

El Congresista de la República ARTURO CASTILLO CHIRINOS, que suscribe, Representante de la Nación y miembro del Grupo Parlamentario Accion Popular-CODE, ejerciendo el derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política, presenta el

PROYECTO DE LEY

Considerando:

Que, construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco receptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Que, en el contexto latinoamericano, la generación de desigualdades en el interior de los diferentes subespacios nacionales, caracterizadas por el grado de penetración de formas capitalistas en su territorio, que controlan la distribución de los beneficios del sistema, donde es neto el predominio de las formas capitalistas que se asemejan a las de las economías desarrolladas, donde coexisten o son dominantes formas precapitalistas o capitalistas en sus formas menos avanzadas, dado el grado de penetración débil, rezagado o en algunos casos prácticamente inexistente.

Que, es preciso iniciar cuanto antes, el proceso de descentralización considerando que la organización descentralizada del poder tiene una profunda raíz en nuestra historia; mas allá de las declaraciones, siempre ha crecido el descentralismo ante la tendencia de mayor

concentración del poder en un grupo de personas y un espacio geográfico.

Que, el logro de los propósitos permanentes de desarrollo requiere que las acciones relacionadas a la utilización del territorio y los recursos humanos, la distribución espacial de la población, el desarrollo productivo y la administración de los servicios deben encuadrarse dentro de los objetivos de la descentralización.

Que, la Constitución Política del Perú consagra en su artículo 43^o, al gobierno de la República del Perú como unitario, representativo y descentralizado, es más, la Constitución considera a la descentralización como un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. Así mismo, la Carta Magna consagra en su artículo 191^o, que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa; en adición a la palabra autonomía, desde una perspectiva etimológica, significa autoregularse. La suma de estas facultades, configuran lo que viene a ser un organismo público descentralizado.

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución del Estado.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

Ha dado la ley siguiente:

LEY MARCO DE DESCENTRALIZACION

TITULO PRELIMINAR
DISPOSICION GENERAL

Artículo 1º.- La Ley Marco de la Descentralización inicia el proceso de Regionalización y delimita el ámbito de las competencias regionales y de los Gobiernos Municipales, desarrollando los principios e instituciones cuya organización figura como mandato al Congreso de la República, según las normas de descentralización contenidas en el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Estado, que ésta Ley desarrolla. Tiene "carácter preferente" entre otras leyes de desarrollo constitucional, según la Octava Disposición Transitoria de la Constitución.

TITULO I
DE LA DESCENTRALIZACION

CAPITULO 1.- Del Objetivo de la Ley

Artículo 2º.- Son objetivos de la presente Ley Marco:

- a.- Definir los principios y objetivos de la descentralización y establecer las pautas, etapas y plazos del proceso;
- b.- Precisar las atribuciones y competencias de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Municipales;
- c.- Precisar los bienes y rentas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Municipales, bajo estrictos criterios de descentralización económica, financiera, tributaria y fiscal;
- d.- Delimitar las relaciones de los Gobiernos Regionales con los órganos de poder y de decisión política o jurisdiccional del Estado

Unitario: Gobierno, Congreso de la República, Corte Suprema de la República y Tribunal Constitucional;

e.- Delimitar las relaciones de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales.

Artículo 3º.- Para la aplicación de la presente Ley se considera las siguientes definiciones:

A.- Estado Unitario.- Es el Estado cuya creación se vincula a un solo centro de impulso político y gubernamental, a diferencia del Estado Federal, originado por el pacto o unión entre Cantones, Estados o Provincias miembros, cada cual con su propia Constitución y su propia organización jurídico-política en la cual no puede interferir el Gobierno de toda la Federación. El Estado Unitario, sin llegar a la estructura Federal, armoniza su territorio en forma descentralizada, conforme lo estipula el Art. 43º de la Constitución al definir al Estado Peruano: "Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado...". Para el efecto, crea Gobiernos Regionales con autonomía política, económica y administrativa, que encarnan el proceso de descentralización.

B.- Estado Descentralizado.- División territorial del Estado en zonas descentralizadas que favorecen el ejercicio directo y representativo de funciones de gobierno en asuntos de competencia Regional, con influencia exclusiva en su propio espacio Regional, de aquellas decisiones y competencias gubernamentales que fueron transferidas del Gobierno Central hacia las Regiones, encarnadas por sus centros de decisión político-administrativa del propio desarrollo, denominados Gobiernos Regionales.

C.- Centralismo.- Concentración de las decisiones administrativas, sociales, económicas y políticas en un sólo órgano de la Nación: El Gobierno Central. El centralismo obstruye el desarrollo armónico de un país, genera una perniciosa dependencia de los planes de inversión y desarrollo de las Regiones y cercena el ejercicio pleno de los derechos de participación y autogobierno Regional a los ciudadanos de las provincias del interior. Es la negación de la definición descentralista del Estado contenida en el Art. 43º de la Constitución

Política del Estado. En esta Ley, al Gobierno Central se le denominará "Gobierno Nacional".

D.- Descentralización.- Proceso destinado a lograr el desarrollo equilibrado y armónico del país, que consiste en la transferencia de capacidades políticas y administrativas del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, principalmente, así como el resto de autonomía y competencias de gobierno local en los Municipios, razón por la que se emplea la denominación "Descentralización Regional".

E.- Administración del Desarrollo.- Constituye un proceso permanente y organizado, a través del cual se preparan e implementan las acciones del gobierno en forma coordinada e integrada funcionalmente. En su dimensión regional y local se basa en el desarrollo equilibrado, orgánico y armónico de una Región, Provincia o Distrito, y en las relaciones que tengan entre sí dentro del contexto nacional ejerciendo atribuciones de naturaleza deliberativa, legislativa, normativa, ejecutiva y administrativa, que son específicas para alcanzar un desarrollo social, económico y político armónico en el país.

F.- Región.- Unidad geográfica, económica, histórica, cultural y administrativamente integrada. Unidad intermedia entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos locales para hacer efectiva en ella la administración del desarrollo.

G.- Gobierno Regional.- Organo de gobierno de una Región, con autoridades provenientes del sufragio popular y con facultades legislativas y ejecutivas de decisión en las materias de su competencia. Tiene autonomía política, económica y administrativa conforme lo estipula el Art. 197º de la Constitución Política del estado.

H.- Gobierno Municipal.- Organo de Gobierno Local, con autonomía política económica y administrativa. Puede ser, según su dimensión y sus funciones, Provincial o Distrital. Tiene plena facultad de decisión en los asuntos de su competencia.

CAPITULO 2.- De los Fines, Alcances y Principios de la Descentralización

Artículo 4º.- La conversión de la estructura centralista del Estado Peruano en un Estado Descentralizado en base a Gobiernos Regionales constituídos por autoridades electas es un mandato constitucional impostergable, según los Arts. 43º y 197º y Octava Disposición Transitoria de la Constitución Política del Estado. La Descentralización se ejerce y apoya a través de los Gobiernos Municipales.

Artículo 5º.- La Descentralización regional se efectúa gradualmente, garantizando la condición democrática, social, independiente y soberana de la República y la Unidad y representatividad de su Gobierno, lo cual incluye la organización democrática y representativa de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Municipales, así como el estricto respeto a su autonomía política, económica y administrativa.

Tal autonomía asegura el derecho de conocer y gobernar con exclusividad y sin injerencia alguna, gubernamental, administrativa o de cualquier otra índole, los asuntos de su competencia, conforme a las atribuciones reconocidas por la Constitución Política y la presente Ley.

