departamento valores constantes, soles por habitante

	Desv.Estandar	Promedio	Coef.Variacion
2007	8,692	10,670	0.81
2008	9,745	11,473	0.85
2009	9,325	11,471	0.81
2010	9,267	11,960	0.77
2011	8,608	12,221	0.70
2012	8,299	12,552	0.66
2013	9,099	13,243	0.69
2014	8,721	13,195	0.66
2015	8,954	13,621	0.66
2016	8,806	14,114	0.62
2017	8,649	14,283	0.61
2018	8,514	14,413	0.59
2019	8,183	14,416	0.57
2020	8,071	12,858	0.63



Fuente INEI. Producto Bruto Interno, por años, según departamentos, precios constantes 2007, información al 15/03/2021 Población estimada por departamento al 30 de junio de cada año.

Elaboración propia.

³⁵ INEI, Producto Bruto Interno, por años, según departamentos, 2007 – 2020.

³⁶ Este procedimiento también se realizó en el informe Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, en los periodos anuales de sesiones, 2011-2012, 2012-2013 y 2015-2016.

Podría decirse que se enfrenta un crecimiento amortiguado en las disparidades interdepartamentales, lo cual parece confirmado por el comportamiento del coeficiente de variación,³⁷ cuyo valor cae, sostenido por el vigor del crecimiento promedio, pero que como valor sigue muy alto y cercano a 1.

El efecto contrario lo vemos en el 2020, ante una drástica reducción en el valor bruto de la producción, cuyo promedio cae -10 % en el 2020, con una desviación estándar que apenas si se reduce. El efecto se observa en el crecimiento del valor del coeficiente de variación que se puede interpretar como un incremento significativo de las disparidades entre territorios. La apreciación es que la pandemia puso al desnudo todas las distancias e inequidades.

Vale la pena señalar que, en informes anteriores de la Comisión de Descentralización,³⁸ se anota la observación de dos fases. La primera, de disparidad creciente entre departamentos para el periodo 2001-2004, que empalmaba con la tendencia a la mayor dispersión del producto per cápita entre departamentos detectada por CEPAL (ob.cit.) para el periodo 1997-2001. Y una segunda para el periodo 2004-2011, de crecimiento de disparidades, pero a ritmos decrecientes.

En resumen, lo que observamos entonces es un ciclo de crecimiento productivo que ha tenido impacto en todos los espacios, aunque de manera diferenciada, incluso en la sierra rural; impacto de diversa intensidad y calidad (en ese sentido no se le podría calificar de concentrador, como en el pasado), pero que no ha contribuido a reducir significativamente las disparidades y las distancia entre departamentos y en ese sentido es poco inclusivo.

Se trata de que todos han visto el crecimiento, pero no han sido beneficiados en similar magnitud, ni tampoco se han reducido las distancias entre ellos, aunque la tasa de crecimiento de las diferencias se haya amortiguado.

2. EL ESTADO EN EL TERRITORIO

Es posible también una explicación a partir de la vinculación entre pobreza, competitividad y presencia del Estado en el territorio.

Aunque este aspecto no cuenta con datos recientes, su actualidad es evidente.³⁹ La información para el nivel de pobreza procede del INEI (2010).⁴⁰ La medición de la pobreza, muestra el porcentaje de la población cuyo nivel de gasto es inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesta por alimentos y no alimentos. El informe da cuenta de seis grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes

Por el lado de competitividad, se toma el dato de Centrum-Católica para el 2011,⁴¹ definida como la administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad empresarial y el bienestar de la población de la región. El informe 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

³⁷ $CV = \sigma/x$ (coeficiente de variación igual a desviación estándar sobre promedio). Un valor menor del coeficiente de variación implica una menor dispersión de los datos respecto del promedio.

³⁸ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2012-2013.

³⁹ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2011-2012.

⁴⁰ Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2004-2010 Nueva Metodología, p. 17, INEI, mayo 2012.

⁴¹ Centrum-Católica, *Índice de Competitividad Regional 2011*, mayo 2012.

