

## COMISION DE DESCENTRALIZACION

### Dictamen en Minoría del Congresista Daniel Estrada Pérez sobre la Ley Marco de Descentralización. Propone aprobar un proyecto sustitutorio.

#### 1. Antecedentes

Durante el periodo anual de sesiones 1996-1997, se aprobó el proyecto de Ley Marco de la Descentralización, cuya autógrafa fue remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación. En uso de sus facultades constitucionales el Presidente de la República Ing. Alberto Fujimori observó dicha autógrafa, mediante oficio Nro. 099-97 del 23 de julio de 1997.

Dichas observaciones no fueron materia del detenido análisis que merecía tan importante proyecto de ley. Por el contrario, la Comisión de Descentralización trató el asunto de manera imprevista y apresurada, producto de lo cual es el Dictamen de Mayoría.

De otra parte, la Comisión, en mayoría, decidió tratar el Proyecto de Ley Marco de Descentralización, conjuntamente con un nuevo Proyecto de creación de Consejos Transitorios de Administración Departamental, en sustitución de los Consejos Regionales en vigencia.

#### 2. Proyecto de ley que no descentraliza

El Proyecto materia de dictamen contiene un texto que lejos de descentralizar las estructuras del Estado, desarticula el proceso de regionalización y consiguientemente fortalece el centralismo. Esta apreciación se funda en el hecho que el proyecto propuesto no transfiere nada del Gobierno Central a las Regiones y/o Municipios. Por el contrario, es una propuesta inviable que insiste en graves errores que el Ejecutivo ya observó. Esto de un lado, pero de otro, no fija un calendario, ni sienta las bases de un proceso ordenado de distribución de competencias y funciones para los niveles sub-nacional y local ni mucho menos avanza en la conformación de su sistema financiero y económico de carácter descentralizado.

En este sentido, el proyecto no entraña novedades, salvo la departamentalización de las actuales Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) y el sometimiento de todo el proceso de "liquidación" de las Regiones al Poder Ejecutivo, en particular del Ministerio de la Presidencia. Por tanto, reedita, en gran parte, los argumentos conceptuales y políticos que hacen inútil una norma como ésta, que no trata los dos aspectos centrales: la visión que debe contener sobre transferencia de poder y recursos y el reordenamiento territorial de las regiones.

##### a) El debate conceptual: Nada nuevo en el terreno de las ideas

Uno de los principales problemas que enfrenta el observado proyecto de Ley y nuevamente dictaminado en mayoría, son las consideraciones conceptuales que difieren de los avances de las investigaciones sociales, políticas y económicas producidas en las últimas décadas. Se insiste en mantener el error conceptual entre descentralización y desconcentración, sin que se advierta el menor ánimo de corrección.

Por tanto, insistimos en plantear que la descentralización es una reforma estructural del Estado, en particular, lo que la sociología moderna denomina el "*sistema de toma de decisiones*". La descentralización es una reforma política, cuyo propósito fundamental es el ejercicio adecuado del poder en diferentes instancias que asumen responsabilidades traducidas en el ejercicio autónoma de competencias. El proyecto reitera su concepción autocrática, en razón que niega la autonomía como condición básica de la descentralización reduciéndola a la mera distribución dosificada de competencias por la vía administrativa, que serán evaluadas por el Poder Ejecutivo. Mayor centralismo imposible.

La *desconcentración* delega funciones de una instancia superior a otra, donde ésta última guarda relaciones de dependencia. En cambio, la *descentralización* está remitida a un aspecto político, en el que se establecen niveles de gobierno al interior del Estado. La descentralización, en mi concepto es "*un proceso destinado a lograr el desarrollo equilibrado y armónico del país, que consiste en la transferencia de capacidades políticas y administrativas del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales. Se efectúa gradualmente, garantizando la condición democrática, social, independiente y soberana de la República y la unidad y representatividad de su gobierno*".

Esta definición es concordante con otras interpretaciones sobre el particular. Según Boisier, "*..los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. El rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que es un acto que involucra a sujetos que determinan diferentes personerías jurídicas. La delegación, otro concepto conexo, consiste en la trasferencia del ejercicio de competencias, funciones o autoridad, expresamente autorizadas y por el tiempo que determine el cuerpo legal*". Es decir, que la descentralización no sólo implica un sistema de relaciones entre sujetos jurídicos diferentes, sino que ellos ejecutan sus funciones de gobierno en estricto ejercicio de una autonomía política, económica y administrativa. En resumen, la *desconcentración* busca una distribución funcional de la administración estatal, jerárquicamente organizada. En cambio la *descentralización* propicia una adecuada distribución del poder (toma de decisiones) al interior del Estado.

En conclusión podemos decir, que el concepto de descentralización, que subyace en el proyecto, reitera su carácter contradictorio con un proceso real de descentralización. En este caso, la excesiva tutela desde el centro del poder, que aunado a las imprecisiones de un régimen financiero dependiente de un sistema de asignación de competencias, no hace otra cosa que discriminar a las sociedades regionales violando sus derechos constitucionales. Este proceso resulta inviable, en la medida que no plantea ninguna alternativa para la descentralización real.

### *Cambios que no resuelven el problema*

A continuación se detallan los principales cambios introducidos a la versión observada por el Poder Ejecutivo y la propuesta aprobada por la mayoría oficialista de la Comisión de Descentralización. Estos cambios merecen los siguientes comentarios:

1.- Un primer cambio está ligado a la desaparición de la Comisión Nacional de Descentralización, cuyas funciones han sido derivadas al Ministerio de la Presidencia y en particular a su Viceministerio de Desarrollo Regional, con lo que el oficialismo considera superada la observación de carencia de recursos técnicos, humanos y financieros que traban el futuro funcionamiento de la comisión propuesta. Sin embargo, el fondo del problema se mantiene porque, visto así, la

descentralización no surge como mandato de la Constitución y menos como voluntad soberana de los pueblos del Perú, sino como un acto administrativo sujeto a la tutela del gobierno central, que al no tender plazos, somete a su única voluntad política todo el proceso.