Artículo 6º.- Principios rectores de la Descentralización:

A.- Es un proceso dinámico y permanente.- Exige una constante y continua sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos así como de los medios e instrumentos, buscando el perfeccionamiento y la consolidación de las instancias de Gobierno Regional y de los Gobiernos Municipales y su plena autonomía política, económica y administrativa respecto al Gobierno Nacional.

B.- Es irreversible.- El proceso debe garantizar en el largo plazo un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, y políticamente institucionalizado.

C.- Es democrático.- La participación del pueblo en cada una de las etapas del proceso de creación de las regiones y de organización de los Gobiernos Regionales, está inevitablemente asociada a la necesidad de descentralización del sistema decisional, tanto en la esfera pública como privada.

D.- Es coordinado.- El ejercicio de funciones del Gobierno Nacional, el Regional y el Municipal se funda en el respeto mutuo y recíproco de sus autoridades y atributos; así como en la cooperación y el apoyo obligatorios entre ambos para el cumplimiento cabal de sus obligaciones y en el sometimiento al principio de unidad e indivisibilidad del Estado. Debe interrelacionar a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen la confiabilidad para el desarrollo de sus actividades.

E.- Es integral.- La descentralización política administrativa y económica, cubre el territorio nacional a través de su nueva demarcación política establecida en Regiones, Provincias y Distritos. La descentralización y desconcentración de funciones que efectúe el Gobierno Nacional y algunos órganos centralizados al Gobierno Regional, o al espacio de su jurisdicción, se reproducirá en todo lo que sea posible al interior de la Región.

Artículo 7º.- Son objetivos de la descentralización regional :

A) Revertir la tendencia actual del centralismo que refleja un crecimiento desmesurado de Lima y las principales ciudades del país.

B) Superar las actuales desigualdades y desequilibrios entre las regiones y provincias con el propósito de alcanzar un desarrollo horizontal haciendo posible la complementariedad productiva entre ellos.

C) Alcanzar la especialización productiva de las regiones y provincias en función de la dotación de sus recursos naturales, asegurando en lo posible su industrialización en la zona donde estén localizados.

D) Establecer una ordenada y racional distribución de las actividades económicas, productivas y sociales en los diferentes ámbitos del territorio nacional.

E) Hacer uso racional de los recursos naturales en la exploración, explotación y transformación de los mismos, manteniendo el equilibrio ecológico así como evitando el deterioro ambiental, con la finalidad de que existan condiciones adecuadas para la producción, sostenimiento y habitabilidad de las poblaciones regionales y locales presentes y futuras.

F) Consolidar institucionalmente los gobiernos regionales y locales como consecuencia de una estructura descentralizada del Estado que garantice una efectiva administración regional y local del desarrollo en beneficio de los legítimos intereses de la población.

Artículo 8º.- El proceso de descentralización Regional afecta las atribuciones del Poder Ejecutivo, encarnadas por los Ministerios, así como a todas las Instituciones y organismos públicos centrales.

Artículo 9º.- La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá la organización, composición y funciones de la administración de justicia en consideración a la nueva estructura regional.

Artículo 10º.- El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, así como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, se descentralizan por Ley.

Artículo 11º.- Mediante un conjunto armónico e integrado de Leyes complementarias se regula la descentralización regional de las actividades privadas en lo político, económico, social y cultural. El Desarrollo e implementación de estas normas se producen en simultáneo con la descentralización y regionalización del Estado.

TITULO II DE LA REGION

-

CAPITULO I.- Naturaleza y Conformación

Artículo 12º.- La Región es una unidad geo-económica integrada por pueblos con raíces comerciales y culturales, en espacios que históricamente envuelven intereses económicos comunes y expectativas de desarrollo conjunto, con tendencia a la articulación interna y al intercambio regular y sostenido.

La Región propiciará el ejercicio de actividades económicas complementarias entre sí y facilitará la especialización productiva regional, orientándola al mercado nacional como elemento de integración y al comercio internacional para la generación de divisas.

Artículo 13º.- Cada Región se crea por Ley, conforme al procedimiento establecido por ley especial y siempre y cuando se haya cumplido con realizar el referéndum que establece la Constitución.

Artículo 14º.- En cuanto al ámbito que tendrá cada Región la propuesta inicial de delimitación tendrá en cuenta el que corresponde a los actuales Consejos Transitorios de Administración Regional, que corresponde a las Regiones : **GRAU, AMAZONAS, REGION NOR-ORIENTAL DEL MARAÑÓN, UCAYALI, INKA, LA LIBERTAD, LOS LIBERTADORES-WARI, ANDRES AVELINO CACERES, CHAVIN, AREQUIPA, MOQUEGUA-TACNA-PUNO Y SAN MARTIN.**

Artículo 15º.- 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.

Artículo 16º.- Las Regiones para ser creadas deberán demostrar que poseen una capacidad económica no menor del 4% del producto bruto nacional o más de un millón quinientos mil habitantes. Las excepciones sólo pueden aplicarse a las Regiones existentes actualmente.

Artículo 17º.- El número de Regiones es indeterminado.

Artículo 18º.- Las Regiones se constituyen de acuerdo a lo estipulado en el Art. 190º de la Constitución Política del Estado y la Ley de Constitución de las Regiones. 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.

Artículo 19º.- La modificación del ámbito de la Región se efectúa vía referéndum. Dicho procedimiento queda expedito después de transcurridos 10 años de establecido el Gobierno Regional respectivo.

CAPITULO 2.- Naturaleza del Gobierno Regional

Artículo 20º.- El Gobierno Regional es el órgano de gobierno en la Región, cuya finalidad es lograr el desarrollo integral y armónico de la Región, con la participación de la población.

Artículo 21º.- El Gobierno Regional es una persona jurídica de derecho público, goza de plenas facultades legislativas y ejecutivas de decisión en las materias de su competencia. Su autonomía política, administrativa y económica está sujeta al carácter unitario, representativo y descentralizado del Estado.

CAPITULO 3.- Estructura del Gobierno Regional

Artículo 22º.- Son órganos del Gobierno Regional: la Presidencia de la Región, el Consejo Ejecutivo del Gobierno Regional y el Consejo de Coordinación Regional.

Artículo 23º.- El Presidente del Gobierno Regional es elegido en sufragio popular y directo, encabezando una lista de colaboradores, que integrarán su Consejo Ejecutivo en el Gobierno Regional. Entre ellos, el Presidente nominará a un Vice-Presidente de la Región. El

Presidente del Gobierno Regional lo es también de la correspondiente Región.

Artículo 24º.- El Presidente del Gobierno Regional ejerce facultades ejecutivas y administrativas, en colaboración con su Consejo Ejecutivo.

Artículo 25º.- El Consejo de Coordinación Regional está integrado por los Alcaldes Provinciales. El Consejo reunido elige a su Presidente, ejerce facultades legislativas, normativas y fiscalizadoras.

Artículo 26º.- El Gobierno Regional ejerce sus funciones a través de Leyes Regionales, Decretos y Resoluciones. La organización, funciones específicas, así como sus recursos económicos y financieros, y sus relaciones con los otros niveles de gobierno, se establecen en la Ley Orgánica de Regiones.

Artículo 27º.- Las Regiones establecerán mecanismos de expresión y participación de la ciudadanía y asegurarán el ejercicio ciudadano del derecho de petición, del derecho a la iniciativa legislativa y a las consultas populares, en materias de influencia exclusivamente regional. Estos mecanismos serán regulados en la Ley Orgánica de Regiones.

Artículo 28º.- Como mecanismo de participación, las Regiones alentarán instituciones para la concertación de intereses públicos de la Región con intereses gremiales y privados. La Ley Orgánica de Regiones establecerá la organización de un Consejo Consultivo Económico y Social, con representantes designados por sus gremios y con un sistema de dietas.