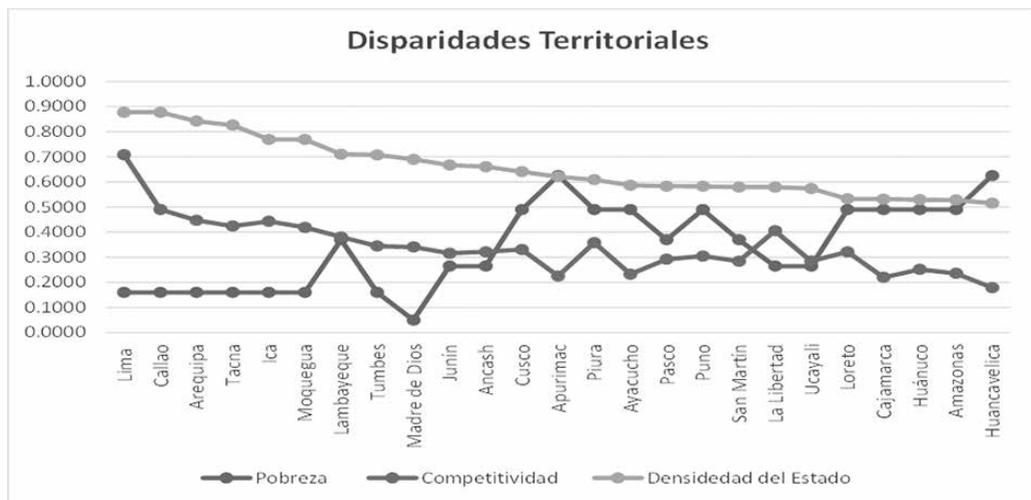
gubernamentales para mantener y promover el ritmo del crecimiento económico, lenta mejora de la calidad educativa y del sistema de salud pública y de la alta concentración de las inversiones privadas en proyectos de explotación de recursos naturales y en el comercio minorista, en detrimento del soporte y promoción que requieren las pequeñas y medianas empresas. El balance 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 los departamentos en términos de percepción de competitividad.

El tercer indicador recogido es el índice de densidad del estado construido por PNUD,⁴² que entiende al desarrollo humano como la expansión de capacidades, observable a través de un índice que pondera esperanza de vida al nacer, logro educativo e ingresos.

En ese contexto el índice de densidad del Estado no es sinónimo de tamaño, sino de las capacidades reales para suministrar aquellos bienes o servicios básicos, útiles o funcionales para el desarrollo humano: pondera cobertura de servicios básicos en salud (número de médicos por cada 10 000 hab.), en educación (tasa de asistencia neta en estudiantes de secundaria) y en servicios públicos (número de viviendas con agua y desagüe); así como en conectividad (viviendas con electricidad) y en garantía de ciudadanía (población mayor a 18 años con DNI y población de menos de 18 años con partida de nacimiento).

En el cuadro adjunto puede observarse el desempeño de los tres indicadores. El informe de la Comisión de Descentralización 2011-2012, precisa dos constataciones. 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).

Gráfica 1



⁴² PNUD-Perú, Informe sobre el Desarrollo Humano Perú 2009, Lima 2010.

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 los promedios nacionales.

3. HETEROGENEIDAD EN EL NIVEL LOCAL

El arreglo institucional en el nivel local de gobierno no deja de tener complejidades, pues tenemos a municipalidades provinciales (196) y distritales (1,678) en el nivel de gobierno local y a las municipalidades de centro poblado (2,658) como organismos con facultades delegadas.

Para dar cuenta de la heterogeneidad que implica como capacidades de gestión se puede observar algunas características principales, que no están plenamente actualizadas, pero que a partir ellas se puede mostrar asuntos y problemas sustantivos.

Se asume como unidad de análisis el «distrito», teniendo en cuenta que las municipalidades provinciales se concentran en las demandas de su distrito capital. Evidentemente se trata de una asunción simplificadora pero que facilita el análisis.