A la luz de la realidad y la práctica política del actual gobierno, esperar un proceso descentralista en el futuro cercano es iluso. Su conducta es proclive a reforzar el la institucionalidad nacional y el centralismo absoluto que permite la práctica autoritaria y autocrática.

2.- Una segunda observación se refiere a los grados de autonomía de los organismos públicos descentralizados. El oficialismo insiste tercamente en mantener la infeliz redacción del numeral 4 del Art. 2 bajo el considerando que los grados de autonomía en cada uno de las instituciones descentralizadas deberá plasmarse en sus respectivas leyes orgánicas. Qué objeto tiene en estas condiciones una Ley Marco?

3.- Otra observación se refiere a la definición de organismos descentralizados, que son considerados como entes independientes y no como parte de otras entidades o instituciones. Sin embargo, subsiste el problema, que consiste en señalar cuáles son estos organismos y en qué sectores operan. En este sentido, el cambio de redacción no altera en nada el fondo del asunto.

4.- En cuanto al régimen económico, la Comisión de Descentralización eliminó toda mención a los gobiernos regionales y locales, sujetando su desarrollo posterior a leyes orgánicas. Al no avanzarse en el detalle de la redistribución de las finanzas públicas, el futuro de los gobiernos intermedios y locales está sujeto a la arbitrariedad política, lo que es mucho más evidente en el nivel regional por que la Constitución no ha señalado cuáles son sus bienes y rentas, cosa que si sucede con los gobiernos locales.

5.- En el caso de los gobiernos regionales, su régimen económico se sustenta en la creación de un Fondo de Compensación Regional que se distribuye por criterios de: población, necesidades insatisfechas, índices de pobreza, consideraciones geopolíticas, proporción de inversiones con respecto al gasto corriente, esfuerzo fiscal y presentación oportuna de información. Es decir, se prefiere fijar los criterios de distribución antes que detallar cuáles serán sus componentes e ingresos y a que se destinarán prioritariamente. Esta opción también es discutible por el escaso rigor de estos criterios, que redundan en los aspectos de pobreza, gasto corriente y esfuerzo fiscal. ¿Nos preguntamos, qué impuestos van a recaudar las regiones para que se les aplique el criterio de esfuerzo fiscal?

6.- Un punto que merece nuestra atención es el Art. 24 del Proyecto que menciona que la contienda de competencias entre organismos descentralizados y el gobierno central será resuelta por la Sala Constitucional de la Corte Suprema, en vez del Tribunal Constitucional. Este hecho que podría pasar inadvertido muestra el poco animo del oficialismo por resolver el problema por el que atraviesa el máximo órgano de control de la Constitución y convertir su actual situación en permanente. Solo así se explica que la contienda de competencias sea transferida al Poder Judicial desconociendo una función importante del Tribunal Constitucional. Lo sensato hubiera sido establecer una disposición transitoria que contemple que, en tanto no se cumpla con elegir a los magistrados del Tribunal, la contienda de competencias se realizara en la Corte Suprema.

Como se podrá apreciar, las modificaciones no cambian en nada el sentido del proyecto. Por el contrario, fortalecen el régimen centralistas sin proponer reformas concretas para descentralizar el Estado y la economía. Es un proyecto que propicia la desintegración regional retornando al viejo e inoperante sistema departamentalista.

### Los ámbitos de la descentralización

En esta nueva versión se ha intentado cambiar la definición de región, copiando, en la práctica, la definición constitucional. Obviamente, esta visión ignora el carácter regional del país y su dinámica histórica de conformación, de cierto modo, es una alusión a que las regiones no existen en el Perú y esto no es así, las regiones existen independientemente de la voluntad política de los gobiernos y la mentalidad y práctica centralistas. Son estructuras espaciales con concreciones territoriales específicas, que evidencian vínculos económicos muy complejos, resultado de un largo proceso de articulación cultural que se pretende desconocer como si el Perú existiera solamente desde 1990 en adelante y que sus raíces históricas no hubieran ejercido influencia alguna en la actual estructuración espacial y económica. Las regiones se manifiestan en una trilogía: económica, social y política. Es inaudito y resulta absurdo pretender que la Región solo puede constituirse sobre la base del voluntarismo. Antes que porciones de territorio, las regiones son formaciones sociales muy complejas que tiene derecho a un gobierno propio cuyo objetivo central es hacer posible el desarrollo en estas zonas.

Nuevamente se insiste en mantener los requisitos para la conformación de regiones (Art. 11). Al respecto, la Constitución ha sido lo suficientemente clara para señalar que es la voluntad mayoritaria del pueblo expresada por referéndum el requisito que da origen a la conformación de las regiones. Por tanto, al incluir nuevos requisitos su constitucionalidad está cuestionada. Muchos de estos nuevos requisitos resultan descabellados como la exigencia de un Plan de Desarrollo Regional. Ello evidencia que se trata de evitar la constitución de regiones y consiguientemente prolongar el periodo de existencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional, esta vez de ámbito departamental.

### El sistema de competencias: enajenación de la autonomía regional y local

Al conocerse las observaciones del Poder Ejecutivo, el oficialismo, es lo lógico y natural, debía ingresar en un periodo reflexivo y de maduración y por tanto hubiera tenido que revisar los puntos más controvertidos de la norma, buscando los consensos posibles. No fue así. Se insiste en el equivocado sistema de competencias, que es una compuerta abierta para enajenar la autonomía, que la Constitución ha consagrado para las municipalidades y a las regiones. Esta vez, al encargar el proceso pseudo-descentralista al Poder Ejecutivo, se tutela "desde arriba", con las consecuencias políticas y electorales que son de suponer.