Cuando la concertación con sectores privados se realice, ella se efectúa por escrito y tendrá 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.

-

-

CAPITULO 4.- Atribuciones y Competencias

-

Artículo 29º.- Dentro de su jurisdicción territorial 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 del nivel universitario; energía; forestal y fauna; hidrocarburos; industria; medio ambiente, obras públicas y recursos naturales; minería; pesquería ; previsión social, salud y salubridad; trabajo y promoción de empleo; transportes, turismo; vialidad y vivienda.

Artículo 30º.- Sectorialmente los Gobiernos Regionales tienen funciones para :

a) Dirigir, regular y gestionar las actividades y acciones inherentes al Estado;

b) Ver, dirigir, administrar y regular las actividades en los sectores productivos y extractivos de su competencia.

Artículo 31º.- Son atribuciones de los Gobiernos Regionales:

a.- 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 aquellas 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 de acuerdo a la legislación vigente sobre la gestión ambiental.
- i.- Administrar sus bienes y rentas;
- j.- Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones, las que se les asignen por Ley y las que se le encarguen por decisión de otras instituciones y órganos de gobierno.

Artículo 32º.- Habrá una lista de materias de gobierno regional, cuya legislación básica estará a cargo del Congreso de la República. La lista será establecida en la Ley Orgánica de Regiones y sobre esos temas no podrá desarrollar la legislación nacional. El Tribunal Constitucional resuelve en caso de conflicto de competencia entre el ámbito legislativo nacional y el ámbito legislativo regional.

Artículo 33º.- Los Gobiernos Regionales no pueden ejercer competencia alguna sobre materias exclusivas de determinación por los órganos del Gobierno Nacional, tales como:

- a.- Los derechos y deberes fundamentales de la persona o que alteren el principio de igualdad;
- b.- La nacionalidad, ciudadanía, extranjería, asilo y extradición;
- c.- Las relaciones exteriores, la seguridad exterior;
- d.- La legislación civil, penal y financiera;
- e.- El régimen monetario y bancario;
- f.- La administración de justicia;
- g.- El régimen de comercio exterior;
- h.- La regulación de la Marina Mercante, la Aviación Comercial; y,
- i.- La regulación de las telecomunicaciones.

CAPITULO 5.- De la participación ciudadana en el gobierno regional

Artículo 34º.- Los habitantes de una región, individual o asociadamente tienen derecho a participar en la gestión del gobierno regional, a través de las formas y mecanismos que se establezcan.

Mediante la Ley Orgánica de Regiones se establece las formas de participación, así como los procedimientos para su ejercicio.

Artículo 35º.- Es derecho de las organizaciones ciudadanas constituidas como personas jurídicas o de hecho, ser reconocidas por el gobierno regional . A dicho efecto se incluye a las organizaciones de pobladores, juntas de vecinos, organizaciones de base y demás que se constituyan.

Las organizaciones ciudadanas son autónomas. El gobierno regional se abstiene de intervenir en la formulación de sus Estatutos y en su vida interna.

Artículo 36º.- Son formas de participación ciudadana en su respectiva región, las siguientes:

1. Elección de autoridades regionales
2. El derecho de información.
3. El derecho de petición.
4. El derecho de iniciativa legislativa regional
5. El derecho de revocatoria.
6. El derecho de remoción de autoridades.
7. El derecho de rendición de cuentas.
8. La consulta popular.
9. La participación en la gestión de proyectos de desarrollo regional.
10. Otras formas que se establezcan.

Los gobiernos regionales pueden establecer otras formas de participación vecinal sin restricción alguna, dentro de los márgenes de la Ley.

Artículo 37º.- El derecho de revocatoria y de remoción de las autoridades regionales elegidas se ejerce de acuerdo a las reglas que establecen la Ley N° 26300 "de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos".

La revocatoria del mandato no inhabilita al revocado para postular al mismo cargo en elecciones siguientes.

Artículo 38º.- Los vecinos tienen derecho a ser informados de la marcha de la gestión del gobierno regional por sus autoridades. El

derecho se ejerce por escrito y no incluye asuntos de carácter reservado.

Artículo 39º.- A iniciativa de la Presidencia de la Región o con el voto aprobatorio de los 2/3 de los miembros del Consejo de Coordinación Regional o a solicitud del 35% de los electores de la circunscripción correspondiente, el Presidente de la Región convoca a consulta popular sobre legislación regional y asuntos de su respectiva competencia que afecten a los habitantes de la jurisdicción.

Para que la consulta sea válida se requiere que concurra a votar no menos del 30% del número total de electores de la respectiva circunscripción. El resultado de la consulta popular es vinculante y obliga a los órganos de gobierno regional. El proceso de consulta es conducido por el sistema electoral.

TITULO III

DE LA DESCENTRALIZACION ECONOMICA, FISCAL Y FINANCIERA

CAPITULO 1.- Del Orden Financiero y Tributario Regional

Artículo 40º.- Son recursos de los Gobiernos Regionales:

- a.- El patrimonio mueble e inmueble que poseen los actuales Consejos Transitorios de Administración Regional;
- b.- Las transferencias presupuestales del Gobierno Nacional, así como el monto no ejecutado de las transferencias y otros recursos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto;
- c.- Los ingresos y rentas que producen sus bienes y servicios propios;

- d.- Los impuestos creados a su favor y todos los demás derechos, licencias, préstamos, contribuciones, o cualquier otro que se establezca o concerte por Ley o con arreglo a ella;
- e.- Un porcentaje por concepto del Canon por la explotación de los recursos naturales;
- f.- Una cuota determinada del Fondo de Compensación Regional;
- g.- Créditos internos y externos que se concreten de acuerdo a Ley; y,
- h.- Los demás que determine la Ley.

Artículo 41º.- Los bienes del Gobierno Regional tienen la condición jurídica de los bienes del Estado. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 42º.- El Presupuesto General de la República consignará una transferencia no menor del 20% 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.

Artículo 43º.- Créase, por la presente Ley, el Fondo de Compensación Regional, el mismo que estará constituido por el 25% de la recaudación mensual del I.G.V., el 10% de la recaudación del Canon a la explotación de los recursos naturales que se produzcan en las Regiones y los demás recursos asignados por Ley especial, que también establecerá los criterios para su uso y distribución. Esta asignación se alcanza gradualmente en el lapso de cinco años,

conforme van transfiriéndose competencias a los Gobiernos Regionales.

Artículo 44°.- La Descentralización Tributaria se regula por Ley. Alcanza la administración, recaudación y fiscalización. Los Gobiernos Regionales y Locales se encargan de administrar los tributos así como las aduanas mediante transferencia de competencias por parte de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD).

Artículo 45°.- El canon a la explotación de los recursos naturales que producen en la Región, se distribuye de la siguiente manera :

- a) Diez por ciento (10%) para el Fondo de Compensación Regional;
- b) Diez por ciento (10%) para el Fondo de Compensación Municipal;
- c) Cuarenta por ciento (40%) para el Gobierno Regional;
- d) Veinticinco por ciento (25%) en partes iguales, entre todas las Municipalidades Provinciales de la Región; y,
- e) Quince por ciento (15%) para las Municipalidades Provinciales donde se encuentre localizado el recurso.

CAPITULO 2.- Del Presupuesto Regional

Artículo 46°.- El proyecto de Presupuesto Regional es elaborado por el Consejo Ejecutivo de Gobierno Regional y aprobado por el Consejo de Coordinación Regional, que lo sustenta en Sesión del Consejo de Ministros.