Para la clasificación de las 1 874 municipalidades, se considera como eje del ordenamiento a la población,⁴³ ya que existe una correlación entre tamaño de la población, recursos y progreso que, aunque no es estricta, se considera como dominante para clasificar y que además tiene la ventaja de diferenciar en pocas categorías realidades diversas, con el objetivo de establecer escalas económicas y sociales, analizar procesos de desarrollo local y precisar el grado de complejidad que debe enfrentar la gestión local.⁴⁴

Cuadro 2

	Distritos (1)		Población (1)		Tam. Operativo		Rec. Direct. Rec.(4)	
	Nº	%	Miles	%	Regidor (2)	Trab. (3)	Mill. Soles	%
Nacional	1,874	100.0%	31,270	100.0%	6	113.4	4,360	100.0%
menor a 1,000	270	14.4%	173	0.6%	5	10.5	43	1.0%
1,000 - 2,000	300	16.0%	436	1.4%	5	16.7	89	2.0%
2,000 - 4,000	360	19.2%	1,033	3.3%	5	32.0	139	3.2%
4,000 - 8,000	357	19.1%	2,037	6.5%	5	57.0	238	5.5%
8,000 - 20,000	314	16.8%	3,919	12.5%	5	96.4	306	7.0%
20,000 - 50,000	146	7.8%	4,445	14.2%	6	226.6	338	7.7%
50,000 - 100,000	68	3.6%	4,910	15.7%	9	529.5	815	18.7%
mayor a 100,000	59	3.1%	14,318	45.8%	12	1,192.0	2,391	54.9%

Fuentes: (1) Inei 2017 (2) Jne 2018 (3) Renamu 2015 (4) Mef 2018

El cuadro permite evaluar la vinculación entre el tamaño poblacional y ciertos aspectos de gestión que enfrentan los gobiernos locales. El número de regidores de su consejo municipal y el número de trabajadores dependientes aproximan a la capacidad de gestión; y el volumen de los recursos directamente recaudados es una aproximación a su posibilidad de autonomía en el manejo de recursos respecto al grado de dependencia de transferencias gubernamentales.

⁴³ Este esfuerzo de ordenamiento se recoge de la Evaluación del Proceso de Descentralización, periodos de sesiones 2012-2013 y 2016-2017. Las fuentes de información son el INEI, el Registro Nacional de Municipalidades, el Jurado Nacional de Elecciones y el Portal de Transparencia del MEF.

⁴⁴ Cfr. PNUD - Perú (2005). «Hagamos de la Competitividad una oportunidad para todos», *Informe sobre Desarrollo Humano*, p. 83.

Y las constataciones son relevantes:

- El 49 %, 930 municipalidades, tiene menos de 4 mil habitantes, lo cual implica el 5% de población nacional, tiene cinco regidores en su consejo municipal y 20 trabajadores en promedio, y maneja el 6% de recursos directamente recaudados.
- El 44% de municipalidades, es decir 817, por decir el tamaño medio, tiene entre 4 y 50 mil habitantes, implica el 33% de población, y su consejo municipal está compuesto entre cinco y nueve regidores y dispone 127 trabajadores en promedio. En término de recursos maneja el 20% de ingresos directamente recaudados.
- Finalmente está el 7%, o sea 127 municipalidades, las de Lima metropolitana, el Callao y buena parte de ciudades mayores, que tiene más de 50 mil habitantes, implica el 62% de población, tiene entre 9 y 15 regidores; 39 regidores en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana y 860 trabajadores en promedio. Este tipo de municipalidades maneja el 74% de ingresos directamente recaudados, dando cuenta del grado de disponibilidad de recursos propios.

En este contexto, las municipalidades de centros poblados planean la exigencia de ser distritos, en el entendido de que ello les permitiría el acceso a recursos presupuestarios (al menos 8 UIT), pues es evidente que las municipalidades distritales enfrentan graves problemas para lograr servicios públicos locales con una cobertura de calidad en el ámbito de su circunscripción, además que tal condición les facilita el canal de diálogo ante las autoridades nacionales, para lograr soluciones y garantías de servicios universales (salud, educación accesibilidad, conectividad, etc.)

Posteriormente, en una misma línea de trabajo se ha formulado una Tipología de Distritos y Clasificación de Distritos,⁴⁵ cuya finalidad es orientar la focalización de las intervenciones sectoriales, la emisión de normatividad y la realización de acciones coordinadas con los respectivos gobiernos regionales y gobiernos locales que contribuyan con el desarrollo.

