

Proyecto de Ley N° 574/2016 - CR

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA E INCORPORA CAUSAL DE VACANCIA EN EL ARTÍCULO 22° DE LA LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y EL ARTÍCULO 30° DE LA LEY N° 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES SOBRE CAUSALES DE VACANCIA Y SUSPENSIÓN MODIFICADOS POR LA LEY N° 28961.



El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa del Congresista de la República **CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA**, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA CAUSAL DE VACANCIA EN EL ARTÍCULO 22° DE LA LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y EL ARTÍCULO 30° DE LA LEY N° 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES SOBRE CAUSALES DE VACANCIA Y SUSPENSIÓN MODIFICADOS POR LA LEY N° 28961



Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar e incorporar nueva causal de vacancia en el artículo 22° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sobre causales de vacancia y suspensión modificados por la Ley N° 28961.

Artículo 2°.- Incorporación de nueva causal de vacancia de Alcaldes y Regidores.

Incorpórese nueva causal de vacancia de alcaldes y regidores al artículo 22° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 22°.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor.

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;

4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconurrencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63° de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.
11. Inconurrencia injustificada a la segunda citación a las comisiones ordinarias del Congreso de la República.



Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.

En el caso del numeral 11) la solicitud de vacancia lo realiza el Procurador del Congreso de la República ante la institución competente y sigue el procedimiento y plazo previsto para las demás causales.

Artículo 3°.- Incorporación de nueva causal de vacancia de gobernador regional y consejeros regionales.

Incorpórese nueva causal de vacancia de Gobernador Regionales y Consejeros Regionales al artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 30.- Vacancia.

El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.
2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.

4. Dejar de residir de manera injustificada hasta un máximo de 180 días en la región o por un término igual al máximo permitido por Ley para hacer uso de licencia.
5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año.
6. **Inconcurriencia injustificada a la primera citación a las comisiones ordinarias del Congreso de la República.**

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del gobernador regional y Vicegobernador regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

En el caso del numeral 6) la solicitud de vacancia lo realiza el Procurador del Congreso de la República ante la institución competente y sigue el procedimiento y plazo previsto para las demás causales.



CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Handwritten signature]
LIZAPPA SANTOS
[Handwritten signature]
Cong.
PPRIOND

[Handwritten signature]
Marta Herrera
[Handwritten signature]
LISIVAN VA

[Handwritten signature]
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 09 de NOVIEMBRE del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 544 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



José F. Cevallos
Luis F. Cevallos Velarde
Partido (P)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La necesidad de descentralizar el poder, es el insumo para el nacimiento de los gobiernos regionales y locales. Descentralizar las decisiones del Estado y por ende de la gestión pública o estatal es una política de reforma del Estado que se orienta a alcanzar los fines específicos ligados al desarrollo y el bienestar de las personas, así como la eficacia en la gestión del territorio y democratización del Estado. En el documento "Proceso de Descentralización Balance y Agenda Crítica a julio de 2011" elaborado por el Proyecto USAID/Perú Prodescentralización, citando al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD¹ - se señala que son varias las razones por las cuales se valora positivamente la descentralización como política de Estado. Las razones son:

- ✓ Por su aporte a la promoción del desarrollo económico y social más equitativo que permite llegar a la población de todo el territorio nacional;
- ✓ Por su contribución a reducir las brechas de acceso a servicios, ejercicio de derechos e igualdad entre las personas que habitan distintas circunscripciones territoriales;
- ✓ Porque la elección de autoridades a nivel descentralizado acerca al Estado con la población, al acortar la cadena de representación y de rendición de cuentas;
- ✓ Porque de ir asociada a una política de descentralización fiscal consistente y equitativa, puede generar medidas redistributivas que promuevan la igualdad de oportunidades; y
- ✓ Porque como forma de organización estatal, facilita el control y la gestión del territorio.



Se considera que una mayor y mejor descentralización hacia los gobiernos regionales y municipales y complementaria desconcentración del propio gobierno nacional podría mejorar la homogeneidad territorial de la densidad² del Estado peruano³. Los esfuerzos del Estado peruano y de los gobiernos por lograr la homologación territorial de la densidad del Estado empiezan según se indica con la Constitución Política de 1979, continúa con el Plan Nacional de Regionalización aprobado mediante Ley N° 23878⁴. La Ley N° 23878 señala que una de las razones que impulsaron la regionalización se debió a que el territorio nacional presentaba una accidentada geografía y una desigual distribución de los recursos naturales necesarios y aprovechables para el desarrollo. Hasta antes de la regionalización se pensaba que las desigualdades y desequilibrios se debió al patrón de desarrollo en donde existía la subordinación del centro a la periferia, desigual disponibilidad de recursos y graves deficiencias de nivel tecnológicos.

¹ Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía, Lima PNUD, 2006 pp. 45-46.

² Por densidad del Estado debe entenderse al desempeño o funcionamiento del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado en una determinada circunscripción dependerá del número de cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella.

³ Proceso de Descentralización Balance y Agenda Crítica a julio de 2011" elaborado por el Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Pág. 14.

⁴ Aprobada el 5 de junio de 1984.

