



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Informe Anual
Periodo Legislativo 2010 - 2011



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

**EVALUACIÓN DEL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN**
Informe Anual

Periodo Legislativo 2010–2011

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
INFORME ANUAL PERIODO LEGISLATIVO 2010 - 2011

Primera Edición
Junio 2011
Lima, Perú

Congreso de la República

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre Of. 206
Plaza Bolívar, Lima 1
Teléfono: 51 (1) 311-7780
www.congreso.gob.pe

Diagramación e Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña, Lima - Perú
Lima, Junio, 2011
Tiraje: 600 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08031

© 2011 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ - COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
ESTADO.

Está permitida su reproducción siempre que se mencione la fuente.

La publicación del presente informe ha sido posible gracias al valioso apoyo del Proyecto USAID/PERU ProDescentralización, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID/Perú a quien la Comisión agradece.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Periodo Legislativo 2010 - 2011**

Franco Carpio Guerrero, *Presidente*
Isaac Serna Guzmán, *Vicepresidente*
Mario Arturo Alegría Pastor, *Secretario*

Rosa Madeleine Florián Cedrón
Eduardo Peláez Bardales
Jorge Flores Torres
Helvezia Balta Salazar
Miguel Guevara Trelles
Martha Moyano Delgado
Oswaldo de la Cruz Vásquez
Martín Rivas Teixeira
Dacia Escalante León
Antonio León Zapata
Tomás Zamudio Briceño
Jorge Foinquinos Mera
Róger Nájjar Kokally

Asesoría de la Comisión : Víctor Ascoy Cruzado, Asesor Principal;
César Chumpitaz Ayudante, Asesor

Servicio Parlamentario : Franz Portugal Bernedo, Secretario Técnico;
Javier Arias Serrano y Luis Lizama Huamaní,
Especialistas Parlamentarios.

Documento Base del Informe : Fernando Paredes Núñez, Especialista del
Servicio Parlamentario.

.

ÍNDICE

Presentación	9
1. Competencias asignadas y proceso de transferencia	13
2. Recursos y descentralización fiscal	25
3. Estrategia para la Regionalización	35
4. Constitución y Descentralización	49
5. Concentración y Disparidades Territoriales	71
6. El Congreso, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades	83
Epílogo	89
Referencias Bibliográficas	91

PRESENTACIÓN

Conforme a la legislación vigente¹, la señora ministra Rosario Fernández Figueroa, Presidenta del Consejo de Ministros, presentó el Informe Anual del Proceso de Descentralización², en sesión ordinaria del 17 de mayo. Con esa importante referencia, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República³ ha procedido a elaborar el presente informe de evaluación anual.

La particularidad de los anteriores informes formulados por la Comisión en el presente periodo parlamentario ha consistido en el seguimiento de los principales componentes temáticos o dimensiones del proceso. En cada caso se abordó el señalamiento de los avances, los principales problemas y dificultades existentes, para luego arribar a una agenda pendiente, con especial énfasis en materia legislativa.

El presente informe anual se sitúa en continuidad con esa perspectiva, sin embargo pone el énfasis en las dimensiones y componentes sustantivos del proceso, lo cual tiene la ventaja de brindar una imagen de conjunto con un horizonte de mayor plazo, aunque deje de lado un recuento exhaustivo y detallado.

Este esfuerzo es propicio, si se considera la situación y la oportunidad de cambios políticos más o menos simultáneos, de un lado el término del mandato de gobierno nacional y del periodo parlamentario (2006-2011); y de otro, el fin del segundo periodo cuatrienal subnacional (2007-2010) y el inicio del tercero (2011-2014).

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

² En adelante citado como PCM (2011) y referido como Informe-PCM

³ En adelante la Comisión.

Para el Congreso en general y para la Comisión en particular, emprender este tipo de tarea tiene como referente central el mandato constitucional⁴; es decir:

- Una visión de conjunto en relación a la descentralización, en tanto forma de organización democrática y política permanente del Estado que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.
- Una perspectiva de largo plazo, en tanto proceso que se realiza por etapas, progresiva y ordenadamente, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos;
- Un sentido de proceso de mayor aliento que supone organizar en el tiempo (trascendiendo los periodos de mandato gubernativo) un gobierno unitario y descentralizado.

De esta manera, se trata de lograr un producto sustantivo, de balance y puntos de agenda, así como de materiales indispensables, que en su conjunto contribuyan a una comprensión de los desafíos que debe enfrentar el proceso de descentralización para el periodo que se inaugura, por parte de las nuevas autoridades de gobierno nacional vinculadas al proceso; por las administraciones de gobierno regional y de municipalidades que están iniciando su mandato; y para los propios parlamentarios electos 2011-2016, sobre todo para los nuevos miembros de la Comisión.

El documento está organizado en seis grandes temas. Los tres primeros capítulos exponen acerca de competencias, recursos y regionalización.

Se inicia dando cuenta de la temática de la asignación competencial y en especial de las dificultades que se derivan de la transferencia de funciones, y de la organización de la actividad del gobierno unitario con tres niveles de gobierno. Luego, se examina la cuestión de la distribución y gestión de recursos, enfatizando el estado del debate, así como los consensos y asuntos pendientes en torno a la descentralización fiscal y cada uno de sus componentes. Más adelante se examina la importancia y posibilidades de una estrategia para la regionalización, vinculada a políticas específicas, inversión pública y zonas económicas, para concretar la perspectiva descentralista con integración.

⁴ Cfr. Constitución art. 43 y 188.