Los criterios adoptados tienen que ver con grado de aglomeración urbana y accesibilidad. De un lado, el tamaño que se observa como población y correspondencia del ámbito distrital con ciudades o centros poblados de mayor tamaño poblacional; y, de otro lado, accesibilidad que se observa a partir de la accesibilidad (porcentaje de población que vive a más de 15 minutos de su capital distrital) y su estructura interna (clasificación del centro poblado o ciudad según volumen poblacional).⁴⁶

Tal clasificación se torna de gran importancia al momento de evaluar los procesos de demarcación y organización territorial y el seguimiento de las políticas vinculadas al mejoramiento de la gestión pública en el nivel local.

Sin embargo, un tema en debate es si esta lógica de trabajo debiera conducir a una tipología de municipalidades, que implicara una distinción en la asignación de competencia y funciones, lo cual supondría una reforma de la actual ley orgánica. Pero también se encuentra la posibilidad de la acción progresiva de mejoramiento de la gestión, calidad y cobertura de servicios y fortalecimiento de sus fuentes de financiamiento.

⁴⁵ Resolución del Viceministerio de Gobernanza Territorial 005-2019-PCM-DVGT.

⁴⁶ El resultado de la aplicación da ocho categorías, iniciando con los distritos de mayor aglomeración población y accesibilidad: A0 (52 distritos); A1 (73); A2 (122); A3 (246); AB (178); B1 (338); B2 (533); y B3 (332); en total 1874 distritos

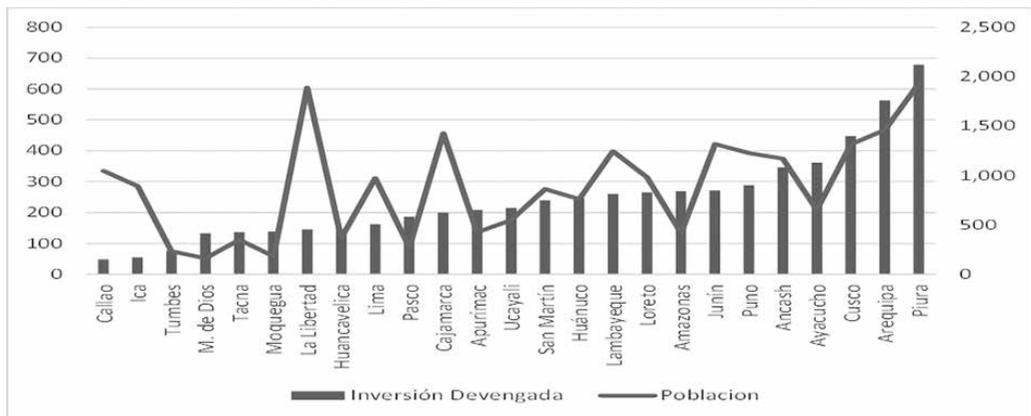
4. HETEROGENEIDAD EN GOBIERNOS REGIONALES

Es posible una aproximación también de capacidades de gobiernos regionales, teniendo como referencia dos indicadores: población (INEI 2017) como aproximación a la complejidad de los problemas que se enfrenta a nivel departamental, en el mismo sentido que en el punto anterior; y la inversión de gobierno regional en su definición de monto devengado (MEF 2018) en la estadística presupuestal. El cuadro no incorpora la provincia de Lima que tiene un régimen especial.

La observación del cuadro adjunto permite dos constataciones importantes:

- Si la ejecución de la inversión es una buena aproximación de capacidades de gestión y ejecución, nos encontramos con un abanico muy amplio en el grado de capacidades para enfrentar el desarrollo, que se puede apreciar ordenada de menor a mayor.
- Pero lo más interesante es la observación que confronta, población (como aproximación de los desafíos que enfrenta); y el monto de inversión como valor devengado (como aproximación de capacidades de gestión), para encontrar que las capacidades disponibles (recursos y personas) no siempre están a la altura de las exigencias y las circunstancias.