Seguidamente se promulga la Ley de Bases de la Regionalización – Ley N° 24650⁵ -. *El artículo 1° señala que el gobierno regional goza de autonomía administrativa y económica y ejerce sus atribuciones con sujeción al carácter unitario del gobierno y el artículo 6° de la norma en cuestión señala que la finalidad del gobierno regional es lograr el desarrollo integral y armónico de la región, con el concurso y la participación de la población y con sujeción a la Constitución, la ley y los planes nacionales de desarrollo.*

Durante la década del 90, el proceso de regionalización se estancó, el país debía pacificarse, reinsertarse en la economía mundial y sanear su economía interna. Había que crear nuevas condiciones normativas para el proceso de regionalización y de transferencias de competencias e idear una agenda concertada entre el gobierno central y las regiones. Ya con un nuevo marco constitucional se retoma el proceso de la descentralización en el año 2002. Fueron tres los factores que hicieron inevitable el proceso de descentralización:

- 
1. Hacer que la toma de decisiones llegue de manera oportuna siendo para ello necesario la descentralizar el poder;
 2. Empoderamiento de las regiones y de los gobierno locales con el quehacer público y las políticas de Estado; y
 3. La necesidad de contar con un nivel intermedio de gobierno – gobierno regional – en reemplazo de los Consejos Transitorios de Administración Regional.

Así, mediante reforma constitucional recaída en la Ley N° 27680, dentro del marco de la descentralización - se crean los gobiernos regionales y posteriormente se produce la dación de un nuevo modelo de descentralización a través de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783. Esta norma en su artículo 3° señala: (...) *la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.*

Pero el proceso de descentralización no se ha quedado únicamente en un acto legislativo, sino que ha trascendido a la sociedad y se ha abordado en cuanto foro, seminario, y espacio de discusión política ha existido al punto que el foro denominado "Acuerdo Nacional⁶" lo aborda dentro del título Democracia y Estado de Derecho política octava que a la letra señala:

8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú⁷.

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y

⁵ Promulgada el 19 de marzo de 1987.

⁶ Promovido por el Dr. Alejandro Toledo Manrique en su calidad de Presidente Constitucional del Perú en el periodo 2001 – 2006.

⁷ Extraído de la página web <http://www.acuerdonacional.pe/AN/politicas/textog8.htm> el 28 de marzo de 2012

recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado:

- (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales;*
- (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas;*
- (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales;*
- (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno;*
- (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales;*
- (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario;*
- (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local;*
- (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica;*
- (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos;*
- (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y*
- (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.*



Desde el 2002 a la fecha han pasado ya 14 años. Tres periodos ya concluidos que van desde el 2003 - 2006; 2007 - 2010 y 2011 - 2014 y uno por terminar este 2018. Una evaluación del accionar de los gobiernos regionales, deja mucho que desear, pues en los últimos años las autoridades regionales y muchas autoridades locales han estado envueltas en denuncias que van desde autoría intelectual de homicidios por encargo a rivales políticos y autoridades democráticamente elegidos, actos de corrupción, malversación de fondos,

peculado entre otros delitos en contra de los ciudadanos y del país, que incluso ha llevado a prisión al alguno de ellos.

Los hechos de corrupción son cada vez más recurrentes en las regiones, sin embargo, los organismos fiscalizadores del gobierno nacional cada vez encuentra más difícil cumplir con su labor. A las normas únicamente declarativas, se suma la actitud de rebeldía de las autoridades de los gobiernos subnacionales de asistir a las comisiones ordinarias del Congreso de la República. Así por ejemplo en el siguiente Cuadro N° 1, proporcionado por la oficina de apoyo de Comisiones del Congreso de la República, se detallan algunas de las inasistencias a las comisiones ordinarias de las diferentes autoridades regionales en el periodo legislativo 2011-2016:

Cuadro N° 01

| EXGOBERNADORES REGIONALES | | | | |
|---------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------|---------|
| N° | Autoridad | Comisión | Fecha | Asistió |
| 01 | P.R. San Martín ⁸ | • Fiscalización y Contraloría | 04/2008 | No |
| 02 | P.R. Lima ⁹ | • Grupo de Trabajo | 04/2013 | No |
| 03 | P.R. Lima | • Agraria | 12/2013 | No |
| 04 | P.R. Cajamarca ¹⁰ | • Fiscalización y Contraloría | 10/2012 | No |
| 05 | P.R. Ica ¹¹ | • Salud y Población. | 20/2012 | No |
| 06 | P.R. Tacna ¹² | • Presupuesto y Cta. Gral. | 10/2013 | No |
| 07 | P.R. Huánuco | • Fiscalización y Contraloría | 10/2013 | No |
| 08 | P.R. Huánuco | • Educación, juventud y deporte | 09/2013 | No |
| 09 | P.R. Loreto ¹³ | • Fiscalización y Contraloría | 10/2013 | No |
| 10 | P.R. San Martín ¹⁴ | • Presupuesto y Cta. Gral. | 11/2013 | No |
| 11 | P.R. Junín | • Vivienda y Construcción | 03/2014 | No |
| 12 | P.R. Huánuco ¹⁵ | • Pueblos andinos... | 11/2013 | No |
| 13 | P.R. Cusco ¹⁶ | • Descentralización... | 04/2014 | No |
| 14 | P.R. Cajamarca | • Salud y Población | 02/2014 | No |
| 15 | P.R. Ancash ¹⁷ | • Seguridad Ciudadana | 04/2014 | No |
| 16 | P.R. Tumbes ¹⁸ | • Fiscalización y Contraloría | 04/2014 | No |
| 17 | P.R. Piura ¹⁹ | • Salud y Población | 05/2014 | No |
| 18 | P.R. Pasco ²⁰ | • Pueblos andinos, amazónicos... | 05/2014 | No |
| 19 | P.R. Junín ²¹ | • Pueblos andinos, amazónicos... | 05/2014 | No |
| 20 | P.R. Ucayali ²² | • Pueblos andinos, amazónicos... | 05/2014 | No |

⁸ César Villanueva.