En una segunda parte se presentan dos capítulos de contenido mayor, el uno en términos de jurisprudencia constitucional y el otro como análisis económico, necesarios ambos para completar una reflexión de fondo.

Para ello, se recoge y sistematiza fundamentos explicativos formulados por el Tribunal Constitucional en torno a la descentralización a partir de sus sentencias sobre conflictos de competencia y acciones de inconstitucionalidad y que son especialmente relevantes para encaminar la organización de los tres niveles de gobierno. Y posteriormente se formula una aproximación a la relación entre descentralización y desarrollo territorial, considerando la producción per cápita departamental como variable de análisis respecto del periodo en que ha operado el proceso de descentralización.

En todos estos capítulos se ha recogido información aportada por el Informe-PCM, por documentos sustantivos formulados en el último periodo, tanto oficiales como de fuente independiente, en torno a la descentralización; lo cual hace de la bibliografía utilizada una selección útil para quienes requieren de una mayor profundidad en cada uno de los temas.

El informe culmina con una reflexión final acerca de la relación entre el Congreso y los Gobiernos Regionales y Municipalidades en el esfuerzo por articular las dimensiones unitaria y descentralizada del Estado, con tres niveles de gobierno; y una nota que intenta recapitular los temas pendientes en el horizonte en que se inscriben.

Como es propio, el punto de vista del documento es el del Congreso, en ejercicio de sus funciones de control parlamentario de las políticas públicas, en este caso de la descentralización como política permanente del Estado; así como desde una preocupación legislativa, que requiere examinar la normatividad vigente para su puesta al día; y en ambos casos como seguimiento e impulso del mandato constitucional; y en ese sentido debe leerse el recuento de temas y las reflexiones planteadas, así como las conclusiones, asuntos de agenda pendiente y recomendaciones anotadas.

Ing. Franco Carpio Guerrero
Congresista de la República

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

1

COMPETENCIAS ASIGNADAS Y PROCESO DE TRANSFERENCIA

La reforma del capítulo constitucional acerca de la descentralización efectuó la asignación de competencias tanto para el nivel de gobierno regional como para el de gobierno local. Posteriormente, las leyes orgánicas de Bases de la Descentralización, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades desarrollaron la asignación de competencias y son extensas en el señalamiento de las funciones que deben ser entregadas por el gobierno nacional.

Cronológicamente, primero el Consejo Nacional de Descentralización –CND hasta 2006, y luego la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros–PCM, implementaron planes anuales de transferencias de funciones, y junto con ellas fondos, programas, proyectos, empresas, activos y organismos.

A la fecha y según lo señalado por la señora Presidenta del Consejo de Ministros, el balance del proceso de transferencias de funciones⁵ establece en sus grandes líneas lo siguiente:

- En el caso de Gobiernos Regionales, del total de 4810 funciones (185 funciones señaladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales–LOGR, multiplicadas por 26 gobiernos regionales) a transferir, se ha entregado 4,342 funciones (90,3%), estando pendientes 468.⁶

⁵ Cfr. Informe-PCM (2011), Informe Principal p.9 y 10

⁶ El Informe-PCM también destaca la transferencia de 12 proyectos de infraestructura hidráulica, maquinaria de los Ministerios de Agricultura (1669) y de Transportes y Comunicaciones (861); así como de activos de pesca artesanal del Ministerio de la Producción.

Sin embargo es menester tener en cuenta que en ese saldo se encuentran las 185 funciones correspondientes a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en tanto tiene competencias de gobierno regional para la provincia de Lima, las cuales son muy significativas tanto por su cobertura de población como por el volumen de funciones y recursos involucrados.

Para el caso de la provincia de Lima, existe una Comisión Bipartita (PCM-MML) en funciones. La Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que el cronograma de transferencias abarcará el periodo 2011-2014, con arreglo a varios acuerdos sectoriales, y que solo en algunos aspectos será posible el cumplimiento de los 45 días que se señala como plazo perentorio para culminar todas las transferencias, según una reciente norma.⁷

- Con relación a los Gobiernos Locales, desde 2003 las transferencias se han focalizado en determinados fondos, programas, proyectos y activos, entre los que destaca el Programa de Complementación Alimentaria; y las experiencias piloto en materia de municipalización de la educación (35 municipalidades distritales de 144 programadas) y de transferencia de la gestión de la atención primaria de la salud (40 pilotos distritales de 100 programados).⁸

Sobre estas dos últimas hubiera sido muy conveniente que el Informe-PCM aportara una evaluación de su implementación, incluyendo conclusiones en torno al tipo de programa piloto llevado adelante, además del señalamiento de perspectivas de continuidad o cambio de estrategia, lo mismo que acerca de las posibilidades de su replicabilidad.

Como se reconoce explícitamente en el Informe, respecto de gobiernos locales, está pendiente la transferencia de funciones señaladas en la Ley Orgánica de Municipalidades, asunto que estará incorporado dentro de un Plan de Transferencia de Mediano Plazo 2011-2015⁹ que no ha sido alcanzado a la Comisión.

⁷ Cfr. DS 044-2011-PCM.

⁸ El Informe-PCM menciona también la entrega a diversas Municipalidades Provinciales de Sociedades de Beneficencia localizadas en su ámbito, a la fecha 55 de 102 programadas.