Gráfica 2



Probablemente sea necesaria una aproximación de mayor detalle, pero es suficientemente ilustrativa para dar cuenta de la característica de heterogeneidad en la gestión que se quiere resaltar.

5. ESCENARIOS POLÍTICOS

La introducción de gobiernos regionales y gobiernos locales, con autoridades elegidas y ejercicio de autonomía en sus competencias, supuso un escenario abigarrado de actores políticos, alcaldes, regidores, gobernadores y consejeros, como autoridades elegidas.

Pero la institucionalidad política se encuentra segmentada, en tanto mecanismos de coordinación intergubernamental entre niveles de gobierno, como también en la agregación de intereses por la vía de la organización política. En ese sentido, los canales de coordinación y de agregación de intereses son muy limitados entre la representación política municipal, la de gobierno regional y la de nivel nacional, y por ello la interrelación entre los niveles de gobierno es débil, desigual y asimétrica.

Un segundo aspecto está vinculado a la introducción de reglas que vinculan representación, participación y concertación: plan concertado, presupuesto participativo, rendición de cuentas, revocatoria; consejos de coordinación regional y local, sin embargo, la implementación ha sido diversa, sus resultados desiguales, y su intencionalidad con frecuencia distorsionada. Ha tenido relativo éxito allí donde progresivamente se ha forjado una cultura de participación.

Un tercer asunto tiene que ver con las capacidades de control y fiscalización, pues la corrupción está ampliamente extendida en gobiernos regionales y gobiernos locales. El sistema nacional de control progresivamente está mejorando sus capacidades de control y seguimiento, y tendría que implementar mecanismos de sanción efectiva, luego de establecida la responsabilidad funcional administrativa.

La rendición de cuentas y el control ciudadano han sido débiles y en muchos casos no han funcionado, y se han vuelto frecuentes formas de evadirlos. Igualmente, son insuficiente las capacidades y recursos de fiscalización de los consejos regionales y concejos locales que constitucionalmente están habilitados para ejercer esa función.

Finalmente, desde la absorción del Consejo Nacional de la Descentralización por la PCM, la conducción efectiva, encargada a la Secretaría de Descentralización, ha sido poco eficaz en orientar estratégicamente el proceso, como tampoco nunca funcionó el Consejo de Coordinación Intergubernamental⁴⁷ cuya finalidad fue establecida con relación a fortalecer el proceso y darle seguimiento en tanto política de Estado.

En cambio, la relación bilateral o multilateral ha sido la forma predominante de atención e interrelación, quizá los denominados encuentros GORE y MUNI, han sido la mejor expresión de ello.

PARTE III. PUNTOS DE AGENDA

El final de un periodo de gobierno y el inicio de otro, puede ser ocasión para plantear una agenda de pendientes. Sin embargo, lo que se intenta en esta parte, es anotar asuntos que deben de ser considerados para perfeccionar el proceso y contribuir a su irreversibilidad en el sentido finalista que se anota en la Ley de Bases de la Descentralización.

1. CON RELACIÓN AL PROCESO

Sin lugar a duda existe la necesidad de profundizar el conocimiento de las sociedades regionales y locales, así como de las capacidades existentes junto con el desempeño de sus economías en el tiempo, lo cual es de crucial importancia para apreciar brechas, disparidades, pero también y especialmente dar cuenta de los mejores desempeños.

En ese camino, una primera línea de trabajo implica precisar las misiones de cada nivel de gobierno como concreción de la subsidiariedad efectiva, es decir, del ejercicio de competencias y funciones adecuadas a la mejor prestación de servicios públicos a la comunidad.

Tal criterio nos llevaría de nuevo a preguntar por el nivel intermedio de gobierno, como instrumento para el desarrollo de la competitividad, el empleo y la inversión vinculada al desarrollo. Repensar entonces las formas de colaboración y coordinación horizontal entre gobiernos regionales para lograr

⁴⁷ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19.2.

tales finalidades en la escala adecuada. Después de todo, ese parece ser el sentido de las agencias de desarrollo territorial y no una implantación de ámbito departamental.