⁹ Javier Alvarado.

¹⁰ Gregorio Santos.

¹¹ Alfonso Navarro Cabanillas.

¹² Tito Chocano.

¹³ Vásquez Valera Yván.

¹⁴ Javier Ocampo Ruiz.

¹⁵ Luis Picón Quedo.

¹⁶ Rene Concha Lezama.

¹⁷ César Álvarez Aguilar.

¹⁸ Gerardo Viñas.

¹⁹ Javier Atkins Lerggios.

²⁰ Kléver Meléndez Gamarra.

²¹ Vladimír Cerrón Rojas.

²² Jorge Velásquez Portocarrero.

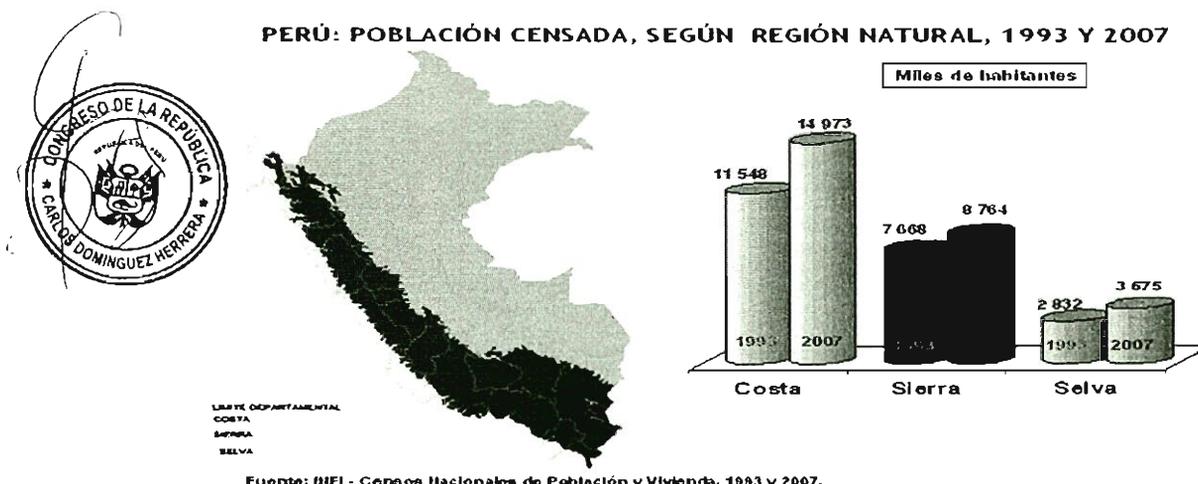
| ALCALDES | | | | |
|----------|------------|------------------------|---------|----|
| 01 | Prov. Lima | • Defensa nacional... | 11/2012 | No |
| 02 | Prov. Lima | • Descentralización... | 11/2012 | No |

En este periodo legislativo, el gobernador de Ancash Waldo Ríos Salcedo fue invitado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para que sustente su presupuesto 2017, esta autoridad prefirió realizar una actividad política proselitista y no asistió a la Comisión.

El Perú tiene una superficie de 1 285 215.60 km² y una población estimada en 29 797 694 millones de habitantes. De esos casi 30 millones de peruanos, solamente en Lima viven alrededor de 7 605.7 millones y en la Provincia Constitucional del Callao aproximadamente 876,9 mil habitantes²³. Así, la población en el Perú al 2007 se distribuía de la siguiente manera tomando en cuenta las regiones naturales del Perú.

CUADRO N° 124
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR REGIÓN NATURAL

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA, SEGÚN REGIÓN NATURAL, 1993 Y 2007



De ello se desprende que:

- ✓ La costa ha registrado históricamente el mayor nivel de pobladores llegando el 2007 a superar los 14 millones;
- ✓ En segundo lugar tenemos a la sierra ha registrado pobladores llegando el 2007 a casi 9 millones; y
- ✓ Por último la selva con pobladores que llegaron el 2007 a alcanzar casi los 4 millones.