Aquí surgen dos cuestiones. Una está referida al inminente riesgo de la politización, es decir, que no existen por lo menos en el proyecto propuesto garantías institucionales para determinar estas competencias. Todo dependerá de las alianzas que establezca el régimen de turno con las fuerzas políticas regionales para ampliarlas o suspenderlas. La otra situación es la referida a la autonomía a que tienen derecho estas instancias de gobierno, que estando garantizadas por la propia Constitución quedan libradas a la voluntad del gobierno central. No puede haber dependencia en un tema crucial como las competencias y menos aún en su asignación o suspensión. Esta situación constituye un

exceso inaceptable y además expresa una vocación de retroceso en los avances logrados por el pueblo.

Las competencias, que vienen a ser rasgos características de la naturaleza de los organismos del Estado, en el caso de las Regiones y de las Municipalidades son condiciones intrínsecas de su existencia que se hallan consignadas en la Constitución que las fija de manera inequívoca en los artículos 197, segundo párrafo y 192, no pudiéndose "*dosificarlas*" de acuerdo al criterio unilateral del gobierno central, porque ello significaría supeditación de un ente a otro, lo que es intolerable cuando, como en este caso, se trata de gobiernos con autonomía.

### *El financiamiento regional: la ambigüedad de la descentralización económica*

La experiencia histórica señala que el éxito o fracaso de los procesos de descentralización dependen de dos condiciones. De un lado, suficiente garantía para la vigencia y aplicación del principio constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales en los asuntos en los que son competentes y, del otro, los recursos necesarios para ejecutar tales competencias. Este punto es el que mayor modificación ha tenido, en la medida que la nueva versión ha borrado de un plumazo el artículo que detalla los bienes y rentas de los gobiernos regionales, remitiendo su posterior regulación a una futura ley de descentralización fiscal.

Un tema tan importante como este, no puede ni debe ser soslayado. Es esta ley y no otra la que debe contener claras normas de ejecución presupuestal, consignando criterios básicos y claros para la ejecución del gasto público, asignando a cada segmento de poder la cuota que según sus competencias constitucionales requiere para cumplirlas. Resulta demagógico crear un Fondo de Compensación Regional que no detalle qué ingresos formaran parte de este fondo y que impuestos lo integran. No existen estimaciones concretas sobre qué porción de los ingresos fiscales se quiere descentralizar, ni bajo que mecanismo se asignaran éstos. La ambigüedad en este tema refleja la ausencia de un proyecto político descentralista serio y evidencia fehacientemente de la escasa voluntad política de emprender un real proceso de descentralización.

Contrariamente, en el proyecto sustitutorio que propongo al Congreso, se precisa el régimen económico de las regiones, al establecer una distribución del Presupuesto de la República por niveles de gobierno, de tal suerte que se alcance gradualmente una asignación de 20% para las regiones y 30% para las municipalidades. De esta forma se aseguraría una equitativa distribución de los fondos públicos y un equilibrio para la iniciativa y ejecución del gasto presupuestal.

### **3. La departamentalización: un retorno al pasado.**

El oficialismo, de un tiempo a esta parte viene impulsando una ofensiva que tiene como único objetivo el reestablecimiento del viejo orden departamental; terco empeño encauzado para destruir los magros avances en materia de integración regional conquistados por los pueblos de nuestro país. La evaluación de la experiencia nacional aún está pendiente.

En el pasado reciente, el gobierno suspendió y disolvió los gobiernos regionales para reemplazarlos por instancias de corte administrativo, que redujeron la descentralización política a la sola desconcentración tutelada de la administración. En ese entonces (1992), los argumentos del gobierno se concentraron en la ineficiencia de los gobiernos regionales, en particular en su

desmedido afán por competir y en muchos casos sustituir la acción municipal. Se prometió también elecciones directas y universales para Presidente y Vicepresidentes regionales y que los recursos regionales serían utilizados con mayor eficiencia y en función de fortalecer el ámbito regional. Inclusive se anunció un cronograma eleccionario, que incluía la convocatoria al CCD, elecciones municipales y regionales. Nada se cumplió y se pretende volver a los viejos esquemas de los Consejos Departamentales del siglo pasado.

a) El marco constitucional: ¿Regiones o Departamentos?

Lo planteado en las Disposiciones Transitorias por el oficialismo se basa en el supuesto fracaso del proceso de regionalización de fines de los 80 e inicios de la presente década; que se expresa en los conflictos que derivan de una demarcación política inconveniente. Para el oficialismo este descontento tiene raíces en el carácter vertical del proceso anterior que impuso en forma por demás arbitraria los límites regionales, muchos de ellos cuestionados por las propias sociedades regionales. Por ello, considera, que un nuevo proceso de regionalización debe contar necesariamente con el consenso popular de las regiones, por medio de referéndum. Un segundo precepto constitucional es el contenido en la Décimo Tercera Disposición Final y transitoria que señala que *"Mientras no se constituyan las Regiones y hasta que se elijan a sus presidentes de acuerdo a esta Constitución, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de los Consejos Transitorios de Administración Regional actualmente en funciones, según el área de cada uno de los departamentos establecidos"*.