⁹ Cfr. PCM (2011), Informe Principal p. 9 y 10. Este Plan se encuentra en trámite de aprobación y en el Informe entregado se señala que será la hoja de ruta buscando el fortalecimiento y consolidación de la gestión descentralizada; anotando luego la estructura de su contenido. (p. 12 y 13)

Una mirada retrospectiva con relación al proceso en curso debe tener en cuenta que, en materia del ejercicio de estas competencias y transferencia de funciones, están pendientes algunos asuntos sumamente significativos, para una visión de conjunto de la gestión articulada de los tres niveles de gobierno. A continuación se mencionan algunos, entre los más importantes:

- a. Considerando que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa que las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los ministerios especificarán las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo así como las compartidas con los gobiernos regionales y municipalidades, surgió la necesidad¹⁰ de construir "matrices de competencias y funciones", una para cada ministerio, que cumplieran la finalidad antedicha, pero que también permitieran una revisión de consistencia en la asignación de competencias y la definición de funciones a transferir, en especial de aquellas que son compartidas.¹¹

La tarea de construir y validar estas matrices se encuentra pendiente¹² pese a reiterados compromisos adquiridos por los órganos responsables de la PCM, tanto de la Secretaria de Gestión Pública como de la Secretaría de Descentralización, pero también por parte de las dependencias responsables sobre descentralización de cada ministerio. Su importancia es evidente puesto que son insumos necesarios para el examen de la articulación, en cada materia sectorial, entre niveles de gobierno.

Finalmente vale la pena señalar, que el Poder Ejecutivo, luego de la promulgación de la LOPE y antes de entrar a diseñar las LOF, no tomó una decisión sustentada sobre el número y responsabilidad de los ministerios, como respuesta a una o varias "áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas"¹³. Haber actuado en esa dirección

¹⁰ Véase la RM 188-2008-PCM del 13 de junio de 2008

¹¹ La definición de competencias compartidas es especialmente relevante si se tiene en cuenta que "son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten **fases sucesivas**, de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel"; conforme lo señala la Ley de Bases de la Descentralización art. 13.2

¹² Se encuentran publicadas, matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones para los sectores Trabajo (DS 002-2010-TR) y Transportes y Comunicaciones (DS 019-2011-MTC).

¹³ Cfr. LOPE art 2.

habría sido fundacional de una nueva manera de definir la organización del Estado, y habría evitado diversos impases sucedidos ulteriormente.

- b. El balance en materia de leyes de organización y funciones de los diversos ministerios, arroja incumplimiento¹⁴ de la norma de plazos señalada en la LOPE.¹⁵

Con relación a los ministerios que ejercen competencias exclusivas están promulgadas las leyes de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Defensa, estando en agenda del Pleno del Congreso las de Justicia¹⁶ y de Economía y Finanzas¹⁷. Vale la pena llamar la atención sobre un hecho sorprendente, pues pese a la ausencia de LOF, el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF acaba de completar un proceso de reorganización interna sumamente significativo, más aún cuando ejerce rectoría en 5 de los 10 sistemas administrativos: Presupuesto, Tesorería, Endeudamiento, Inversión Pública, Contabilidad.

Con relación a los ministerios que ejercen competencias compartidas, están promulgadas las correspondientes a Transportes y Comunicaciones, Trabajo y Promoción del Empleo, Cultura, Mujer y Desarrollo Social. Han sido aprobados por el camino no previsto de Decreto Legislativo, las LOF de Agricultura, Ambiente y Producción. Están pendientes de debate y aprobación por el Pleno del Congreso los dictámenes acerca de los ministerios de Comercio Exterior y Turismo así como Vivienda y Construcción; y pendientes de dictamen los proyectos correspondientes a los Ministerios de Salud, así como de Energía y Minas.

El proyecto de LOF para el Ministerio de Educación no ha sido remitido debido a los impases derivados de la actual organización sectorial respecto de los niveles de gobierno, como también a los desencuentros entre la legislación descentralista y la que regula el sector.

¹⁴ La situación que a continuación se detalla tiene como referencia el 31 de mayo de 2011.

¹⁵ Cfr. LOPE primera disposición transitoria

¹⁶ Pendiente de segunda votación.

¹⁷ En tanto sea retirada la reconsideración presentada, es posible seguir el procedimiento normado hasta su promulgación.

Más allá de las dificultades de entendimiento entre el Congreso y el Poder Ejecutivo acerca de la definición de "áreas programáticas" (como criterio de finalidad y resultados esperables de los ministerios) distinta de la lógica de "ámbito de competencia" (como campo de funciones y responsabilidades) y que aparentemente constituía una traba para el trámite de las LOF en el Congreso; el aspecto fundamental de ensamble y coordinación de competencias y funciones entre niveles de gobierno aún es asunto por resolver, que entorpece la gestión pública al servicio del ciudadano.

Cabe mencionar que el cumplimiento en la formulación de las "matrices de competencias" apoyaría la tarea de concordar las leyes de organización y funciones con las leyes orgánicas de la descentralización.

- c. Un tercer tema apenas planteado está referido a dos responsabilidades sustantivas: el ejercicio de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de diseñar y supervisar las políticas nacionales¹⁸ y la organización y funcionamiento de los sistemas administrativos y funcionales de los cuales ejerce rectoría¹⁹.

De un lado, objetivos prioritarios y estándares de cumplimiento obligatorio; del otro, principios, normas y procedimientos; y en ambos casos, la necesidad de contar con el concurso de diferentes entidades del Estado y niveles de gobierno para la implementación y seguimiento de políticas públicas.