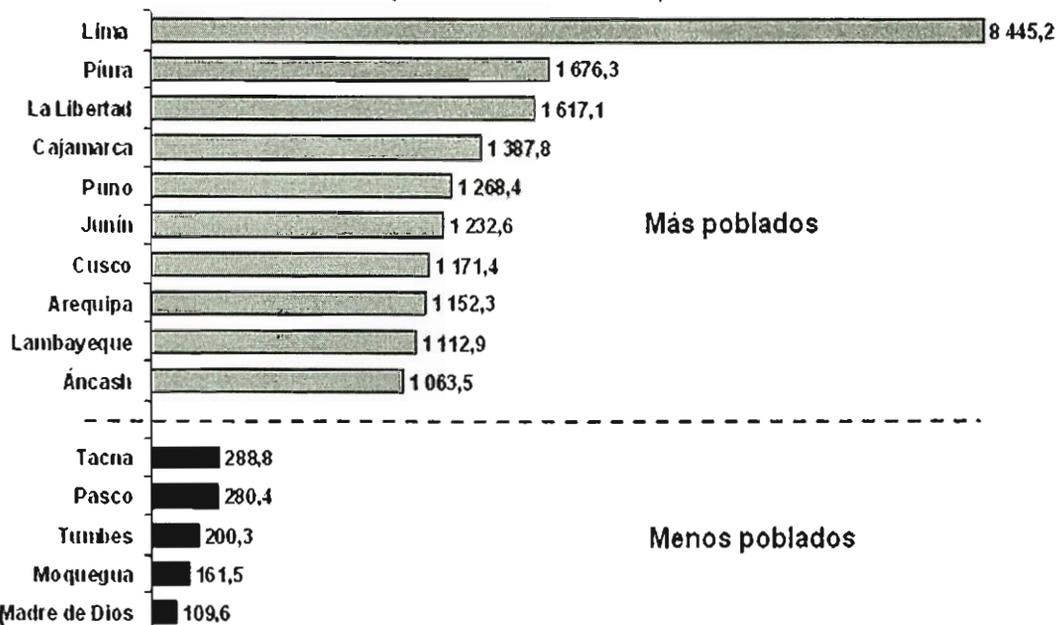
En el siguiente gráfico tomado del INEI 2007 se detalla a la población del Perú distribuida por departamentos. Desde el departamento más poblado hasta el menos poblado.

²³ <http://www.inei.gov.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cuadro.asp?cod=11227&name=po15&ext=gif>

²⁴ <http://www.inei.gov.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cuadro.asp?cod=11223&name=po11&ext=gif>

CUADRO N° 225
DEPARTAMENTOS MÁS Y MENOS POBLADOS

PERÚ: DEPARTAMENTOS MÁS Y MENOS POBLADOS, 2007
(Miles de habitantes)



FUENTE: INEI – Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Los cuadros N° 1 y 2 arrojan una cifra incontestable. Son los gobiernos regionales de cada departamento quienes concentran en mayor número de administrados. Si solo Lima concentra a casi 8.5 millones de habitantes, entonces los casi 21 millones de peruanos están en el interior del país.

Otro dato importante para evaluar la verdadera dimensión y por lo tanto la responsabilidad de los gobiernos regionales son el porcentaje del presupuesto público que manejan. Según las cifras del presupuesto para el Ejercicio 2016²⁶, se divide como sigue:

| | | |
|---------------------|---|----------------------------|
| ✓ Gobierno Central | : | S/. 104, 303, 961, 188.00. |
| ✓ Gobierno Regional | : | S/. 19, 327, 967, 950.00. |
| ✓ Gobierno Local | : | S/. 14, 858, 582, 106.00. |

Según la Ley del Presupuesto del Sector Público para este ejercicio presupuestal - en lo que respecta a los gobiernos regionales - es como sigue²⁷:

| N° | GOBIERNO REGIONAL | MONTO S/. |
|----|-------------------|---------------|
| 1 | G.R. AMAZONAS | 517, 254, 916 |
| 2 | G.R. ANCASH | 934,205,504 |
| 3 | G.R. APURIMAC | 615,506,922 |

²⁵ <http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cuadro.asp?cod=11224&name=po12&ext=gif>

²⁶ Expresado en nuevos soles.

²⁷ No se ha considerado a Lima Metropolitana

| | | |
|----|---------------------|------------------|
| 4 | G.R. AREQUIPA | 1, 185, 497, 483 |
| 5 | G.R. AYACUCHO. | 826,345,153 |
| 6 | G.R. CAJAMARCA | 1, 117, 835, 972 |
| 7 | G.R. CALLAO. | 804, 443,070 |
| 8 | G.R. CUSCO. | 1, 360,772,998 |
| 9 | G.R. HUANCVELICA | 610, 756, 169 |
| 10 | G.R. HUANUCO. | 687, 955, 379 |
| 11 | G.R. ICA | 677, 015, 757 |
| 12 | G.R. JUNÍN | 970, 791, 871 |
| 13 | G.R. LA LIBERTAD | 1, 319, 794, 826 |
| 14 | G.R. LAMBAYEQUE | 793,924,342 |
| 15 | G.R. LIMA | 831,715,752 |
| 16 | G.R. LORETO | 984,998,466 |
| 17 | G.R. MADRE DE DIOS. | 228,884,292 |
| 18 | G.R. MOQUEGUA. | 308,062,474 |
| 19 | G.R. PASCO | 335,806,557 |
| 20 | G.R. PIURA. | 1, 190,004,524 |
| 21 | G.R. PUNO. | 1, 093,987,549 |
| 22 | G.R. SAN MARTÍN. | 772,256,411 |
| 23 | G.R. TACNA. | 353,939,430 |
| 24 | G.R. TUMBES. | 331,891,642 |
| 25 | G.R. UCAYALI | 437,448,256 |

De otro lado un estudio realizado por el Congresista Juan Carlos Eguren Schwander publicado con fecha enero del 2012, el nivel de gasto de los tres niveles de gobierno en el ejercicio económico 2011 es como sigue²⁸:

Ejecución de Inversiones de Sector Público por Niveles de Gobierno

- » La ejecución de Inversiones respecto al total del total del marco presupuestal para inversiones en el sector público, al término del 2011, fue de 69%.
- » El conjunto de pllegos del Gobierno Nacional ejecutaron el 78.1% de su marco presupuestal para Inversiones.
- » Los Gobiernos Regionales y Locales, mostraron niveles de ejecución de inversiones de 64.4% y 63.1%, respectivamente