En cuanto al primer concepto, la Constitución es muy precisa al señalar que *"Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes"*. De esta forma la Carta Política del estado señala que cualquier proceso de integración en el plano regional deberá contar con la aprobación de los pueblos, mediante referéndum, que deberá ser convocado de acuerdo a Ley y enmarcado dentro de una estrategia de descentralización. De este modo, las regiones nacen como resultado del consenso ciudadano y no como resultado del dirigismo de las élites políticas. Sin embargo, el proceso de conformación no está librado al libre despertar de la conciencia política de las futuras regiones, sino que la propia Constitución ha otorgado una fecha límite para su conformación, dando preferencia a las normas de desarrollo constitucional vinculadas a la descentralización *"y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995"*. Es decir, el mandato constitucional obliga a las fuerzas políticas que componen el Congreso de la República y al propio gobierno a establecer un calendario que debió concluir en 1995. Empero, esta fecha ha vencido, sin que la mayoría que gobierna haya hecho algo por acatar la Constitución, pretendiendo hoy en día por cuestiones coyunturales (XV Congreso de Municipalidades del Cusco) aprovechar el anhelo descentralista y dictar normas que garantizan precisamente lo contrario. Dicho de otro modo, consumir una farsa.

En lo segundo, tenemos que la Décimo Tercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, contradice el sentido de las Disposiciones Transitorias propuestas, por cuanto reserva el manejo de las cuestiones territoriales y demarcatorias al Poder Ejecutivo, que será el encargado de evaluar e introducir las adecuaciones que se requieran en el funcionamiento de los CTAR. Esta reserva en favor del Poder Ejecutivo, no solo tiene argumentos de lógica común, como por ejemplo, que cualquier adecuación, cambio o alteración de los límites políticos tiene consecuencias inmediatas en el gasto y la provisión de los recursos públicos. En este sentido, la norma, sin pretenderlo incurre en iniciativa de gasto, amén de la consecuencia presupuestales que supondrá el proceso mismo de adecuación de los CTAR al modelo departamental. Por tanto, resulta más útil contar con una norma

que enmiende, en algo el retrasado calendario de la descentralización y propicie la convocatoria a referéndum regional a fin de constituir regiones y no perpetuar el carácter transitorio de administraciones regionales, sin autonomía ni recursos.

### *b) La reestructuración presupuestal*

Uno de los mayores problemas que enfrenta el proyecto de ley en debate es el referido al tema económico en sus dos planos: interno y externo. Interno en cuanto a las adecuaciones presupuestales que deberá realizarse para convertir los actuales 12 pliegos presupuestales en 24, con la complejidad que supone el proceso mismo de adecuación y los costos que ello encubre. Y el plano externo, es decir, los efectos de la norma en la vida económica de las regiones, en particular en materia de integración.

En el plano interno, es conveniente señalar que la eventual reestructuración del presupuesto tiene dos implicancias inmediatas. Una primera, de carácter técnico-presupuestal que se origina en la atomización de los pliegos regionales y donde será necesario elaborar complejo sistema de indicadores que ayuden a la partición y distribución de los escasos y menguados recursos regionales. Ello, obviamente, redundará en la eficiencia del gasto público, por cuanto que el gasto corriente aumentará proporcionalmente al número de CTAR y de esta forma disminuirán los recursos para inversión. Un gasto que no tiene sentido porque perjudica lo avanzado en materia de integración presupuestal regional. La otra consecuencia surgirá durante el proceso de adecuación, de los CTAR de ámbito multidepartamental al espacio departamental, para lo que será necesario no solo tiempo sino recursos económicos importantes para establecer administraciones modernas y eficientes en los ámbitos departamentales. Aquí, vale la pena preguntarse ¿por qué incurrir en gasto de una administración que solo es transitoria? ¿Será que el firme propósito del oficialismo es convertir las administraciones transitorias en definitivas y por tanto, reducir la descentralización a un mero proceso de desconcentración?

En cuanto al plano externo, la departamentalización tendrá implicancias que comprometen los ritmos de inversión regional, en la medida que hasta ahora la principal fuente de inversión regional-local continua siendo la pública. Por tanto, desalentar el rol integrador que tiene el carácter regional termina con el único recurso del que disponen las regiones para propiciar programas de inversión. Sin embargo, esta perspectiva interesante que debiera ser rescatada por el Estado, hoy ha sido puesta en tela de juicio por valoraciones localistas que tiene como único objetivo, satisfacer una demarcación política carente de autonomía y desprovista de recursos.

De otra parte, las regiones bajo el esquema actual, tienen la virtud de articular bases productivas más o menos equilibradas, las que son capaces de competir en igualdad de oportunidades entre ellas y así explotar las ventajas comparativas que tienen. Sin embargo, será difícil entablar equilibrios económicos entre departamentos que tienen una contribución tan diferenciada al PBI y los que prácticamente no pueden consolidar una base productiva que crezca en el mediano plazo y por tanto se desarrolle contraponiendo la espiral centralizadora de la economía limeña.

### *c) Departamentos sin autoridades y sin recursos: descentralización?*

En el pasado, el departamentalismo más que una forma de organizar territorialmente el Estado, fue una forma concreta para organizar el poder sobre la base de una alianza, entre dos clases sociales

hoy extintas: la oligarquía y el gamonalismo. El departamentalismo más que un fenómeno estrictamente administrativo es un fenómeno político basado en la distribución del poder. Sin embargo, en la iniciativa este componente real ha sido ocultado y encubierto por otro supuestamente técnico y administrativo, basado en los reclamos insistentes de las élites departamentales que auspician un retorno a este sistema. Valdría la pena preguntarse qué objeto tiene una propuesta así. Sobre qué nueva alianza de poder hoy el oficialismo basa su esquema departamentalista?