Una buena parte del funcionamiento articulado de los tres niveles de gobierno supone que las dependencias ministeriales asuman efectivamente su rol normativo, sean respetadas las competencias y funciones de los niveles subnacionales de gobierno, y se planteen efectivos y fluidos canales de coordinación.

La tendencia (y tentación) por que los ministerios dispongan de organismos desconcentrados en los departamentos, paralelos a los niveles subnacionales de gobierno, sigue siendo una realidad (explícita o disimulada).

¹⁸ Cfr. LOPE art. 4

¹⁹ Cfr. LOPE art. 45

Sin embargo, es altamente alentador la conformación y funcionamiento de 13 Comisiones Intergubernamentales para la Gestión Descentralizada según el Informe-PCM²⁰; así como los avances en la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades 2010-2012²¹, todo lo cual constituye pasos claros en la dirección correcta.

También cabe resaltar la importancia y la necesidad de adecuar el funcionamiento de los sistemas administrativos a la realidad de tres niveles de gobierno. Aunque las críticas más frecuentes se han enfocado en el SNIP y en los sistemas a cargo del MEF; existen déficits de respuesta muy importantes en materia de la Gestión de Recursos Humanos, pues la coexistencia de diversos regímenes laborales, asimetrías salariales y heterogeneidad de capacidades disponibles, conspira contra un proceso de modernización y de gestión por resultados.

- d. También se debe advertir, en cuarto lugar, la existencia de un conjunto de normas que han incorporado, atribuciones y funciones aprovechando la apertura que en cada caso señalan las leyes orgánicas, "... otras que fije la ley". En esa lógica no se modifican leyes orgánicas, o se salva la objeción acerca de la autonomía de la que están investidos los gobiernos regionales y locales.

Este proceso legislativo ha tenido diversos alcances que se podrían reseñar de la siguiente manera con ejemplos representativos²²:

- Se reconoce o desarrolla competencias señaladas en la ley orgánica correspondiente: Ley 28687 recogiendo la competencia de Municipalidades en el proceso de formalización de la propiedad; y Ley 29073, considerando las competencias en materia de actividad artesanal.
- Incorporación de los niveles subnacionales a Sistemas: Ley 28875, Sistema de Cooperación Internacional no-reembolsable; Ley 29338, Sistema

²⁰ MINSA, MTC-Transportes, MTC-Comunicaciones, MIMDES, TRABAJO,VIVIENDA, PCM, MINCETUR, MINEM, MINAG, MINEDU, PRODUCE y MINAM. Cfr. PCM (2011), Informe Principal p.11 y 12

²¹ Cfr. PCM (2011), Informe Principal p. 21ss

²² La data de referencia para el periodo 2006-2011 y con fecha de corte el 31 de marzo de 2011, está en el Informe de Sistematización Legislativa 01/2010-2011 del DIDP. Ver Perea (2011)

Nacional de Gestión de Recursos Hídricos; y, Ley 29664, Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

- Se les señala responsabilidades: Ley 28183, anotando la responsabilidad de gobiernos regionales para desarrollar proyectos de Parque Industrial y acreditar que el representante de gobierno regional preside su Consejo Directivo; Ley 29329 representante de gobierno regional preside Consejo Directivo de Parque Industrial de Tumbes (hay diversas leyes de creación de Parques en el mismo sentido); Ley 29124, responsabilidades de gobierno regional en la cogestión del primer nivel de atención de salud; Ley 29243, gobiernos regionales encargados de diseñar y ejecutar políticas y estrategias para enfrentar emergencia ambiental; y, Ley 29337, para iniciativas de apoyo a la competitividad productiva.
- Se incorpora representación en instancias de ámbito regional: Ley 28732, representación de gobiernos regionales en Consejos Regionales de la Leche; y, Ley 29003, representantes de gobiernos locales provinciales y distritales en el Consejo Regional de Concertación para la Reactivación y Desarrollo del sector Agropecuario.
- Se incorpora representación en instancias nacionales: Ley 28863, representación de Alcaldes en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; Ley 29125, representación de presidentes de gobiernos regionales en Consejo Directivo del Foniprel; y, Ley 29152, representación de gobiernos regionales en el Consejo Directivo del Fidecom.
- Se plantea la posibilidad de participación en obras: Ley 28749, participación de gobiernos regionales y locales en obras de electrificación rural.
- Se autoriza nuevos usos para los recursos procedentes de canon, regalías, y otros recursos, en algunos casos autorización excepcional o temporal: Ley 29001, para que gobiernos regionales y locales atiendan a la población afectada por desastres; y, Ley 29010 para disponer de recursos a favor de la PNP.
- Autoriza creación de empresas municipales: Ley 29496, para el suministro de gas natural.

- Autorizaciones a gobiernos regionales y locales, bajo la norma de Decretos de Urgencia (aproximadamente 38, en el periodo 2006-2010) vinculadas a asuntos tales como acciones de emergencia, uso de recursos, ejecución presupuestaria, contrataciones necesarias, transferencias, exoneración de reglas fiscales, agilizar inversión pública, promover inversión privada, constituir fideicomisos, suscribir convenios de cofinanciamiento, entre otros.
- Bajo la formalidad de Decretos Legislativos, se puede anotar entre otros temas: la promoción de la inversión en proyectos de irrigación (D.Leg. 994), la generación eléctrica con usos de energías renovables (D.Leg.1002), la promoción de inversiones en servicios públicos y obras de infraestructura (D.Leg. 1014); la atención al gasto en programas de protección o socio educativas de niñez y adolescencia (D.Leg. 990); y, el régimen especial para procesos de modernización institucional (D.Leg.1026).