Avance de Ejecución de Inversiones en relación al Marco Presupuestal: Año 2011

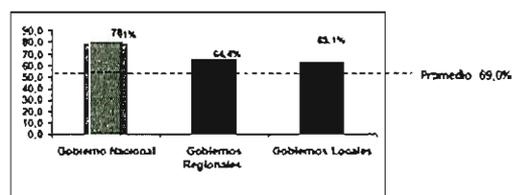
(En Nuevos Soles y en porcentajes respecto al marco presupuestal)

| Nivel de Gobierno | Marco Presupuestal de Inversiones (PIM) | Monto Ejecutado | Avance % |
|----------------------|---|-----------------------|-------------|
| GOBIERNO NACIONAL | 12,968,491,700 | 10,123,917,915 | 78.1 |
| GOBIERNOS REGIONALES | 7,444,330,714 | 4,792,886,343 | 64.4 |
| GOBIERNOS LOCALES | 13,928,068,932 | 8,793,872,425 | 63.1 |
| Total | 34,340,891,346 | 23,710,676,683 | 69.0 |

Fuente: Elaborado en base a cifras del SIAF - MEF.

Avance Porcentual de Ejecución de Inversiones en relación al Marco Presupuestal: Año 2011

(En porcentajes respecto al marco presupuesto anual)



Fuente: Elaborado en base a cifras del SIAF - MEF.

²⁸ <http://e.gestion.pe/128/doc/0/0/4/3/3/433529.pdf>

Como vemos las cifras evidencian una ineptitud en el gasto no solo a nivel del gobierno central sino también a niveles de los gobiernos subnacionales. Estos hechos explican de algún modo que las clases sociales menos favorecidas muestren su descontento al no sentir que el Estado y en específico el gobierno y su crecimiento no llegan a favorecerlos de modo tangible, generando con ello un descontento generalizado que se materializa a través marchas y protestas en contra del gobierno nacional, cuando en ocasiones la responsabilidad es estrictamente de los gobiernos subnacionales.

Evidentemente, este análisis no toma en cuenta también las rigideces que se mantienen por parte de los sistemas administrativos y la débil política de recursos humanos para desarrollar capacidades en la gestión de estos sistemas, las cuales podrán ser resueltas con la propuesta en mención.

Articulación del sistema de planeamiento.

El Perú cuenta con un sistema de planeamiento que ya sea por falta de voluntad política o capacidades institucionales o humanas no viene respondiendo a un instrumento que es utilizado tanto por el sector privado como los estados.

Institucionalizar este sistema es básicamente recuperar sus funciones que son de:

- 
1. **Prospectiva:** Mirar el largo plazo; salir del cortoplacismo; construir futuro.
 2. **Coordinación:** Articular políticas; coordinar programas; generar sinergias; establecer puentes en los planos sectoriales y regionales.
 3. **Evaluación:** Promover una gestión por resultados; evaluar planes, políticas, programas y proyectos; mostrar resultados; ofrecer transparencia.
 4. **Concertación:** Generar consensos en torno a las grandes prioridades; buscar acuerdos nacionales, regionales y sectoriales. Terminar con la neutralidad.

El Decreto Legislativo N° 1088 crea el sistema de planeamiento estratégico (SINAPLAN), el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Foro del Acuerdo Nacional reconocido como instancia de concentración nacional (Art. 3. Acápite 1 c). Asimismo, las entidades autónomas, sectores, gobiernos regionales y locales están obligadas a contar con sus planes de desarrollo. Sin embargo, las funciones antes señaladas no vienen cumpliéndose en términos efectivos por falta de voluntad política, no existir masa crítica para su implementación, así como los recursos financieros para dotarle de un sentido prospectivo a nuestro Estado y sociedad.

Los gobiernos regionales vienen implementando sus instrumentos de gestión pero muchas sin el acompañamiento necesario. Muchos de ellos cuentan con sus planes de desarrollo concertado, han creado sus Centros de Planeamiento

Regional innovando sistemas de gestión para su viabilidad y sostenibilidad, asimismo, implementan los instrumentos de ordenamiento territorial como la zonificación ecológica y económica.

El fortalecimiento de una cultura de inversión se refuerza con estos instrumentos que son participativos pero que a su vez al ser muy técnicos se tienden a politizar y lejos de cumplir las funciones antes indicadas sirven como instrumentos para obstaculizar el desarrollo regional o local.

La relativa reciente creación de los gobiernos regionales no les permite orientar el desarrollo y consensuar la estrategia adoptada por la sociedad pero a su vez tampoco puede consolidarse dado que los otros niveles de gobierno del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo no conoce de las limitaciones que afrontan ni tampoco de las innovaciones que se están produciendo.

Progresivamente los gobiernos regionales en coordinación con los ministerios involucrados en la prestación de los servicios más sensibles (Vivienda, Energía y Minas) están generando innovaciones organizacionales y presupuestales que les permiten apalancar con sus recursos determinados y administrar recursos provenientes de endeudamiento externo con el aval del Ministerio de Economía y Finanzas (Casos de Cajamarca e Iquitos) a través de programas regionales. De esta manera, se contribuye a modificar una cultura de proyectos caracterizada por la dispersión, ineficiente y susceptible de corrupción. La implementación de programas regionales son iniciativas que tienen que fortalecerse. En ese sentido, la interacción periódica con el Poder Legislativo y los organismos públicos correspondientes generarán efectos sinérgicos que fortalecen la estructura organizacional del Estado y su legitimidad ante la sociedad civil pues se responde a sus necesidades.