Al parecer la respuesta es más simple y menos elaborada. No se trata de organizar territorialmente el poder, por el contrario, se busca una organización presupuestal que garantice la más eficiente campaña electoral. Es decir, el móvil central del retorno al viejo esquema departamental no es lograr un patrón de desarrollo más homogéneo, sino aplicar una estrategia electoral, que pasa por abrir 24 "*cajas chicas*", que so pretexto de la lucha contra la pobreza se utilizarán para fomentar la clientela política. Visto así, la departamentalización no se funda en criterios técnicos y mucho menos políticos de Estado. Se está aprovechando el descontento de las sociedades regionales y locales que están hartas de la postración y la pobreza. Sin embargo, el mensaje de estos pueblos es simple, quieren una política de redistribución que no consiste únicamente en aumentar los mermados ingresos de los empleados públicos, si no por desconcentrar el gasto del Ministerio de la Presidencia que acapara el 25 % de los recursos del Estado.

La propuesta departamentalista, sin el sustento político y económico, que reclaman precisamente los departamentalistas, no guardará relación con el desarrollo nacional y regional, menos aún con el combate de la pobreza en zonas como Huancavelica, Ayacucho y Apurímac castigadas por la desidia y olvido del centralismo. Sin recursos y sin autonomía la propuesta lo único que hace es atomizar el presupuesto y mantener las condiciones de precariedad económica de los que hoy reclaman la autonomía departamental, que culminará solo siendo declarativa y ficticia. Por ello, si realmente se quiere iniciar un proceso de descentralización serio, que conduzca a la conformación de sociedades regionales fuertes, con economías igualmente sólidas que se contrapongan a la tendencia centralista de la actual economía del país, se requiere convocar a referéndum para la conformación de regiones y en el menor tiempo posible. Lo contrario, mantener el corte administrativo de las actuales administraciones regionales no solo es un retorno al pasado, encubre la otra intencionalidad: electoral.

Por las razones expuestas, dictaminado en Minoría, propongo al Pleno del Congreso de la República la no aprobación del proyecto de Ley Marco de la Descentralización remitido con dictamen favorable de la Mayoría y en su lugar la aprobación del proyecto sustitutorio siguiente:

## LEY MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### **TITULO PRIMERO**

### **CAPITULO UNICO**

### **CONTENIDO DE LA LEY Y DEFINICIONES**

**ARTICULO 1.-** La presente ley, que se denomina Ley Marco de la Descentralización, delimita el ámbito dentro del cual se desarrolla el proceso permanente de descentralización; establece de manera general los criterios que orientan dicha acción fundamental del Estado y garantiza el cumplimiento de lo establecido en el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú.

**ARTICULO 2.-** La descentralización es un proceso destinado a lograr el desarrollo equilibrado y armónico del país, que consiste en la transferencia de capacidades políticas y administrativas a los Gobiernos Regionales y Locales. Se efectúa gradualmente, garantizando la condición democrática, social, independiente y soberana de la República y la unidad y representatividad de su gobierno.

**ARTICULO 3.-** El proceso de descentralización garantiza el establecimiento de Gobiernos Regionales y Locales dotados de autonomía política, económica y administrativa. Tal autonomía asegura el derecho de conocer y gobernar con exclusividad y sin injerencia ajena, gubernamental, administrativa o de cualquier otra índole, en todos los asuntos de sus competencias o atribuciones constitucionales, legales o naturales.

**ARTICULO 4.-** El ejercicio de funciones de Gobierno Nacional, Regional y Local se funda en el respeto mutuo y recíproco de sus autoridades y atributos; en el apoyo obligatorio del uno al otro y viceversa para el cumplimiento cabal de sus obligaciones y en el sometimiento al principio de unidad e indivisibilidad del Estado.

**ARTICULO 5.-** La descentralización y desconcentración de funciones que se efectúe del Gobierno Central y demás estamentos centralizados al Gobierno Regional, se reproduce en todo lo que sea posible al interior de la Región.

## **TITULO SEGUNDO**

### **DE LAS REGIONES**

#### **CAPITULO I**

##### **NATURALEZA Y CONFORMACION**

**ARTICULO 6.-** La Región es una unidad territorial habitada por pueblos entrelazados por procesos histórico-culturales; por intereses económicos comunes o expectativas de desarrollo conjunto. En su espacio deberá propiciarse la articulación interna y el intercambio regular y sostenido; permitirse e incentivarse el ejercicio de actividades económicas complementarias entre sí y propenderse a la especialización productiva regional, orientándola al mercado nacional como elemento de integración y al comercio internacional para la generación de divisas.

**ARTICULO 7.-** Cada Región se crea por ley y siempre y cuando se haya cumplido con realizar el referéndum que establece la Constitución. La conformación de las Regiones se sujeta a las normas de procedimiento que establece la Ley.

**ARTICULO 8.-** La propuesta inicial de delimitación regional , en lo posible, será la que existe actualmente y que corresponde a las Regiones Grau, Amazonas, Nor Oriental del Marañón, Ucayali, Inka, La Libertad, Los Libertadores-Wari, Andrés Avelino Cáceres, Chavín, Arequipa, Moquegua-Tacna-Puno y San Martín,

**ARTICULO 9.-** En la ley de creación de cada Región se fija de manera precisa el territorio que comprende. Toda modificación en la demarcación regional requiere la aceptación previa de la población involucrada, que se pronuncia mediante referéndum y de acuerdo a lo previsto por ley.

**ARTICULO 10.-** Las Regiones para ser creadas deberán demostrar que poseen una capacidad económica no menor del cuatro por ciento del Producto Bruto Nacional o más de un millón quinientos mil habitantes. Las excepciones sólo pueden aplicarse a las Regiones existentes actualmente.

**ARTICULO 11.-** El número de regiones es indeterminado.

**ARTICULO 12.-** La ley de creación de la Región determina la ciudad que será la sede del Gobierno Regional, teniendo en cuenta para el efecto el volumen poblacional, su interconexión con el territorio regional y la infraestructura disponible.