Todas estas normas contienen loables intenciones, sin embargo no siempre han pasado por el filtro de criterios de diseño de gestión pública descentralizada, que permitieran no entrabar más la tarea del ordenamiento de funciones y responsabilidades en los tres niveles de gobierno, con criterios de eficacia y eficiencia para el servicio al ciudadano.

- e. Un quinto tema está en las necesidades de modernización y reforma institucional requerida para gobiernos regionales y municipalidades. El Grupo de Trabajo conformado por los Congresistas Zeballos, Cribilleros y Moyano²³, abordó esta temática en gobiernos regionales, a partir del estudio de casos.

Entre sus propuestas normativas se puede señalar las siguientes: reglas que rijan la propia gestión pública de nivel regional; mejor funcionamiento de articulaciones, por ejemplo en materia de inversión pública y promoción de la inversión privada, entre los tres niveles de gobierno; cuestiones sobre la precisión de autonomía administrativa; y, la manera como debieran coordinar el nivel regional con el local, considerando sus responsabilidades y articulaciones espaciales.

²³ Zeballos, Cribilleros y Moyano (2010), ver conclusiones y recomendaciones.

La consideración de los asuntos reseñados, a guisa de ejemplo, exige disponer de maneras de actuar ejerciendo rectoría de gestión pública, que permitan procesos de evaluación así como de diseño y ajuste en el tiempo, asociados a la estructura y modernización de la gestión pública. Ello debiera permitir abordar temas como los siguientes:

- Asignación o eventual reajuste de la asignación o de la forma como implementar la transferencia de funciones correspondientes, asumiendo la existencia de realidades y capacidades diversas en el nivel subnacional.
- Examinar el grado de compatibilidad entre la "misión" del nivel de gobierno correspondiente y las competencias asignadas o las nuevas atribuciones y responsabilidades que se desea entregar.
- Considerar las complejidades que se presentan en el nivel local y la flexibilidad necesaria para el arreglo institucional municipal, en un abanico muy amplio de situaciones: régimen metropolitano, conurbación en ciudades mayores, capacidades diversas entre municipalidades urbanas y rurales, tratamiento a municipalidades de centro poblado.
- Formas de garantizar continuidad y celeridad en los procesos de delimitación territorial, en la medida que los estudios previos toman tiempo, son de iniciativa regional, y no siempre son confirmados por las sucesivas administraciones subnacionales.

Concluyendo la parte de competencias y funciones, se puede mencionar que una buena manera de precisar desafíos haciendo puente con el tema de recursos, es la mención del acuerdo de consenso del informe técnico sobre Descentralización Fiscal²⁴: se requiere "clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno"²⁵.

Con relación a esta aseveración, se afirma que la legislación descentralista y el debate político no han terminado de responder adecuadamente a la pregunta

²⁴ En adelante citado como PCM (2010) y referido como Informe Técnico.

²⁵ PCM (2010), p 34 ss. En iguales términos argumenta el informe elaborado por Zeballos, Cribilleros y Moyano (2010).

"¿quién es responsable de qué, y cómo?". Como afirma el documento técnico referido, la falta de claridad provoca, entre otros, confusión, duplicidad de gastos, descoordinación y subprovisión de servicios públicos; que se explican por fallas en la normatividad existente, tales como las siguientes²⁶:

- a) Deficiencias en cuanto a la distinción entre funciones exclusivas versus compartidas;
- b) Diferentes clasificaciones de competencias entre los distintos niveles de gobierno;
- c) Ambigüedad en la definición de competencias, que conlleva al riesgo de propiciar una alta compatibilidad entre diferentes niveles de gobierno; y
- d) Indeterminación en cuanto a las funciones que son "delegables".

La clarificación requerida y su normalización en instrumentos legales resulta crucial, tarea en la cual las Secretarías de Gestión Pública y la de Descentralización de la PCM tienen la obligación de llevar el hilo conductor, armonizando criterios con el MEF.

Para esta tarea una ruta eficaz sugerida por la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal puede ser el seguimiento de los productos/resultados que se quiere entregar a la ciudadanía, más que la lógica de seguimiento y desagregación de funciones. Vale la pena señalar que otras opiniones enfatizan como criterio el examen del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos asociados a cada materia de competencia²⁷; o la definición de entregables a la ciudadanía a partir de tres niveles de prestaciones distintas y complementarias entre sí.

A manera de conclusión y agenda

- a. Aunque el DS 044-2011-PCM dispone la culminación de las transferencias programadas en el término de 45 días, de tal modo que "no quedará función, fondo, programa, proyecto, empresa, activo u organismo pendiente de

²⁶ Cfr. PCM (2010) p. 36

²⁷ Ver Zeballos, Cribilleros y Moyano (2010), 5ta recomendación

transferir a los Gobiernos Regionales y Locales, sin perjuicio de expedir las normas de contenido presupuestal que deberán expedirse para efectivizar la transferencia de los recursos" (cfr. Art 1), probablemente el proceso continúe un tiempo más, considerando que están pendientes las vinculadas a Lima Metropolitana como Gobierno Regional (185 funciones entre las cuales destacan las sectoriales de educación y salud) y las dispuestas por la Ley Orgánica de Municipalidades.