Límites del modelo de descentralización.

El proceso de descentralización en el Perú requiere perfeccionarse fundamentalmente por los niveles de conflictividad que vienen sucediéndose y donde las autoridades regionales, locales y organizaciones de la sociedad civil son las que muestran su malestar siendo las razones las siguientes:

- Los mayores índices de pobreza y desigualdad se encuentran en regiones con mayor abundancia de recursos naturales, los cuales son los que mantienen posiciones críticas y donde muchas veces devienen en demandas políticas radicales.
- La desactivación del Consejo Nacional de la Descentralización (CND) y su transferencia a la Secretaria de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros minimizó su rol político pues éste ejerce tan solo una función administrativa. La descentralización es fundamentalmente política y su participación en el Consejo de Ministros tenía la finalidad de incidir en los temas relevantes para los gobiernos regionales y locales.

- El proceso de transferencia se ha realizado sin transferencia de capacidades, recursos financieros y acompañamiento en las nuevas competencias, asimismo, por mantener sistemas administrativos rígidos y disuasivos (SNIP, contrataciones y adquisiciones, presupuesto, planeamiento) determinando que sean visto como obstáculos antes que como instrumentos para lograr el desarrollo.
- Presiones para gastar rápido y sin responder a un plan de desarrollo tanto del nivel nacional como de las empresas aportantes. De la misma manera, por parte de la sociedad civil al temer que se reviertan los recursos o sean susceptibles de corrupción.
- Necesidad de desarrollar capacidad de regulación de las regiones: agua, minería y servicios públicos, así como en la gestión de políticas sociales y ambientales.
- Incapacidad por promover el desarrollo regional y local basado en los instrumentos de asociatividad antes que orientar el gasto en mayores sueldos

Alternativas desde el Congreso.

Frente a esta situación el Congreso de la República tiene un instrumento constitucional que le permite ejercer su función de control y fiscalización del poder ejecutivo. Así la Constitución Política del Perú en su artículo 118° inciso 7) señala:

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

7. *Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.*

En ese mismo orden de ideas la misma Constitución señala:

Artículo 130°.- *Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.*

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

El ciudadano peruano que resulta elegido como Presidente de la República, reconociendo – como no puede ser de otra forma – al Congreso de la República como el primer poder del Estado acude a la majestad del Congreso y da cuenta

a través del mensaje a la nación de la política a implementar y los objetivos que su administración piensa ejecutar.

El mensaje a la nación viene a ser entonces un ejercicio democrático en donde – el pueblo – representado en el Congreso de la República – escucha y toma nota de las líneas generales que el gobierno – en la persona del Presidente de la República – implementará de modo general en los 5 años de gobierno y de modo específico cada año presupuestal. Ese es el real propósito del artículo 118° de la Constitución.

En esa línea de pensamiento debe entenderse la presentación del gabinete ministerial. Entonces, el Presidente de la República acude al Congreso de la República y desarrolla su plan anual de gobierno y 30 días después de la juramentación del gabinete ministerial, el Presidente del Consejo de Ministros y el gabinete en pleno²⁹, acude a la representación nacional para que le explique al detalle aquello que el Presidente ha explicado de forma general.

La importancia de estos dos hechos políticos – Mensaje de la Nación y el Voto de Confianza al Gabinete – radica en el sentido que, es el Congreso de la República – a través del voto de confianza – que el oficialismo se compromete a coadyuvar en todo lo que sea necesario para el desarrollo de ese plan de gobierno; y de otro lado la oposición, con su voto en negativo o abstención se compromete, a ejercer su función de fiscalizar la política presentada por el gobierno de turno, teniendo como instrumentos de control político la interpelación y la censura de ser el caso. Entonces, la responsabilidad del gobierno en ejercicio es, no solo decir qué es lo que va hacer, sino cumplir con todo aquello que se compromete hacer.

El Congreso de la República como asamblea nacional - puesto que está constituida la representatividad nacional y sus leyes son de alcance nacional – es el primer poder del Estado y es la institución determinada por la Constitución a cumplir funciones fundamentales siendo ellas:

- ✓ La Función Legislativa;
- ✓ La Función Fiscalizadora;
- ✓ La Función de Representación; y
- ✓ El Control Político³⁰.

Es por ello que en clara y absoluta correspondencia con su función fiscalizadora y control político el artículo 96° de la Constitución señala:

Artículo 96°.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras

²⁹ Artículo 82 del Reglamento del Congreso.

³⁰ Artículo 2° del Reglamento del Congreso de la República.

Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Y para mejor desarrollar la facultad de fiscalización y control político el artículo 97° de la carta fundamental señala:

Artículo 97°.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

En esa misma línea de acción va el artículo 5° del Reglamento del Congreso al señalar que en cuanto a la función de control político:



Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Si bien es cierto el artículo bajo comentario establece la obligatoriedad de comparecencia ante la representatividad nacional de cualquier autoridad o ciudadano cuyos temas a indagar son de interés público, lo cierto es también que muchas de estas comparecencias se hacen ante la denuncia o hecho - que motive tal apercibimiento - consumados, es decir, cuando el posible hecho ilícito o transgresor de la ley ya se consumó.