## **CAPITULO II**

### **ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS**

**ARTICULO 13.-** Son atribuciones de los Gobiernos Regionales:

a.- Legislar en las materias que le delegue el Congreso de la República, dictar normas regionales, dentro del marco jurídico nacional y ejercer el derecho de iniciativa legislativa en los asuntos de su competencia;

b.- Planificar el desarrollo regional;

c.- Organizar la ocupación del espacio regional y crear la infraestructura necesaria para el desarrollo del aparato productivo;

d.- Promover y fomentar el ahorro regional y la inversión pública y privada, propendiendo a la especialización productiva y al logro de objetivos programados en el mediano y largo plazo;

e.- Celebrar convenios con Personas Jurídicas del país y del extranjero y concertar operaciones de crédito interno y externo con arreglo a ley;

f.- Aprobar el Plan de Desarrollo Regional; el Presupuesto de la Región y la Memoria anual que contendrá los estados financieros;

g.- Promover el desarrollo de la cultura y en especial aquéllas manifestaciones que expresen los sentimientos y el pensamiento de la sociedad regional;

h.- Proteger de manera especial el medio ambiente y los recursos naturales cuya explotación económica estará debidamente controlada;

i.- Administrar sus bienes y rentas;

j.- Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las que se le asignen por ley y las que se le encarguen por decisión de otras instituciones u órganos de gobierno.

**ARTICULO 14.-** Cuando se trate de dictar medidas de orden tributario regional, el Gobierno Regional requiere opinión favorable previa de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y delegación expresa e inequívoca por parte de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, según el rango de la norma.

**ARTICULO 15.-** Los Gobiernos Regionales tienen competencia administrativa y cumplen funciones de gobierno en materia de Agricultura; Artesanía; Bienestar Familiar; Construcción; Comunicaciones; Comercio; Cultura; Deportes y Recreación; Defensa Civil; Economía y Finanzas Regionales; Educación, excepto la de nivel universitario; Energía; Forestal y Fauna; Hidrocarburos; Industria; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Minería; Pesquería; Salud y Salubridad; Trabajo y promoción de empleo; Transportes; Turismo; Vialidad y Vivienda.

**ARTICULO 16.-** Las Regiones establecerán mecanismos de expresión y participación de la ciudadanía. Se alienta la concertación de intereses públicos de la Región con intereses privados. Cuando ésta se efectúa por escrito tiene fuerza de ley para su cumplimiento, siempre y cuando no afecte la seguridad nacional, el orden jurídico de la República o los derechos de terceros u otras Regiones.

## **TITULO TERCERO**

### **GOBIERNO DESCENTRALIZADO**

**ARTICULO 17.-** La descentralización se realiza a través de Gobiernos Regionales y Locales, cuya jurisdicción se extiende sobre los territorios de sus Regiones y Municipios, respectivamente. Los Gobiernos Regionales y Locales son Personas Jurídicas de Derecho Público Interno, que ejercen sus funciones con estricta sujeción a la Constitución y las leyes de la República.

**ARTICULO 18.-** Los Gobiernos Regionales están representados por su Presidente y los Gobiernos Locales por su Alcalde. Ambos son elegidos por voto directo, universal y secreto por el período renovable de cinco años. La autoridad que ejercen es la de mayor rango en su jurisdicción, después de los mandatarios elegidos por la nación.

**ARTICULO 19.-** El Gobierno Regional ejerce sus funciones a través de Leyes Regionales, Decretos y Resoluciones. El Gobierno Local lo hace mediante Ordenanzas, Edictos, Acuerdos, Decretos y Resoluciones.

## **CAPITULO I**

### **GOBIERNO REGIONAL**

**ARTICULO 20.-** Son Organos de Gobierno de la Región:

- a.- El Consejo de Coordinación Regional, denominado también Junta de Representantes; y
- b.- La Presidencia de la Región

**ARTICULO 21.-** La composición de la Junta de Representantes obedece a criterios de representatividad, capacidad legislativa y fiscalización y el Consejo Regional de eficiencia y ejecutividad.

**ARTICULO 22.-** La Región tendrá un Presidente y dos Vicepresidentes. Estos dos últimos serán elegidos junto con el Presidente en lista única.

**ARTICULO 23.-** La Ley Orgánica de Regiones establece las normas para el funcionamiento de las Regiones y sus Gobiernos.

## **CAPITULO II**

### **GOBIERNO LOCAL**

**ARTICULO 24.-** Una Ley Orgánica desarrolla las normas constitucionales sobre municipalidades y establece su organización y el funcionamiento de los Gobiernos Locales. Garantiza su autonomía política, económica y administrativa.

## **TITULO CUARTO**

### **REGIMEN ECONOMICO**

#### **CAPITULO I**

##### **PATRIMONIO Y FINANCIAMIENTO DESCENTRALIZADO**

**ARTICULO 25.-** Son bienes y rentas de las Regiones:

- a.- El patrimonio mueble e inmueble de su propiedad;
- b.- Las transferencias presupuestales del Gobierno Central;
- c.- Los impuestos creados en su favor y todos las demás derechos, licencias, préstamos, contribuciones, o cualquier otro que se establezca o concerte por ley o con arreglo a ella;

d.- El Fondo de Compensación Regional y los recursos provenientes del canon por la explotación de los recursos naturales;

e.- El monto no ejecutado de las transferencias presupuestales del Gobierno Central;

f.- Los demás que determine la ley

**ARTICULO 26.-** Los bienes y rentas de las Municipalidades son los que fija el artículo 193° de la Constitución Política.

**ARTICULO 27.-** El Presupuesto Regional, en lo relativo a transferencias del Gobierno Central u otros que no sean ingresos propios, consignará los montos que previamente hayan sido establecidos en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas o la institución que corresponda. Así aprobado por la Junta de Representantes, será incorporado al Presupuesto General de la República y sustentado ante la instancia pertinente del Congreso.