Artículo 47°.- El Presupuesto Regional, en lo relativo a transferencias del Gobierno Nacional 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. Aprobado por los órganos de gobierno regional, será incorporado al Presupuesto General de la República y sustentado ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Artículo 48º.- El Presupuesto Regional será distribuido de acuerdo a criterios que serán contenidos explícitamente en el mismo. En esta distribución se dará prioridad a los programas sociales y a los gastos de inversión.

CAPITULO 3.- De la Inversión Pública Descentralizada

-

Artículo 49º.- La distribución de fondos para inversión pública del Presupuesto Regional se realizará teniendo en cuenta los criterios de eficiencia, necesidades básicas e impulso al desarrollo regional.

Artículo 50º.- Mediante un conjunto de normas que definan la especialización y vocación productiva de las Regiones, Provincias y Distritos se descentralizan gradualmente las actividades económicas, productivas y financieras en un plazo de cinco (05) años. El Estado promueve su descentralización mediante convenios de garantía y estabilidad jurídica.

Artículo 51º.- Por Ley se definirán los criterios para calificar los proyectos de inversión pública como nacionales, regionales o locales. Cada Organismo de Gobierno, nacional, regional o local, ejecutará el proyecto que le corresponde. Ninguno puede sustituir a otro ni duplicar las funciones que le señala la Ley, a no ser que medie convenio o encargo expreso de la instancia involucrada.

Artículo 52º.- 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.

Artículo 53º.- 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.

Artículo 54º.- El Sistema Financiero Nacional se descentraliza gradualmente a través de una legislación especial en un plazo de cinco (05) años.

Artículo 55º.- Con el voto mayoritario de sus respectivos Consejos de Coordinación Regional, dos o más Regiones contiguas pueden establecer convenios de cooperación de integración presupuestal, exclusivamente con fines de desarrollo y para realizar una o más inversiones de gran impacto económico y social que comprometan recursos presupuestales de por lo menos dos ejercicios. En tales casos, considerando los montos a invertir, el Gobierno Nacional podrá co-participar en la financiación y/o ejecución de la obra, canalizando hacia ella recursos reservados para la transferencia presupuestal regional.

Artículo 56º.- La descentralización económica y productiva promovida por el Estado tiene preferente atención en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

TITULO IV

DEL GOBIERNO MUNICIPAL

CAPITULO 1.- Naturaleza y Fin de las Municipalidades

Artículo 57º.- La Municipalidad es el Organo de Gobierno Local. Es una persona jurídica de derecho público con autonomía política, administrativa y económica. Goza de plenas facultades de decisión en los asuntos de su competencia, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 58º.- Las Municipalidades se constituyen y ejercen jurisdicción, según su categoría. Las Municipalidades Provinciales la ejercen sobre el territorio de la respectiva Provincia y el Distrito del Cercado, salvo en el caso de Lima -Callao y de otras áreas metropolitanas que la Ley especifique. Las Municipalidades Distritales sobre el respectivo Distrito; y las Municipalidades Delegadas sobre el territorio delimitado por la norma municipal de su creación.

Artículo 59º.- Las Municipalidades representan a la comunidad. Son sus principales funciones promover la adecuada prestación de servicios públicos comunales, fomentar el bienestar y el desarrollo integral en el ámbito de su jurisdicción y estimular la participación vecinal en los asuntos de la comunidad.

CAPITULO 2.- Organización y Competencia de los Gobiernos Locales

-

Artículo 60º.- La Ley Orgánica de Municipalidades norma la organización de los Gobiernos Locales del país y define sus competencias, en concordancia con el Artículo 192º de la Constitución Política del Estado. La Ley Orgánica de Municipalidades garantizará la autonomía política, económica y administrativa de los Gobiernos Municipales de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución.

-

CAPITULO 3.- De los Organos de Gobierno de la Municipalidad

Artículo 61º.- Los Organos de Gobierno de las Municipalidades son la Alcaldía y el Concejo Municipal.

Artículo 62º.- El Alcalde es la máxima autoridad política a nivel local y ejerce todas las funciones ejecutivas y administrativas. El Teniente Alcalde es el primer regidor de la lista del Alcalde, reemplaza al mismo en su ausencia con las mismas funciones.

Artículo 63º.- El Concejo Municipal está conformado por el número de Regidores que determine la Ley Orgánica, en proporción al electorado de cada Municipio. Los Regidores, a través del Concejo, ejercen funciones normativas y fiscalizadoras.

Artículo 64º.- Los Alcaldes y Regidores son elegidos por sufragio directo de los vecinos de la respectiva jurisdicción, pueden ser reelegidos y revocados conforme a Ley.

El mandato de los Alcaldes y Regidores se ceñirá de acuerdo a lo estipulado en la Quinta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política.

-

-

CAPITULO 4.- Del Régimen Económico y Financiero

-

-

Artículo 65º.- Son bienes y rentas de las Municipalidades todo lo asignado en el Artículo 193º de la Constitución Política del Perú y los

recursos adicionales que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 66º.- A partir de la vigencia de la presente Ley los recursos fiscales que les sean transferidos para su administración a los Gobiernos Locales, se incrementarán progresivamente en cada ejercicio presupuestal, en no menos del 10% hasta representar el 30% de los ingresos permanentes del Tesoro.

Artículo 67º.- Los bienes municipales tienen la condición jurídica de bienes del Estado. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 68º.- El Fondo de Compensación Municipal se constituye con los siguientes recursos :

1. El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal.
2. El rendimiento del Impuesto al Rodaje.
3. El rendimiento del Impuesto que grava la propiedad automotriz.
4. El rendimiento del Impuesto a las aeronaves y a las embarcaciones de recreo.
5. La transferencia anual de no menos del 20% de los recursos provenientes de la aplicación de los tributos nacionales.

Los recursos del Fondo de Compensación Municipal son intangibles. Las Municipalidades destinan no menos del 60% de los recursos que obtienen de este Fondo a gastos de inversión.

TITULO V

DE LOS AMBITOS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIA

CAPITULO 1.- De las Relaciones entre Regiones y Municipios

Artículo 69º.- Las relaciones entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Municipales de la respectiva Región se definen y deslindan a través del Consejo de Coordinación Regional. Son relaciones inspiradas en la mutua cooperación y en el apoyo de las Regiones al desarrollo local, respetando la autonomía de ambos niveles de Gobierno.

-

Artículo 70º.- Los Municipios de determinada Región pueden realizar peticiones y plantear propuestas y demandas conjuntas al Gobierno Nacional en general o a cualquiera de los Ministerios o de las Instituciones Públicas desconcentradas, a través del Consejo de Coordinación Regional. El oficio correspondiente se publicará en el Diario Oficial "El Peruano " y en el diario Regional de mayor circulación.

Artículo 71º.- El Presidente del Gobierno Regional mantiene relación directa de coordinación con los Presidentes de los demás Gobiernos Regionales con el objeto de tratar asuntos de interés interregional. Con aprobación del Consejo de Coordinación Regional, representa los intereses regionales ante el Gobierno Nacional.

Artículo 72º.- El Gobierno Nacional mantendrá relaciones normativas con los Gobiernos Regionales, luego de coordinar y definir la política y normatividad general de acuerdo con los planes de desarrollo regional que les han sido previamente sustentados. A los Gobiernos Regionales y Municipales les corresponde adecuar sus normas dentro de su competencia al sistema político y jurídico establecido, apelando si fuese necesario, al derecho de iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, que la Constitución le reconoce.