En el caso de las autoridades de los gobiernos subnacionales muchos de ellos se niegan a asistir a las comisiones ordinarias y extraordinarias del Congreso de la República aduciendo lo prescrito en el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial³¹ que señala:

³¹ Decreto Supremo N° 017-93-JUS

Artículo 4.- Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala. Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede abocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia³².

Pero además en el mejor de los casos, la asistencia de la autoridad se hace sobre la base de información periodística o sobre la base de documentación no oficial u obtenida de modo subrepticio.



En esa línea de pensamiento, cabe preguntarnos si es eficiente ejercer el control político de los gobiernos subnacionales a partir de la exigencia constitucional de que estos asistan al pleno del hemiciclo del Congreso de la República a dar cuenta de su plan de desarrollo regional y su complementariedad con los planes de desarrollo nacional. Creemos que la asistencia de los Presidentes Regionales al Pleno del Congreso de la República y la dación de un voto de confianza, marca un hito en la historia del Perú, pues a través de este mecanismo se acabaran las improvisaciones en la implementación de las políticas de gobierno de regional y su articulación con las políticas de alcance nacional,

Dada la trascendencia de los gobiernos regionales en el quehacer político, económico y administrativo del país es necesario establecer un tiempo límite en que estos permanezcan en el poder. En la actualidad la actual constitución política del Estado reconoce la posibilidad de que los presidentes regionales sean reelegidos de manera indefinida. Este hecho creemos que es un error, pues se ha demostrado que la permanencia ininterrumpida en el poder genera distorsiones no solo en los objetivos que persigue la política de gobierno regional sino que genera mecanismos de represión en los futuros o posibles candidatos; la asimetría económica, en cuanto a los recursos con los que cuentan los actuales presidentes regionales respecto de sus posibles competidores pone en desventaja a los posibles candidatos con relación al presidente en ejercicio.

Por este motivo nuestro proyecto de ley sostiene que es necesario poner coto a esta situación y por ello plantea que la reelección de un presidente regional sea

³² Bajo este argumento legal por ejemplo no asistió a la Comisión de Constitución en la legislatura pasada los señores Miguel León Barandiarán y Miguel Chegade Moya del caso Azucarera Andahuasi.

por una única vez. Es decir, que los presidentes regionales en ejercicio solo puedan presentarse una sola vez a una reelección y no de manera indefinida como se plantea actualmente.

Como nunca los gobiernos subnacionales ostentan en sus arcas significativos recursos económicos, qué como hemos visto líneas arriba no alcanzan a ejecutar, sin embargo, tampoco se conoce de las innovaciones que modifican y permiten ejecutar inversiones de escala regional estando pendiente generar las condiciones para que inviertan en megaproyectos de alcance regional que contribuyan al desarrollo regional y su engranaje con el desarrollo nacional.

En promedio aún los gobiernos subnacionales, desarrollan obras públicas de índole provincial o distrital y aun así se gasta mal. Se invierte en obras intrascendentes y en la mayoría de los casos son obras de alcance urbano, ciudadano descuidando de modo flagrante al área rural, que en la práctica son los más necesitados, los megaproyectos de envergadura nacional simplemente son una utopía.

Pero lo grave del asunto es que en la práctica, en los hechos los gobiernos subnacionales no asumen su rol de Estado y terminan desconociendo las normas del propio Estado. Los Presidentes Regionales una vez instalados en sus cargos no actúan bajo el concepto de Estado Unitario por el contrario actúan, en algunos casos, desconociendo las normas del gobierno central.

Promueven marchas y bloqueos de carreteras en contra del gobierno central, desconocen las normas emitidas del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo utilizando mecanismos de presión no acorde con el Estado de Derecho, muchas veces violentando los derechos de los demás ciudadanos. Se promueven o proclaman territorios federados y liberados del ordenamiento nacional, se emiten ordenanzas regionales o locales vulnerando y usurpando funciones estrictamente válidas para el gobierno nacional.

Las presiones a las que están sometidas las autoridades regionales por un gasto eficiente provienen de varios actores. El gobierno nacional así como las empresas aportantes (canon, regalías, derecho de vigencia de minas) inciden en que se ejecute rápidamente y bien. De la misma manera, la sociedad civil por temor a que reviertan los recursos asignados o sean susceptibles de corrupción.

Asimismo, al estar expuestos a procesos de revocatoria y no haber demostrado las ventajas de una estrategia de mediano plazo con proyectos concretos se someten a las presiones de movimientos sociales donde por el temor a la revocatoria, falta de liderazgo resultan participando en cuanta marcha o movilización se realizan en contra del gobierno nacional, azuzando a la población en contra del Estado de Derecho, en contra de las grandes mayorías que quieren desarrollarse a través del empleo y la productividad.

Muchas veces los denominados frentes de defensa carecen de propuestas programáticas y buscan reivindicaciones ideológicas, de modo deliberado emplean escenarios políticos y trasladan la discusión ideológica - propias de las campañas electorales - al ámbito del gobierno y el manejo de la cosa pública. En su gran mayoría constituyen fuerzas de facto, que con el apoyo y financiamiento de los presidentes de gobiernos regionales - que en la práctica es malversación de fondos - realizan actividades que constituyen delitos en muchos de los casos.