**ARTICULO 28.-** El Presupuesto General de la República consignará una transferencia no menor del veinte por ciento del total previsto de ingresos en favor de las Regiones.

Toda transferencia, asignación o recaudación de recursos económicos considerados genéricamente en favor de las Regiones se distribuirá entre ellas, en la forma siguiente:

a.- Sesenta por ciento (60%) de acuerdo al volumen de población, extensión territorial y aporte al Producto Bruto Nacional y

b.- Cuarenta por ciento (40%) considerando el factor pobreza.

**ARTICULO 29.-** El Presupuesto Regional distribuirá el gasto del siguiente modo:

a.- Diez por ciento (10%) para gasto corriente;

b.- Cinco por ciento (5%) para la contratación de servicios;

c.- Cuarenta por ciento (40%) para programas sociales; y

d.- Cuarenticinco por ciento (45%) para gastos de inversión. Dos terceras partes de este monto se destinarán a proyectos de impacto regional y una tercera a obras de interés local, que se ejecutarán a través de las Municipalidades de la Región.

**ARTICULO 30.-** El Fondo de Compensación Regional se crea por ley y comprende el cincuenta por ciento de los impuestos que gravan el consumo de bienes y prestación de servicios (IGV), la renta y el comercio exterior. Esta asignación se alcanza gradualmente en el lapso de cinco años, conforme van transfiriéndose competencias a los Gobiernos Regionales.

## **CAPITULO II**

### **INVERSION PUBLICA DESCENTRALIZADA**

**ARTICULO 31.-** Por ley se definirán los criterios para calificar los proyectos de inversión pública como nacionales, regionales o locales. Cada órgano de gobierno, central, regional o local, ejecutará el proyecto que le corresponda. Ninguno puede sustituir a otro ni duplicar las funciones que le señala la ley, a no ser que medie encargo por convenio.

**ARTICULO 32.-** Las obras que realicen la Región y las Municipalidades por Licitación Pública, Concurso de Precios o adjudicación directa, necesariamente se ejecutarán por empresas asentadas y con domicilio social en la Región. La excepción a esta regla sólo procede en casos de alta especialidad, carencia o incapacidad económica de los postores.

**ARTICULO 33.-** Los proyectos micro-regionales de inversión procurarán ser de carácter integral y su ejecución podrá hacerse por etapas, priorizando los sectores más deprimidos o la cobertura de necesidades básicas.

## **TITULO QUINTO**

### **CONTROL Y FISCALIZACION**

**ARTICULO 34.-** La Región puede ser intervenida cuando su Gobierno atente contra el carácter unitario de la República o cuando su Junta de Representantes no se reúna intencionalmente en el lapso de un año. La intervención se realiza por el Poder Ejecutivo, en el primer caso con autorización concedida por ley de la República y en el segundo por el solo transcurso del tiempo. La intervención conlleva el cese inmediato de las autoridades regionales y la convocatoria a elecciones; la asunción de todos los actos de administración y gobierno de la Región por una Junta Interventora y el establecimiento de las responsabilidades consiguientes, que de encontrarse en alcaldes, conllevan como sanción accesoria la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar funciones públicas por diez años.

La intervención no puede extenderse más allá de los ciento ochenta días, bajo responsabilidad directa de los interventores.

**ARTICULO 35.-** Las Regiones y las Municipalidades son fiscalizadas por el Congreso de la República. Se rigen por las normas del Sistema Nacional de Control. En cada Región habrá un Contralor Regional nombrado por la Junta de Representantes a propuesta del Contralor General de la República.

**ARTICULO 36.-** La ley establece las condiciones y procedimientos para la revocación del mandato de las autoridades elegidas regionales y municipales.

## **TITULO SEXTO**

### **RELACIONES INTERINSTITUCIONALES, CONFLICTO DE COMPETENCIAS Y ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES**

## **CAPITULO I**

### **RELACIONES INTERINSTITUCIONALES**

**ARTICULO 37.-** Los Gobiernos Regionales mantienen relaciones con los Poderes del Estado, a través de su Presidente, del siguiente modo:

a.- Con el Poder Legislativo, mediante su Presidente o los Presidentes de Comisiones. Con los Congresistas directamente para los efectos de la función de fiscalización o de gestión;

b.- Con el Poder Ejecutivo, mediante el Presidente del Consejo de Ministros o directamente con los Ministros, para tratar asuntos de su Sector;

c.- Con el Poder Judicial, mediante el Presidente de Corte Suprema o directamente con el Presidente de la Corte Superior de Justicia del Distrito Judicial que corresponda.

## **CAPITULO II**

### **CONFLICTOS DE COMPETENCIA**

**ARTICULO 38.-** Los conflictos de competencia que se presenten entre Gobiernos Regionales se resuelven en instancia única por la Corte Suprema de Justicia. Aquéllos que surjan entre el Gobierno Regional y el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo o con los Gobiernos Locales, se someten al Tribunal Constitucional.

Presentada la demanda correspondiente, se paraliza todo trámite y acción administrativa sobre el asunto en dirimencia, salvo las cuestiones de manifiesta urgencia o gravedad, solamente hasta superar esta situación.

## **CAPITULO III**

### **ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES**

**ARTICULO 39.-** La ley establece las normas para la elección de autoridades regionales y municipales.

## **TITULO SEPTIMO**

### **DE LA CONFEDERACION REGIONAL**

**ARTICULO 40.-** Dos o más Regiones contiguas pueden formar una Confederación, exclusivamente con fines de desarrollo. Ello implica una alianza para realizar una o más inversiones de gran impacto económico y social que comprometan recursos presupuestales de por lo menos dos

ejercicios. Solamente procede si lo autorizan las Junta de Representantes Regionales con el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros.