En la misma línea de razonamiento, en el nivel local, se requiere de una dotación de recursos y mejoras de gestión para una cobertura efectiva de los servicios públicos locales, asumiendo las heterogeneidades existentes, que permitan pensar en cada situación concreta, cuando definir tratamientos integrados por economías de escala, cuando crear nuevas entidades de gobierno local para garantizar cobertura, cuando fortalecer capacidades de gestión para extender y mejorar la calidad de la cobertura en los servicios locales.

Pero necesitamos también repensar la forma de ejercicio de las competencias compartidas para la garantía de los servicios universales (tales como salud, educación, seguridad, entre otros) que permitan una vinculación de los niveles de gobierno y precisar el rol rector de gobierno nacional. La pandemia nos ha dejado numerosas lecciones que es necesario sistematizar para corregir y avanzar.

En una segunda línea de trabajo está la construcción de una gestión pública descentralizada, partiendo de la evidencia de que tenemos una estructura en el que la coordinación estatal entre niveles de gobierno es débil, desigual y asimétrica.

En esa lógica se plantea la necesidad de clarificar las «responsabilidades de gasto», que es una manera de tratar el asunto de manera diferente respecto del problema de definición de competencias y funciones, en especial cuando son fases de un mismo proceso sustantivo. La experiencia ha mostrado que abordar el problema por el camino de la revisión normativa no pareciera el más adecuado, sin tener una sólida base en el diseño de gestión, idóneo para el mejor servicio público a las comunidades.

Supone también un desafío importante para el ejercicio de la rectoría atribuida a los ministerios en su ámbito de responsabilidad, sobre las políticas nacionales y en relación con los sistemas funcionales y administrativos; así como en la conducción misma del proceso, considerando que no se trata de lograr espacios de coordinación, sino que la función de coordinación debiera estar inserta en el diseño y funcionamiento de la organización misma así como en la forma en los niveles de gobierno definen y articulan su presencia en el territorio concreto.

Finalmente, se requiere superar los esquemas actuales de financiamiento,⁴⁸ altamente dependientes de transferencias presupuestarias y con reglas que no contribuyen a la equidad en la distribución de recursos. Se trata de procurar una reasignación que permita una mayor equidad, con fondos de transferencia más previsibles, estables e igualadores, fortaleciendo las capacidades recaudatorias de las municipalidades y definiendo un espacio fiscal para los gobiernos regionales.

Una tercera línea de trabajo implica la revisión del diseño de gobiernos regionales y municipalidades, en la línea de equilibrio de poderes y representación.

Es de singular importancia examinar los roles en materia de fiscalización del desempeño de gobiernos regionales y municipalidades, en varios sentidos: la responsabilidad funcional administrativa de las autoridades elegidas, los mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, las competencias y capacidades de fiscalización y de sanción como atribuciones de consejos regionales y concejos municipales y el funcionamiento interactivo con el sistema nacional de control, entre los más importantes.

⁴⁸ Sobre esta materia el informe más completo y reciente es *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*, que se menciona en la bibliografía.

También en términos de reglas electorales hay asuntos de diseño, pues en buena parte de los concejos municipales la minoría está subrepresentada⁴⁹ y es necesario evaluar la representatividad provincial de los consejeros regionales, en relación con la conformación del conjunto del consejo.

Pero también con relación a la participación de partidos y organizaciones políticas en los procesos electorales regionales y locales, para permitir la mejor representación y facilitar la agregación de intereses en el ejercicio democrático y en la función pública.

2. EL PAPEL DEL CONGRESO

La función principal del Congreso de la República está en aprobar la asignación de competencia y funciones, con reserva de ley orgánica, tarea para la cual tiene el apoyo del ente rector del sistema de gestión de modernización de la gestión del Estado para evaluar el impacto de tales decisiones.⁵⁰ Esta tarea se realiza en el contexto del principio de progresividad, como revisión y precisión de competencias dentro de un proceso abierto y marcado por la finalidad del proceso (irreversibilidad) y de mejor servicio del Estado a la comunidad (subsidiariedad).