- b. El informe de la Presidencia del Consejo de Ministro señala que la naturaleza de transferencias en el mediano plazo es el "fortalecimiento y consolidación de la gestión descentralizada"; junto con ello está la tarea de culminar la elaboración y aprobación de las Leyes de Organización y Funciones. En ese contexto conviene recoger la conclusión consensuada acerca de "clarificar competencias y funciones de los tres niveles de gobierno"; e instar al consenso en materia del Plan de Transferencias de Mediano Plazo 2011-2015 mencionado en el Informe-PCM.
- c. Para enfrentar estos retos, se requiere la participación de los actores estratégicos de los tres niveles de gobierno, el diseño de una metodología especial que debe ser liderada por la PCM a través de las Secretarías de Descentralización y Gestión Pública; y un rol de control parlamentario del Congreso de la República, mediante la propia Comisión así como de las demás comisiones ordinarias en sus responsabilidades, para evaluar y confirmar legislativamente las precisiones y cambios a que haya lugar.
- d. Una línea especial para el seguimiento de la gestión descentralizada, está vinculada a los procesos de formulación e implementación de políticas nacionales y particularmente la organización y funcionamiento adecuado de los sistemas funcionales. Vale la pena mencionar todos aquellos sistemas funcionales que tienen que ver con políticas sociales y programas de protección y promoción que son implementados en el nivel local por organismos que responden a los tres niveles de gobierno y en cuya ejecución debieran ser liderados por las municipalidades como responsables de brindar esos servicios a la población de su jurisdicción.
- e. Finalmente se requiere una evaluación especial de todas aquellas normas que sin modificar las leyes orgánicas de descentralización, entregan a gobiernos regionales y municipalidades nuevas responsabilidades y

funciones, debiendo adoptar un criterio definido de compatibilidad con la misión que les otorga la Constitución y de evaluación a la luz de criterios de subsidiariedad y eficacia en términos de gestión pública.

Recomendación

Siendo el objetivo lograr de manera progresiva y ordenada una adecuada asignación de competencias y recursos, la Comisión tiene una especial responsabilidad de control parlamentario del proceso de transferencia y organización de los tres niveles de gobierno, para lograr un funcionamiento articulado, eficaz y eficiente en la gestión pública, así como para recoger de manera oportuna las modificaciones y complementos legislativos que sean necesarios.

2

RECURSOS Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Indudablemente el seguimiento presupuestal es el instrumento crucial para apreciar problemas y desafíos en materia de recursos y financiamiento; y por ello se debiera partir de una apreciación de conjunto del proceso de descentralización y transferencia en esta materia.

Un buen indicador del comportamiento presupuestal es la ejecución de la inversión pública por niveles de gobierno, siendo una variable de política y expresión de gestión pública. La observación de las cifras tomadas del portal de transparencia del MEF (cuadro 1) reporta tres constataciones de los últimos años:

- La inversión pública ha crecido significativamente para los tres niveles de gobierno. Si se considera el total (se denomina "gobierno general" a la suma de los tres) casi se ha triplicado. Comparando las velocidades de crecimiento, se puede advertir las diferencias, destacando el mayor crecimiento de gobiernos locales.
- En el periodo, la responsabilidad de ejecución se ha estabilizado en torno a la siguiente proporción aproximada: 1/5 en gobiernos regionales; 2/5 en gobiernos locales y 2/5 en gobierno nacional.
- El grado de ejecución también es creciente; de menos del 50 % en 2007 para los gobiernos subnacionales, para 2010 el grado de ejecución es del orden del 60 % para gobiernos regionales y de 72 % para los gobiernos locales. Vale la pena precisar que son grados de ejecución más altos respecto de montos presupuestados (PIM) crecientes y mayores.

Cuadro I
Ejecución de Inversiones por niveles de Gobierno
(millones de soles – montos devengados)

	2007	2008	2009	2010
G. Nacional	3,363	3,582	6,066	8,329
G. Locales	2,643	7,122	9,031	9,836
G. Regionales	2,094	2,741	3,894	4,900
Total	8,100	13,445	18,991	23,065
Composición Porcentual (%)				
G. Nacional	41.5%	26.6%	31.9%	36.1%
G. Locales	32.6%	53.0%	47.6%	42.6%
G. Regionales	25.9%	20.4%	20.5%	21.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Tasa de Crecimiento (%)				
G. Nacional		6.5%	69.3%	37.3%
G. Locales		169.5%	26.8%	8.9%
G. Regionales		30.9%	42.1%	25.8%
Total		66.0%	41.2%	21.5%
Grado de Ejecución (% Devengado / PIM)				
G. Nacional	64.1%	53.7%	80.2%	81.2%
G. Locales	42.6%	55.2%	58.3%	72.7%
G. Regionales	49.9%	48.5%	54.6%	60.8%
Total	51.7%	53.3%	62.9%	72.4%

Fuente: Consulta amigable (mensual) - Mayo 23 - Solo Proyectos - SIAF-MEF www.mef.gob.pe

Pese a que esto ofrece una perspectiva ciertamente positiva de capacidad de gestión de recursos públicos en el nivel subnacional; es decir, avances en términos de eficacia; siguen siendo materia de análisis la eficiencia, la calidad y contribución a la equidad territorial de las mencionadas inversiones, cuestión frente a la cual será posible una aproximación más certera en la medida que la lógica de resultados esté crecientemente presente en la gestión presupuestaria.

Una segunda línea de reflexión debe avanzar un poco más allá de las cifras expuestas, pues al ser representativas del conjunto y estimar indicadores promedio, no dan cuenta de la diversidad de realidades en esta materia, no solo por las características de los ámbitos de responsabilidad, sino también por la heterogeneidad de capacidades y recursos de los que se dispone, en especial si se considera las 1838 municipalidades provinciales (195) y distritales (1643). En ese sentido, es particularmente urgente y relevante abordar el desafío de establecer

claramente una tipología de municipalidades y una política respecto a la relación entre competencias y capacidades.