CAPITULO 2.- Conflictos de Competencia

Artículo 73º.- El conflicto surgido entre dos o más Gobiernos Regionales y entre dos o más Gobiernos Municipales se dirime judicialmente y en única instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

-

Artículo 74º.- Los conflictos de competencia surgidos entre un Gobierno Municipal y el Gobierno Regional o Nacional, o entre el Gobierno Nacional y un Gobierno Regional, se dirime ante el Tribunal Constitucional, conforme lo estipula el Artículo 202º de la Constitución. Presentada la demanda correspondiente, se paraliza todo trámite y acción administrativa sobre el asunto en dirimencia, salvo las cuestiones de manifiesta urgencia o gravedad, sólomente hasta superar esta situación.

Artículo 75º.- Los conflictos de competencia que surjan entre algún Gobierno Regional, o varios de ellos, y el Congreso de la República, 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, sólomente hasta superar esta situación.

TITULO VI

CONTROL Y FISCALIZACION

CAPITULO UNICO

Artículo 76º.- Con la asistencia del Organo Regional de la Contraloría General de la República, el Consejo Ejecutivo de Gobierno Regional elabora la Cuenta General del Presupuesto Regional, que será aprobada por el Consejo de Coordinación Regional antes de remitirse al Congreso de la República para su verificación final.

Artículo 77º.- Las Regiones y las Municipalidades 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.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS

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 respectivo se formula después de efectuado el referéndum de consulta.

SEGUNDA.- Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Congreso de la República aprobará, con carácter preferente, las siguientes Leyes :

- a) Ley de Consulta y Creación de las Regiones;
- b) Ley Orgánica de Regiones y Gobiernos Regionales;
- c) Ley Orgánica de Municipalidades;
- d) Ley de Financiamiento de Gobiernos Regionales, que incluya disposiciones sobre el Canon a la explotación de recursos naturales y estructure el Fondo de Compensación Regional; y,
- e) Ley de Descentralización Económica, Financiera, Tributaria y Fiscal, que incluya normas sobre el endeudamiento interno y externo de los Gobiernos Regionales y disposiciones para la inversión pública de proyectos nacionales, regionales y locales.

TERCERA.- Las primeras elecciones de Autoridades Regionales se celebrarán en Noviembre de 1998, junto a la próxima elección municipal. Para ese efecto la consulta para la formación de Regiones deberá realizarse a más tardar un año antes, en Noviembre de 1997.

CUARTA.- 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. Indefectiblemente, el primero de Enero de 1999 comenzarán a funcionar los Gobiernos Regionales.

QUINTA.- El personal estable, los bienes muebles e inmuebles que bajo inventario poseían los gobiernos regionales antes del 05 de abril de 1992, el acervo documental y demás recursos que administran los actuales Consejos Transitorios de Administración Regional, 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.

SEXTA.- El Poder Ejecutivo dentro del plazo de ciento ochenta (180) 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 todas sus dependencias que deban ser descentralizadas.

SETIMA.- 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 (03) años.

OCTAVA.- 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 alcanzando sus metas u objetivos.

NOVENA.- Deróganse todas las Leyes y disposiciones que se opongan a la presente Ley.

DECIMA.- La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

EXPOSICION DE MOTIVOS

El 2 de marzo de 1988 el Presidente del Perú promulgó la ley 24793 que creó la Región Grau, la primera región en América Latina configurada como una entidad territorial con personalidad jurídica de derecho público dotada de autonomía. Puede preverse un fuerte efecto de demostración sobre otros países en que la descentralización (territorial) ocupa un lugar importante en el discurso y el proyecto político.

Como en muchos otros casos, entre los cuales Francia puede considerarse a partir de 1982 como modelo, este acto fundacional del Perú genera una situación en que "la institucionalidad precede a la regionalidad" en el sentido de la creación de una nueva estructura societal territorial. Esto plantea un formidable desafío profesional a la planificación regional puesto que muchas de estas nuevas regiones

deben ser en verdad construidas tanto política como socialmente. Para utilizar una feliz expresión de un politólogo, en no pocos casos tales regiones son verdaderas creaciones ex nihilo.

La construcción política dice relación con el establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse incluso por decreto; la construcción social, por contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria sociedad regional.

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco receptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo. ¿Difícil pero insoslayable necesidad de una descentralización?

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La incorporación de América Latina al sistema capitalista mundial, en diversos momentos históricos, cubriendo actividades, procesos y subespacios en forma desigual, unida a la forma de gestión del desarrollo en los propios países, condicionó globalmente la presente situación:

El esfuerzo productivo se concentra en la demanda de los sectores de más altos ingresos, marginando al resto de la población que no alcanza a satisfacer siquiera sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud.

Las nuevas tecnologías, intensivas de capital y energía, con requerimientos de altas tasas de inversión y bajo crecimiento demográfico, no guardan relación con la dotación de factores de la mayoría de países de la región, con menor capacidad de inversión, elevada desocupación estructural y alto crecimiento demográfico, incrementando la desocupación y careciendo de capacidad para absorber al personal desplazado.

La generación de desigualdades en el interior de los diferentes subespacios nacionales, caracterizadas por el grado de penetración de formas capitalistas en su territorio, definiéndose: "áreas avanzadas o modernas" que controlan la distribución de los beneficios del sistema, donde es neto el predominio de las formas capitalistas que se asemejan a las de las economías desarrolladas: "áreas de atraso estructural", donde coexisten o son dominantes formas precapitalistas o capitalistas en sus formas menos avanzadas, dado el grado de penetración, débil, rezagado, o en algunos casos, prácticamente inexistente: "áreas, donde se combinan elementos pertenecientes a las otras dos", que han sido de muy baja ocupación previa, donde se introducen procesos de explotación por empresas altamente tecnificadas de elevada especialización, que funcionan como "enclaves", por su incapacidad de generar actividades nuevas y "espacios vacíos", relegando inmensos recursos naturales, que hubieran podido sustentar desarrollos sostenidos y autónomos.

La implantación de políticas de desconcentración espacial, promovidas desde el Estado, especialmente en países como Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, caracterizada por el desplazamiento de actividades "motrices", que se realizan cuando la inversión de capitales es justificada en que la medida de que los recursos naturales se encuentran alejados de las aglomeraciones ; o cuando lo que se desplaza son las máquinas y las actividades con perfiles económicos de alta especialización donde todo el aparato de gestión, permanece en la metrópoli, ya sea nacional o extranjera, dado el desarrollo de las comunicaciones, generando centros de crecimiento explosivo, que son incapaces de ser absorbidos por el tipo de tecnología empleado, que no hace sino repetir las consecuencias ambientales y personales de la calidad de los grandes centros urbanos.

La crisis de los 80, incrementa los problemas económicos de la región, caracterizados por la alta inflación, la carga de la deuda externa, los precios del petróleo de 1973 y 1979, las tasas de interés, la baja de los precios agrícolas, el rápido crecimiento de la población, la concentración de la propiedad de la tierra, ingresos dispares e ineficiencia gubernamental, poniendo de manifiesto, no sólo las deficiencias estructurales del modelo de desarrollo, sino que además generó nuevos obstáculos a la movilidad y cohesión social, donde la evolución de las condiciones de pobreza es una de las principales manifestaciones.

En efecto, hacia 1989 había cerca de 183 millones de personas pobres en América Latina, (44% de la población), 47 más que en el inicio de 1980 y 71 millones más que en el inicio de 1970. Del total de pobres existentes al finalizar la década anterior, alrededor de 88 millones eran indigentes (21% de la población).

La preocupación por definir acciones de específica incidencia regional tiene su origen y fundamento en la existencia de ciertos aspectos que se presentan con intensidad diversa en distintas partes de un determinado territorio nacional y que son percibidos como "problemas" por algunos de los agentes con responsabilidad en el proceso de planificación. Tales problemas se vinculan con los obstáculos a la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio y el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio en la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas. En lo esencial, a efectos de análisis, tales problemas pueden ser clasificados en dos grandes grupos que conviene distinguir, por cuanto cada uno de ellos ha dado origen a formas netamente diferenciadas de acción y han producido distintos resultados territoriales.