Los gobernadores regionales y los alcaldes de los gobiernos locales olvidan que forman parte del Estado unitario y que en el desarrollo de las políticas de Estado ellos tienen una cuota de responsabilidad, pues su jurisdicción - ahí en donde ejercen el mandato constitucional - les exige el mayor grado de compromiso no solo con su región sino también con el país. En la actualidad asistimos a la idea antidemocrática de cierto presidente regional de querer cerrar el Congreso de la República, como en el periodo pasado de los gobiernos regionales existía la tentación de creación de un Estado dentro del mismo Estado.

El nivel de conflictividad del país se agudiza y son los gobiernos regionales constitucionalmente constituidos los que en ocasiones promueven de modo permanente el clima de inestabilidad, no respetando el derecho de los demás ciudadanos a la tranquilidad y al empleo y la seguridad, frente a estos hechos creemos que nuestra propuesta legislativa promoverá y perseguirá los siguientes objetivos:

- 
- ✓ Tener una base documentada de primera fuente para ejercer una real función fiscalizadora en los gobiernos regionales;
 - ✓ Se conocerá de primera fuente las carestías y propuestas normativas que necesitan los gobiernos regionales para su desarrollo;
 - ✓ Permitirá conocer de cerca los problemas de los gobiernos regionales y concertar con el Poder Ejecutivo para generar niveles de entendimientos.
 - ✓ Generar un espacio de discusión de modo tal que el Poder Legislativo sirva como foro de discusión no solo del gobierno nacional sino también del gobierno regional con plazos y responsabilidades determinadas.
 - ✓ Fiscalizar sobre la base de los planes de desarrollo regional los avances en la ejecución del gasto de los gobiernos regionales y su nivel de responsabilidad en comparación del gobierno central.
 - ✓ Promover una cultura del dialogo y de entendimiento entre el poder ejecutivo y los gobiernos regionales, de este modo el Congreso de la República se convierte en un foro de discusión en donde los actores políticos puedan concordar.
 - ✓ Se contribuye a legitimar a los gobiernos regionales y locales en cuanto a la administración de los recursos transferidos (canon, regalías, derechos de vigencia) pues se destinan al desarrollo regional y local, asimismo, se

minimizan las tensiones con el gobierno nacional y empresas aportantes porque se gaste rápido y eficientemente.

- ✓ Se aporta a viabilizar la capacidad prospectiva del sistema de planeamiento en lo operativo pues se articulan los planes nacional, regional y local, asimismo, se opta por optimizar las inversiones dándole un sentido estratégico a estas y minimizar la actual dispersión de proyectos por la periódica rendición de cuentas.
- ✓ Las exigencias administrativas a la inversión privada, en lo ambiental y social, lejos de representar nuevos obstáculos y riesgos de potenciales conflictos por su desconocimiento, en las reuniones anuales con los presidentes regionales permitirán compartir información sobre las ventajas de éstas y facilitar a las autoridades regionales jugar su rol promotor en los espacios regionales.
- ✓ Se modifica la conducta de priorizar la redistribución a través del empleo público por un comportamiento promotor de la asociatividad público privada. Las reuniones anuales permitirán que los megaproyectos puedan ser financiados por el sector privado, mecanismos de asociatividad pública privado o por los gobiernos nacional, regional y local.
- ✓ La permanente interacción entre los diferentes niveles de gobierno y el Poder Legislativo permitirá modificar o innovar los diferentes sistemas administrativos y funcionales de la gestión pública con lo cual se fortalece las políticas públicas, planes y programas.
- ✓ El Poder Legislativo mantendrá mecanismos de control efectivos a partir de información de primera mano y de permanente retroalimentación con los disponibles (Contraloría, otros)



Consideramos que los presidentes regionales deben explicar a la representación nacional su plan de gobierno regional y como estos se relacionan con la política integral del país. Este evento político será propicio para que los niveles de dialogo entre el gobierno central y los gobiernos del interior del país sean lo más eficientes posibles. Asimismo, como depositarios de la voluntad nacional, bien pueden y deben los parlamentarios de orden nacional plantear la censura a los Presidentes Regionales que no solo incumplen su plan de gobierno, sino que una vez instaurados en el poder exhiben nimios resultados, exiguos niveles de inversión. El gobierno regional y el gobierno central en la figura del Congreso de la República encuentran entonces un foro de debates en los que puedan intercambiar ideas que coadyuven en el desarrollo nacional a partir del desarrollo regional.

EFFECTOS DE LA INICIATIVA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene incidencia en la legislación nacional, pues para la correcta aplicación de esta reforma constitucional se requerirá modificar las leyes orgánicas de los gobiernos Subnacionales, en lo referente a las causales de vacancia de los gobernadores regionales y la modificación del

reglamento del congreso en cuanto al procedimiento que deberá seguir la vacancia de los gobernadores regional a solicitud del Congreso de la República.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

El Estado puede fortalecer los niveles de coordinación, comunicación y fiscalización con la aprobación de esta iniciativa legislativa. Esta la fórmula legal permitirá que el Estado fortalezca el sentido unitario de éste a partir de un instrumento de gestión que desarrolla capacidad prospectiva, efectiviza los consensos y previene los conflictos al interior del país. Los presidentes regionales como los titulares del sentir y de la representación de su jurisdicción serán debidamente escuchados y apoyados mediante su participación directa con la representación nacional sin que ello implique un incremento en el gasto público, por el contrario, se contribuyen a generar calidad de gasto.

Lima, setiembre de 2016



Carlos Domínguez Herrera
CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
Congresista de la República