Pero también debiera ser objeto de análisis el lado de los ingresos. En ese terreno es posible una distinción entre gobiernos regionales y locales. En el caso de los primeros, los recursos ordinarios, es decir las transferencias de gobierno nacional para atender los gastos específicos, en especial personal, son el principal componente, seguido aunque de lejos por el rubro de canon, sobre canon y regalías. En cambio en las municipalidades las fuentes, al menos a nivel agregado, son más diversas.

El informe técnico sobre descentralización fiscal muestra²⁸, que las fuentes locales (tributos, arbitrios e impuestos) significan aproximadamente la cuarta parte (25 %) de los ingresos de los gobiernos locales y las fuentes externas constituyen en torno del 72 %, entre las cuales destacan los recursos de coparticipación (canon, sobre canon, regalías y el fondo de compensación municipal).

De nuevo el problema de aglomeración urbana de la población y las actividades económicas, así como la localización de las actividades extractivas, genera también profundas diferencias entre distintas circunscripciones subnacionales, explicado por la capacidad contributiva, en el primer caso, y por las reglas de asignación de canon y regalías, en el segundo.

Sobre el asunto de canon, sobre canon y regalías²⁹, es necesario señalar con mayor precisión la tendencia a la concentración geográfica. Un informe especial de grupo de trabajo presentado a la Comisión de Presupuesto del Congreso sobre distribución y uso del canon y regalías³⁰ señala lo siguiente:

- El canon representa aproximadamente el 8 % de los recursos del presupuesto nacional, el 15 % del financiamiento de los gobiernos regionales y entre el 30% y 40 % de los gobiernos locales.

²⁸ PCM (2010) p.20

²⁹ Canon, sobre canon y regalías tiene los componentes Forestal, Gasífero (Impuesto a la renta); Gasífero (Regalías), Hidroenergético, Minero, Pesquero (Derecho de Pesca), Pesquero (Impuesto a la Renta), Petrolero; y las propias regalías. Otras transferencias están constituidas por el FOCAM (Fondo de Desarrollo de Camisea), el FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal) y las Rentas de Aduanas. En diversas oportunidades se ha señalado la dificultad de seguimiento en el SIAF-MEF de estos conceptos, en especial en materia de su aplicación, debido a que en el rubro "recursos determinados" se han incorporado otros ítems, en especial los vinculados a fondos específicos.

³⁰ Zeballos, Sánchez, Isla y Saldaña (2010). Ver apartado de Conclusiones y Recomendaciones.

- Hay 7 gobiernos regionales de ámbito departamental que concentran más del 60 % de las transferencias por esta fuente, ellos son: Ancash, Cusco, Tacna, Loreto, Moquegua, Cajamarca y Arequipa.
- Si se considera el nivel provincial, son 14 las provincias (de un total de 195), las que reciben el 50 % de las transferencias por canon que se realizan respecto de municipalidades³¹: La Convención (8%), Huari (7 %), Mariscal Nieto (6%), Jorge Basadre (5%), Tacna (4%), Arequipa (4%), Cajamarca (3%), Pasco (3 %), Santa (2%), Huaraz (2%), Talara (2%), Espinar (2%), Sánchez Cerro (1 %) y Carabaya (1%).

Propuestas en consenso y asuntos pendientes sobre Descentralización Fiscal

En relación a la problemática de la descentralización fiscal, se han desarrollado un conjunto de propuestas en el último periodo, destacando varias iniciativas de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.

Sin embargo, un nivel mayor de sistematización ha sido expuesta en el informe técnico sobre Descentralización Fiscal³², con la ventaja de haber determinado consensos así como asuntos de agenda que conviene reseñar, más aún cuando ha sido hecho con representación de los tres niveles de gobierno, Presidencia del Consejo de Ministros-PCM, Secretaría de Descentralización y del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, por el gobierno nacional; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR, por los gobiernos regionales; y de Asociación de Municipalidad del Perú-AMPE y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE, por los gobiernos locales; contando con asesoría de cooperación técnica internacional.

³¹ Hay que recordar que la provincia productora recibe el 35 % de las transferencias totales, 10 % el municipio productor y 25 % los municipios de la provincia productora). En cada provincia se considera lo correspondiente a todas las municipalidades de esa circunscripción.

³² Cfr. PCM (2010) p. 34 ss.

A continuación se da cuenta de los principales asuntos, a efectos del presente informe, dejando de lado por el momento, aquellos temas en que el consenso es parcial.³³

a) En el área de gastos:³⁴

Al ya mencionado consenso acerca de la "clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno"; se agrega el de la necesidad de la "formalización de un marco multianual del presupuesto público".

La agenda pendiente en este ítem es fundamentalmente de índole presupuestaria. Allí se incluye la exigencia de "corrección de la asignación inercial del gasto corriente" estableciendo su vinculación con "las necesidades de gasto"; así como la consideración "del ritmo de crecimiento del gasto de capital".

Los gobiernos subnacionales, por ejemplo, entienden que siendo responsables de mayores montos de inversión, requieren de una mayor capacidad de gasto para gestionarlos con eficiencia.