El primer tipo de problema está conformado por dos fenómenos de origen y evolución interdependiente: las **disparidades regionales** y la **concentración territorial** de las actividades y de la población en un número reducido de puntos de cada territorio nacional. Las denominadas disparidades regionales hacen referencia a un fenómeno que en forma sintética podría caracterizarse como desigualdades en: a) la distribución territorial de las fuerzas

productivas; b) el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio; c) los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo; y d) las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio.

Este conjunto de desigualdades configura una situación cuyo rasgo más importante desde el punto de vista de la dinámica de los procesos territoriales ha sido caracterizado como "una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva". En efecto, en un tipo de sistema donde buena parte de las decisiones más importantes sobre la utilización sectorial y territorial del excedente económico son adoptadas por los actores sociales privados, a base de un cálculo económico en el que fundamentalmente pesan sus expectativas de rentabilidad, el rasgo se sitúa como un factor determinante de las mismas. Es por ello que tiende a retroalimentarse de periodo en periodo el proceso de concentración espacial de las actividades en un número reducido de puntos caracterizados por aquellas condiciones más favorables "para una producción rentable y competitiva"; en otras palabras, en ello radican básicamente las condiciones para la perpetuación del crecimiento territorial desigual y, por ende, para la permanencia de las disparidades regionales en países capitalistas.

Inicialmente se había creído que el propio proceso de crecimiento terminaría por conformar una trayectoria tipo **U**invertida según lo propuesto por Williamson (Williamson, 1965); un comportamiento de este tipo suponía que a partir de ciertos niveles de crecimiento las disparidades comenzarían a atenuarse y se originaría naturalmente una tendencia hacia un mayor equilibrio interregional. Sin embargo, el análisis de la situación imperante en diversos países latinoamericanos que tuvieron elevados ritmos de crecimiento durante periodos relativamente prolongados, puso en evidencia que en el mediano plazo tales disparidades mostraban allí una mayor rigidez que la que suponía los mencionados planteos teóricos. Comprobaciones del mismo tenor se lograron para los fenómenos de concentración territorial. Todo ello dio fundamento a la convicción de que solo la acción gubernamental a través de diversos tipos de políticas podría permitir el control de dichos fenómenos y, de esta forma, lograr una cierta reversión de la tendencia a la perpetuación de las disparidades regionales y de la concentración territorial.

El segundo tipo de problema que ciertamente ha dado origen a experiencias concretas de acción regional, tiene relación con la escasa **integración económico-territorial** existente entre ciertas regiones de la periferia y los centros dinámicos de cada sistema.

En efecto, en el marco de los modelos de desarrollo que han predominado en América Latina durante las últimas décadas, se ha entendido que una mayor integración constituye una condición necesaria para la preservación y dinamización de los procesos de acumulación y de crecimiento del sistema en su conjunto. En este sentido se han señalado dos tipos de necesidades de integración que llevaron a desencadenar esfuerzos de planificación regional: por una parte, la necesidad de ensanchar el mercado interno movilizándolo mercados periféricos para la expansión industrial nacional (integración económica por el lado de la demanda) y, por otra, la necesidad de ensanchar la base de recursos del país movilizándolo recursos naturales en las áreas periféricas (integración económica por el lado de la oferta).

En lo esencial, éstos fueron los tipos de problemas que desencadenaron la preocupación por definir acciones específicamente destinadas a incidir en determinadas partes de un espacio nacional. A este respecto, la hipótesis que aquí se desea sustentar es que el primer tipo de problemas llevó a la aplicación de diversas estrategias y modelos orientados a lograr tener, en el mejor de los casos, una aplicación parcial y, por ende, resultados de escasa relevancia. En contraposición con ello, el segundo tipo de problema dio origen a acciones concretas orientadas a lograr una mayor y más efectiva penetración de las relaciones capitalistas de producción a lo largo y a lo ancho de cada territorio nacional, acciones éstas que realmente tuvieron un considerable éxito en términos de aumentar la integración económico-espacial; ello, sin embargo, no redundó en una mejoría de la situación de las regiones periféricas más pobres y, por lo tanto, en la reducción de las disparidades regionales.

En el marco de los esfuerzos por incorporar la dimensión espacial a los planes de desarrollo que fueron elaborados principalmente en la

época de la Alianza para el Progreso, se comenzó a preconizar la necesidad de regionalizar los territorios nacionales, considerando que ello constituía un requisito ineludible para desarrollar una efectiva práctica de planificación regional con cobertura nacional. Los principales antecedentes de esta concepción deben buscarse en la teoría y en la práctica del "aménagement du territoire" francés que, por entonces, comenzaba a tener una amplia difusión en varios países latinoamericanos; en efecto, el rápido conocimiento y difusión logrado en el ámbito latinoamericano por la Reforma Francesa de 1955, que estableció una regionalización como base de la acción regional para la reorganización territorial, condujo a que pronto varios países latinoamericanos comenzaran a adoptar este esquema como requisito para sus propias políticas regionales.

Es así que hacia comienzos de la década de los años setenta, ya Argentina, Brasil y Chile contaban con una regionalización del territorio nacional para propósitos de desarrollo integral, en tanto que Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, consideraban proposiciones concretas a este respecto y Perú y Venezuela tenían regionalizaciones en ejecución, en etapa de prueba. En años posteriores, si bien algunos de estos países dejaron de lado sus esfuerzos de regionalización (por ejemplo, Argentina y México), otros lograron introducirla y/o consolidarla en forma considerablemente estable, tal como es el caso de Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

LOS ANTECEDENTES DE DESCENTRALIZACION EN EL PERU

La organización descentralizada del poder tiene una profunda raíz en nuestra historia, mas allá de las declaraciones siempre ha crecido el descentralismo ante la tendencia de mayor concentración del poder en un grupo de personas y un espacio geográfico.

En la época pre-inca, existieron señoríos regionales de gran arraigo, fueron etnias, embriones de pequeñas nacionalidades, se extendieron

en todo el territorio. En los periodos Huari y Tiahuanaco, fueron integradas a formas mas amplias de dominio. El Tahuantinsuyo, con su poder central, se basó en integrarlas en los cuatro Suyos, con niveles que recogían sus tradiciones y formas de organización. Los 90 años de la dominación Inca se sustentaron en todos los avances de este colosal despliegue de los señoríos regionales.

La Colonia, con sus tímidos embriones de poder feudal en los corregimientos, fue pasada al control virreinal total por la reforma borbónica de las intendencias (Trujillo, Lima, Tarma, Huancavelica, Huamanga, Cusco, Puno, Arequipa y Maynas). Fue el periodo de mayor estructura centralista, impuesta justamente ante los brotes precursores de lo que sería más tarde la emancipación política del yugo colonial.

La República fué siempre declarativamente descentralista, y realmente centralista. Casi todas las constituciones formularon organizaciones descentralistas, pero no se llevaron a la práctica. Definida la hegemonía de la aristocracia criolla limeña y su articulación a los poderes mundiales, el Estado que se forjó fue centralista, correspondiendo una economía del mismo carácter.

A lo largo del siglo XIX existieron las Juntas Departamentales, sin rentas y a cargo de los prefectos que fueron creadas en 1823, restablecidas en 1828, suprimidas en 1834, nuevamente restablecidas en 1856 y suspendidas definitivamente en 1860.