Supone también, una obligación de lealtad constitucional en el legislador nacional, es decir, la limitación que impide retrotraer, dificultar o postergar el objetivo de la descentralización, pero también el impedimento de vaciar de contenido la asignación de competencias y funciones.

En ese marco el Congreso debe meditar la legislación necesaria y el impulso indispensable en cada una de las líneas de trabajo arriba señaladas, en especial respecto de competencias y articulación intergubernamental, repensar también su propio rol expresado en el Reglamento del Congreso, frente a gobiernos regionales y locales; y, en especial, procurar el fortalecimiento de concejos municipales y consejos regionales, en tanto órganos normativos y fiscalizadores en sus instancias de gobierno.

Pero hay algunos temas relevantes a considerar en una relación estrecha con el Poder Ejecutivo, tales como el enfoque territorial en las políticas públicas, el acceso a servicios universales y la garantía de derechos, la conducción estratégica del proceso, el rol de rectoría de Poder Ejecutivo; la necesidad de dar cuenta cuando el Poder Ejecutivo interviene de alguna manera, al amparo de la ley, en la gestión regional o local; el impulso a políticas nacionales que consideren los intereses generales del Estado y las diversidades de realidades regionales y locales, el diseño de una gestión pública descentralizada.

Tales asuntos, entre otros de igual importancia, requieren de un trabajo de colaboración entre poderes del Estado y consulta con gobiernos regionales, así como también con municipalidades, en los que el Congreso y en particular la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado no puede estar ausente, y para lo cual se debiera definir, en especial con el Poder Ejecutivo, un mecanismo de relación eficaz.

⁴⁹ En los concejos municipales que tiene cinco regidores (85 % del total) a la lista ganadora se le atribuyen el alcalde y cuatro regidores; y a la minoría uno.

⁵⁰ Cfr. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, además de las leyes orgánicas de desarrollo en materia de descentralización. Vale la pena también examinar el DS 054-2018-PCM - Aprueba Lineamientos de organización del Estado.

COLOFÓN

La definición constitucional de unitario y descentralizado, con separación de poderes del gobierno de la República, exige sacar conclusiones de gestión pública y esa es una tarea pendiente.

Esa perspectiva implica entre otros temas adaptar la gestión del Estado a la heterogeneidad de realidades en el territorio, considerando las capacidades disponibles. Ello requiere de una visión compartida sobre el rumbo, una conducción del proceso que lo impulse, un diseño de normas que permita responder a la pluralidad de realidades sin abandonar la unicidad del Estado; y, necesita insertar la función de coordinación en la estructura básica de las entidades más que eventuales espacios de coordinación.

Pero ese es el reto que queda por delante y la tarea de los descentralistas para lograr la estructura estatal, unitaria y descentralizada, a la que aspiramos.

REFERENCIAS IMPORTANTES

BANCO MUNDIAL

2017 *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*. Recuperado de: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/704211568318814261/peru-building-a-more-efficient-and-equitable-fiscal-decentralization-system>

BARCO D, CHÁVEZ P, OLIVAS K

2021 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización», en *Perú Debate 2021 Propuestas hacia un mejor gobierno*, Lima: CIES. Recuperado de: https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/3_dp_descentralizacion.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, Informes de evaluación del proceso de descentralización. El más reciente corresponde al periodo anual de sesiones 2018-2019.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

2014 Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Recuperado de: https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic_governance/estudio-del-proceso-de-descentralizacion

OCDE

2016 «Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo». Recuperado de: <https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>
«Perú: *Territorial Review*». Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/peru/oecd-territorial-reviews-peru-2016-9789264262904-en.htm>

PAREDES F.

2016 «Las funciones del Congreso en relación con los Gobiernos Regionales, el caso Peruano», *Cuadernos de Investigación Parlamentaria* N° 1, Congreso de la República del Perú. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/libro-funciones.pdf>

PLANAS P.

1998

La Descentralización en el Perú Republicano 1821-1998, Municipalidad Metropolitana de Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2020

Secretaría de Descentralización: Informes anuales sobre el proceso de Descentralización. El más reciente corresponde a 2020. Recuperado de: <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/2016/07/22/informes/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2005

Sentencias Núms. 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados). Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>