La Confederación así entendida, no puede ni debe tratar asuntos políticos; someter un Gobierno Regional a las decisiones del otro ni condicionar la autonomía de cada Región.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao tienen un régimen especial, que se establece en la ley que regula la organización y funcionamiento de esta macro-región. El proyecto de ley correspondiente se formula después de efectuado el referéndum de consulta.

**SEGUNDA.-** Dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo presenta al Congreso de la República los proyectos de las siguientes leyes:

- Ley de Financiamiento de las Regiones;
- Ley de determinación de las competencias que serán transferidas a los Gobiernos Regionales y cronograma de su ejecución;
- Ley General del Canon por la explotación de recursos naturales;
- Ley del Fondo de Compensación Regional; y
- Ley de inversión pública en proyectos nacionales, regionales y locales.

**TERCERA.-** Mientras se conformen las Regiones y se elijan sus autoridades, continuarán en vigencia los Consejos Transitorios de Administración Regional designados por el Poder Ejecutivo, por un período que no podrá exceder del 31 de diciembre de 1998, fecha límite para el inicio de funciones de los Gobiernos Regionales regulados por la presente ley.

**CUARTA.-** El personal estable, los bienes inmuebles y muebles, el acervo documental y demás recursos que administran los actuales Consejos Transitorios, se transfieren a las Regiones, de acuerdo al lugar de su ubicación. La propiedad de los bienes corresponde a las Regiones por derecho y no se requiere de disposición especial para declarar esta nueva situación.

**QUINTA.-** El Poder Ejecutivo dentro del plazo de ciento ochenta días de promulgada la presente ley, presentará al Congreso de la República un proyecto de ley de adecuación, modificación o sustitución de las normas legales que regulan el funcionamiento del Poder Ejecutivo y de todas sus dependencias que deban ser descentralizadas.

**SEXTA.-** Todos los Organismos Públicos que ejecuten funciones de control y/o de administración, se adecuan forzosamente al proceso de descentralización en plazo no mayor de tres años.

**SEPTIMA.-** Los Proyectos Especiales de alcance regional continuarán en actividad, procurando mantener su unidad institucional aunque desempeñen su labor en territorio perteneciente a dos o más regiones, en cuyo caso se adecuarán a las circunstancias, debiendo los Gobiernos Regionales dictar coordinadamente las medidas que más convengan, hasta que el Proyecto Especial haya alcanzado sus metas u objetivos.

-

### **OTROSI:**

Para el supuesto que el Pleno del Congreso no acepte el proyecto sustitutorio que antecede, propongo que la Ley Marco de Descentralización materia de dictamen contenga una DISPOSICION TRANSITORIA con el siguiente texto:

### **DISPOSICION TRANSITORIA....**

**La presente ley será aprobada por referéndum, de acuerdo a la autorización constitucional contenida en el artículo 32° incisos 2 y 4 de la Constitución Política.**

Las razones justificatorias que de esta iniciativa aparecen, son las mismas que se esgrimen para plantear la no aprobación del proyecto en debate, mereciendo resaltarse las siguientes:

**1.-** Se trata de una de las leyes más importantes y decisivas para el futuro del país, pues la descentralización ha venido siendo reclamada en forma permanente por todos los pueblos del Perú y, en consecuencia, debe ser una respuesta a las exigencias históricas de las sociedades regionales.

**2.-** La Ley Marco de Descentralización debe contener disposiciones que lleven a una verdadera reforma del Estado en lo que se refiere a la "administración del poder". Para ello debe sustentarse en los principios que inspiran un régimen democrático, vale decir, la mayor participación posible de la ciudadanía y de diversas instancias de gobierno en la adopción de decisiones vinculadas con el desarrollo de las circunscripciones locales y regionales y del país en su conjunto.

**3.-** Porque influirá decisivamente en el futuro de las regiones y departamentos del país interesa a toda la colectividad y no solamente a un sector. Debe merecer, por tanto, la aprobación ciudadana y su aceptación, de tal suerte que puede tener garantía que otorga la estabilidad para su cumplimiento en el futuro, evitándose de ese modo su inaplicación o sustitución por los regímenes venideros.

**4.-** De aprobarse la ley por referéndum, puede, por mandato del pueblo, dar lugar a una política de estado y en esas condiciones, convertirse en mandato de observancia obligatoria para el gobierno actual y los que se instalen en el futuro, situación que garantizaría la ejecución de un proceso de descentralización y obligaría a los poderes del Estado a dictar la normatividad necesaria para dar curso a la constitución de Regiones y seguidamente la instalación de gobiernos regionales con Presidentes y Vice presidentes elegidos directamente por el pueblo.

**5.-** Desde el punto de vista legal es procedente y perfectamente viable el referéndum. La Constitución autoriza que este tipo de normas, tanto por su rango como por su naturaleza vinculada

a la descentralización, pueden ser sometidas a este tipo de consulta ciudadana. Es más, la Carta Política en el inciso 4 de su artículo 32° consigna de manera expresa que *"las materias relativas al proceso de descentralización"* pueden ser sometidas a referéndum, situación de la que se puede inferir el especial énfasis constitucional en el cuidado con que deben dictarse este tipo de normas, que, como está dicho, por su transcendencia en la vida de la República importan a la sociedad nacional en su conjunto y no están referidas únicamente a sectores sociales o a determinadas actividades económicas o de otro tipo.

También *el artículo 39 Inc. b de la ley 26300 establece que procede el referéndum para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.* Hay, como se puede apreciar, suficiente respaldo legal para aprobar el referéndum como medida de gran contenido democrático, que permita poner en manos de la ciudadanía la definición del carácter que debe tener la descentralización.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de Sesiones de la Comisión

Lima, 4 de diciembre de 1997.

**Daniel Estrada Pérez**

**Congresista de la República**