En 1873, fueron establecidos los consejos departamentales y provinciales superpuestos a los municipios, que fueron extinguiéndose por ineficientes y artificiales. Estas estaban marcadas por los intereses de caudillos militares y federalistas gamonales, de espaldas a las etnias regionales y locales andinas.

El presente siglo ha visto la tenaz lucha por arrancar instituciones y rentas redistribuidas al descentralismo. Augusto Bernardino Leguía, en 1920, formó los Congresos Regionales, perdidos en las brumas del

discurso mientras se anulaba las pequeñas redistribuciones departamentales. Al final, se frustraron esas asambleas.

La Constitución de 1933 recogió las experiencias de las juntas departamentales pro-desocupados, y estableció los concejos elegidos por sufragio universal. Pero nunca se dio un solo paso en ese sentido. Estando a puertas de ser elegidos, se suspendió todo. Las pequeñas instituciones fueron arrasadas.

En 1945, se formaron las juntas municipales transitorias y se prepararon las elecciones municipales, que no llegaron a realizarse. Y en 1947 se fundó el Fondo Autónomo de Obras Públicas en el presupuesto nacional, para descentralizar la inversión pública.

La presencia del Sur, hace que entre los años 1948 a 1956 se formen otra vez las juntas Departamentales o Comisiones de Obras Públicas. Entre los años 1956 y 1962, estas iniciativas comienzan a echar a andar con las Corporación de Cusco y la Junta de Arequipa, y las Corporaciones de Tacna y Puno. Paralelamente se forma el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y se dicta la Ley de Industrias con mecanismos promocionales descentralistas.

Será recién en 1963 que los municipios se afianzan como la base de la vida democrática descentralizada en el país, y se sustentan en el sufragio pero con escasas rentas. Se forman los parques industriales, se impulsan hasta nueve Corporaciones Departamentales, en un afán desconcentrador de la administración más que una descentralización del poder.

Entre los años 1968 y 1975 se forman los Comités Regionales de Desarrollo, los que en 1977 son sustituidos por los departamentales. Y en 1978 se forman los Organismos Regionales de Desarrollo. Estos son ya los antecedentes inmediatos a la Constitución de 1979, la que

se debate en medio de una de los picos más altos de la lucha regional descentralista en el presente siglo.

Pese a todos los esfuerzos, mientras el pueblo se hacía cada vez más descentralista,

el país se volvía más centralista. El financiamiento, los servicios, la industria, la administración, el poder, todo se concentra en la capital de la República. Este es el abismo que debe superarse.

Puede apreciarse que los reclamos siempre se han dirigido hacia la conquista de una redistribución del poder y de los recursos. Entre el gobierno central y el municipal, se ha pugnado por un nivel de gobierno intermedio.

Este es el debate de los descentralistas de la década de los años 30. José Carlos Mariátegui, Víctor Haya de la Torre, Víctor Andrés Belaunde, Jorge Basadre, Emilio Romero, plantearon tesis y propuestas para regionalizar el Perú, asentándolo en nuestras raíces históricas y con base económica y de organización democrática.

Es la misma temática que el formidable movimiento regional de los años 70 vuelve a plantear. Los especialistas, como Javier Pulgar Vidal, Edgardo Mercado Jarrín, Efraín Gonzales, hacen nuevas y más elaboradas propuestas.

El debate constitucional de 1979 en este tema, lamentablemente, tuvo serias limitaciones. Si bien dio más competencias a los municipios y formuló la regionalización, lo hizo mezclando tesis contradictorias. Redujo la regionalización a la demarcación, insistió en la desconcentración administrativa antes que el desarrollo, la mantuvo con transferencias sin recursos propios, le dio composición funcional corporativa de tercios y, para rematar la hizo asambleísta y no ejecutiva.

Pese a estos errores, durante la década de los 80 se luchó por darle curso a la regionalización hasta que recién en los años 90, se empezó a llevar a la práctica sus primeros esfuerzos.

Desde los años 90, pues, se hizo patente que debía producirse un viraje que profundice democráticamente la descentralización en municipios, regiones y gobierno central. Este es el debate donde vuelven a plantearse, de otro modo, las disyuntivas que atravieza la historia de nuestro país respecto a su centralista Estado.

Algunos pretenden el retorno de un hipercentralismo, esta vez con la nominación de intendentes al estilo colonial, y la dispersión de instancias intermedias de gobierno regional.

Otros, en gesto romántico, recurren a fórmulas federalistas. Pero existe una amplia opinión descentralista, a fin de hacer un colosal esfuerzo para cambiar el Estado, asentándolo en nuestras raíces históricas, en nuestra real vida social y, perfeccionar la distribución de los recursos y poder. En la rebelión provinciana está el futuro del Perú.

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACIÓN NACIONAL

El proceso de distribución de la población por macroregiones, que interesa en cuanto punto de partida hacia la conformación de sistemas que sirvan de soporte al desarrollo

descentralizado del país, se caracteriza por lo siguiente:

La distribución del total de la población en estas regiones presenta a la Región Central (sin Lima Metropolitana) en un primer nivel de participación en 1961, pero que va cediendo su posición a la Región Norte a partir de 1972, conservándose la Región Sur en último lugar con participación menor y en continuo descenso en todo el periodo 1961-1993.

Se tiene así, crecimientos promedios anuales entre 1961 y 1993 de 2.5% para la Región Norte similar al promedio nacional, de 1.9% en la Región Sur y, de 1.7% en la Región Centro sin considerar Lima Metropolitana.

En cuanto a la partición de Lima Metropolitana, como es de suponer, está a la cabeza de la partición, con alrededor del 45% como promedio para todo el periodo, siguiendole la Región Norte, luego la Región Centro y, por último la Región Sur.

Es interesante, relevar cómo en el periodo 61-72, en el que el crecimiento de la población urbana adquirió un carácter masivo a nivel nacional, las tres regiones perdieron puntos en su participación en beneficio de Lima Metropolitana, que fué la única que incrementó su participación y que posteriormente a 1972, todas las regiones sin excepción incrementaron su participación urbana a excepción de Lima Metropolitana.

Respecto a la población rural solo la Región Norte incrementó su participación que alcanzó en 1993 al 40% de la población rural, lo que puede explicarse por el desarrollo de las irrigaciones como Jequetepeque, Virú-Moche y otras.

Las tres macroregiones sin considerar Lima Metropolitana han cambiado su condición de regiones mayoritariamente rurales de 1961, donde la Región Sur y Centro alcanzaban porcentajes de 76.3 y 75% respectivamente, a regiones que comparten su tamaño poblacional urbano con el rural, a excepción de la Región Norte, que alcanza un grado de urbanización de 54% en 1993, a pesar del incremento menor de su participación urbana, de 20.1% contra 25.8% de las otras dos, debido a que la Región Norte, ya tenía en 1961 un mayor grado de urbanización de 33.8% versus 25% para el Centro y 23.7% para el Sur.

A pesar de estas relaciones, es la Región Sur la que tiene el mayor ritmo de crecimiento urbano a partir de 1972, con tasas para los últimos periodos de 4.3% y 3.8% anual, superior al de la Región Norte que alcanza tasa de 3.9 y 3.6% anual y la Región Centro con tasas de 3.7 y 3.2% anual.

LA OCUPACION TERRITORIAL Y SU DESARROLLO

Los asentamientos humanos, son el resultado de la interacción de la sociedad (hombre y cultura), factor activo que actúa sobre su hábitat en procesos de ocupación, organización y equipamiento del espacio y el medio físico, factor pasivo, que es utilizado y modificado por la sociedad, para satisfacer sus necesidades de desarrollo económico, cultural y político, siendo por lo tanto, el reflejo físico espacial de las actividades productivas y de las formas de organización social.

El asentamiento humano es así, la forma más genérica de conceptualización de la ocupación poblacional del espacio físico.

La importancia de los asentamientos y los niveles de satisfacción de las necesidades de la población, dependerá por lo tanto, del volumen de su población, de la cantidad de recursos del medio físico y de su nivel de organización, dentro de la cual cobra relevancia el nivel tecnológico alcanzado.

Cuando algunos de estos factores son escasos, aparecen las interrelaciones entre asentamientos, que buscan su equilibrio por medio de la movilidad de personas y de agentes de producción, conformándose el sistema de relaciones espaciales, en el que los asentamientos reciben influencias, tanto endógenas como exógenas, que van modificándolo, tanto en sentido positivo como negativo, según tipo de las relaciones.

Se genera por lo tanto un proceso de ocupación territorial por asentamientos, que se va complejizando en tamaño, actividades y organización social, proceso que se caracteriza como de "concentración poblacional" o de agrupamiento de población, desde las pequeñas aldeas y poblados, hasta las grandes ciudades y aglomeraciones metropolitanas, que es una constante del proceso de desarrollo de la humanidad, válido por lo tanto, para todas las realidades.

Los intereses que mueven estos procesos y las relaciones sociales que se generan en su interior, tanto en términos de una sociedad determinada, como del conjunto de la sociedad determinada, como del conjunto de la sociedad internacional, van definiendo estadios de desarrollo diferenciales en las sociedades, y consecuentemente diversas formas de organización de su espacio nacional y al interior de sus asentamientos, estableciéndose una relación estrecha entre crecimiento de la economía, desarrollo, y red de regiones y asentamientos.

LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR

El logro de una sociedad con las características señaladas en los propósitos permanentes de desarrollo requiere que las acciones relacionadas a la utilización del territorio y los recursos humanos, la distribución espacial de la población, el desarrollo productivo y la administración de los servicios deben encuadrarse dentro de los objetivos de la descentralización.

El territorio nacional debe quedar plenamente integrado y articulado, la infraestructura y los medios de comunicación deben contribuir a ello, sin embargo la desconcentración política-administrativa, la especialización zonal, la consolidación de la unidad regional, serán las que garanticen el fortalecimiento de la economía nacional, la mejor utilización de los recursos naturales y humanos que el país dispone para la plena ocupación del territorio.

El territorio debe condicionarse y organizarse de manera que facilite al individuo la elección de un modo y lugar de vida. Las diferentes unidades geográficas de nuestro territorio deberá ser conformadas de manera tal que resalten sus características peculiares y se pongan en valor sus recursos naturales; la mejor identificación de los espacios geográficos facilitará la elección de un lugar en función del conocimiento real que se tenga de las oportunidades que presenta cada zona.

El intercambio desigual que se ha venido dando, en las últimas décadas, entre las regiones y entre las relaciones urbano-rural ha significado la migración masiva hacia las ciudades mas desarrolladas del país en donde la magnitud de la población requiere de servicios cuyos costos superan las posibilidades económicas de las mismas.

La posibilidad de lograr a mediano plazo una integración plena del territorio nacional indica que en este periodo deberá darse prioridad a las acciones de propuestas para lograr la desconcentración y dar el marco legal para el desarrollo de aquellas zonas que debido a su cercanía, características y relaciones regionales afines puedan ser integradas con inversiones, y por lo tanto se genere un potencial

latente de flujos de intercambio que vialice y facilite el desarrollo articulado del país.

La extensión y las características geográficas de nuestro territorio, demuestran que la excesiva dependencia de toda la actividad nacional con respecto a Lima Metropolitana y a las principales ciudades costeras del país significa una elevación notable de los costos de operación y desvinculación del habitante de las zonas más alejadas con respecto al acontecer en los centros de decisión.

Por lo tanto, la concentración de la población y la reinversión de excedentes que se dá en estas ciudades no guarda relación con la base económica del área por mas centralizada que se encuentre. Esta concentración ha llevado inclusive, a la elevación de los costos de los servicios sociales.

Aceptando que la migración de las poblaciones dispersas hacia los grandes centros urbanos es un proceso histórico e irreversible, debe promoverse en las diversas regiones del país, la formación de otras áreas metropolitanas que compitan con Lima en la atracción de población y de las inversiones. Estos centros deberán ser estratégicamente desarrollados a fin de que sean atractivos para la reinversión de excedentes y se creen las condiciones óptimas para el desarrollo de una ciudad moderna.

EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución consagra en su artículo 43^o, al gobierno de la República del Perú como unitario, representativo y descentralizado. Descentralización, según Luis Bustamante Belaunde, es el fenómeno por el cual algunas responsabilidades y atribuciones son asignadas a distintas instituciones que no forman parte de una misma organización también se define como aquella transferencia de funciones hacia un ente que, en virtud de ésta, adquiere personalidad jurídica estableciendo con el transferente una relación tal que se vuelve en coordinador y no un subordinado. La descentralización; además, "no supone la ruptura del concepto unitario del Estado Peruano, porque la unidad del poder y el ordenamiento jurídico se supeditan a la norma constitucional que es común a todos los ordenamientos", es más, la Constitución lo considera como un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. Los órganos de gobierno local en la actual Constitución, son las municipalidades provinciales y distritales siendo la suprema manifestación del carácter descentralizado de la forma de gobierno, a diferencia de la Constitución de 1979 donde lo eran los gobiernos regionales. La Constitución consagra en su artículo 191^o, que los gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa. La autonomía política se justifica porque la elección de sus autoridades surge de la facultad, ejercida a través del voto, que tienen los vecinos de seleccionarlos. La administrativa surge de la capacidad que tienen de determinar objetivos e implementar políticas conducentes a cumplirlos. Por último, la económica surge de la posibilidad de obtener recursos, administrarlos y disponerlos. En adición a lo expuesto la palabra autonomía, desde una perspectiva etimológica, significa autoregularse. La suma de estas facultades, configuran lo que viene a ser un organismo público descentralizado.

NOTA DE PRENSA

CONGRESISTA ARTURO CASTILLO CHIRINOS PRESENTA PROYECTO DE LEY MARCO DE DESCENTRALIZACION

El Congresista Arturo Castillo Chirinos de AP-CODE presentó el proyecto de ley marco de descentralización. Señaló que es un proyecto que no solo responde a la necesidad imperiosa de descentralizar el poder y la economía en el país sino que pretende ser el inicio de la construcción social de las regiones en el Perú, potenciando la capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco receptiva de su identidad territorial, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

El proyecto de ley, que consta de siete títulos y setentisiete artículos permitirá iniciar, cuanto antes, el proceso de descentralización, considerando que la organización descentralizada del poder tiene una profunda raíz en nuestra historia; mas allá de las declaraciones, siempre ha crecido el descentralismo ante la tendencia de mayor concentración del poder en un grupo de personas y en un espacio geográfico.

Castillo Chirinos manifestó que la incorporación de América Latina al sistema capitalista mundial, en diversos momentos históricos, cubriendo actividades, procesos y subespacios en forma desigual, unida a la forma de gestión del desarrollo en los propios países, condicionó globalmente la generación de desigualdades en el interior de los diferentes subespacios nacionales, conformándose así, de manera simultánea, "áreas avanzadas o modernas" y "áreas de atraso estructural", cuya caracterización se estableció por el grado de penetración de formas capitalistas en su territorio.

Finalmente, explicó que el proyecto presentado define los principios y objetivos de la descentralización; precisa las atribuciones, competencias, bienes y rentas de los gobiernos regionales y locales y; delimita las relaciones de los gobiernos regionales con los órganos de poder y decisión política o jurisdiccional del Estado Unitario.