Igualmente se menciona la necesidad de actualizar la "cuantificación de los recursos transferidos a gobiernos regionales" para el ejercicio de las funciones entregadas, asunto sobre el cual ya era materia de debate si los montos eran o suficientes para el ejercicio adecuado de tales funciones. Sobre este punto en el 2008 fue identificada una brecha, deficitaria para los gobiernos regionales, aunque ambas partes (gobierno nacional y gobiernos regionales) tenían discrepancias en torno a su magnitud.

Finalmente se incorpora también la importancia del "fortalecimiento del presupuesto por resultados" en el nivel subnacional que, como se afirmó anteriormente, puede ser una pista muy importante para precisar y clarificar los esquemas competenciales.

³³ El Informe-PCM (2011) entregado a la Comisión, trata este tema de manera sucinta. Ver la p.16 del Informe Principal.

³⁴ Cfr. PCM (2010) p. 36 ss.

b) En el área de ingresos:³⁵

Los consensos caminan en torno al "fortalecimiento en la capacidad recaudatoria y autonomía fiscal" que intenta contrarrestar cualquier tendencia de la llamada pereza fiscal ante el predominio de las transferencias ordinarias como mecanismo de financiamiento de los presupuestos subnacionales. La ruta de disponer de un catastro tributario, mejorar el funcionamiento de las oficinas de rentas, son mencionadas entre otras medidas imprescindibles.

Igualmente se trata de hacer una reevaluación de fondo de los criterios utilizados en la gestión de tributos municipales "Impuesto Predial, Alcabala, Impuesto vehicular y Arbitrios Municipales"; tales criterios son definidos a nivel de ley y no siempre se ajustan a realidades locales.

Un punto de gran consenso es la necesidad de "generación de un espacio fiscal para los gobiernos regionales", aunque, como se ve, es todavía muy general en su definición. Se debe recordar que la asignación de recursos efectivamente recaudados e incentivos al esfuerzo fiscal, están atados a la conformación de regiones conforme a la legislación vigente.³⁶

El principal punto de agenda es el debate sobre las "características de ese espacio fiscal regional" donde las posibilidades enfrentan un abanico de alternativas o de una combinación de ellas: "tributos propios, recargos sobre tributos nacionales, tributos cedidos, tributos compartidos y participación territorializada de impuestos nacionales"; ello permitiría un grado mayor de autonomía financiera de gobiernos regionales.

³⁵ Cfr. PCM (2010) p. 46 ss.

³⁶ Ver el DLeg. 955, art. 8 y la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones 28274, en especial el cap. II art. 27

c) En el área de transferencias:³⁷

En el plano general, el consenso señala la "readecuación de las transferencias actuales, en un sistema integrado y equitativo. Lograr que sean definidas, por reglas estables, predecibles y objetivas"; utilizando un criterio "de equidad y nivelación territorial"; junto con el "establecimiento de un objetivo claro y particular" para cada una de las transferencias, facilitando de esta manera hacer posible y facilitar el seguimiento y monitoreo.

También es de consenso "enfrentar la inequidad generada por el canon". Allí los temas son varios, porque "existen disparidades verticales entre diferentes niveles de gobierno" así como también "desequilibrios horizontales" dada la concentración en determinados territorios.

El Grupo de Trabajo sobre distribución y uso de los recursos del canon y regalías de la Comisión de Presupuesto ya mencionado plantea sobre esta materia recomendaciones cruciales: que conviene referir³⁸:

- Frente a las inequidades existentes, el Gobierno Nacional ha utilizado criterios de compensación a quienes no disponen de esos recursos, sin embargo no se conocen los criterios utilizados para ello; por lo que se recomienda "regular (institucionalizar) esta práctica" de tal manera que pueda ser posible su seguimiento y evaluación.
- Un "nuevo esquema de soporte normativo para la distribución y uso del canon", en la medida que vía Decretos de Urgencia y Leyes Anuales de Presupuesto se ha introducido cambios en el uso del canon³⁹ sin modificar las normas generales, tal como una buena técnica legislativa sugiere, algunas de las cuales pueden tener amplio respaldo (mantenimiento de infraestructura y elaboración de estudios), otros pueden ser debatibles (en la medida que son autorizaciones de gasto corriente).

³⁷ Cfr. PCM (2010) p. 59 ss.

³⁸ Cfr. Zeballos, Sánchez, Isla y Saldaña (2011). Ver la parte de conclusiones y recomendaciones

³⁹ Sobre este tema ver la segunda parte del Informe de Sistematización Legislativa 01/2010-2011 Perea (2011).

- Establecer mecanismos adecuados para el "registro y monitoreo del canon" lo que implica que el Congreso y los ciudadanos puedan disponer de información adecuadamente identificada y desagregada del ítem "recursos determinados"; así como que el Congreso utilice los mecanismos previstos de control político en relación a los Decretos de Urgencia sobre la materia; no solo observado su constitucionalidad sino también evaluando su pertinencia.
- Conviene a esta altura del proceso, luego de 32 años de política pública en materia de canon, evaluar su impacto sobre el desarrollo subnacional.

Entre las propuestas específicas de consenso se anotan tres asuntos vinculados a gobiernos locales: "reglas objetivas de asignación de recursos presupuestales para programas sociales" que requieren de una transferencia continua de recursos ordinarios.

Así mismo la "modificación de la metodología de asignación de los recursos del Foncomun" para cumplir con objetivos compensatorios y distributivos y la posibilidad de incorporar "criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales" que permitan un real acercamiento a las capacidades de las municipalidad, el potencial de recaudación y la población que deben atender.

Como punto de agenda, se plantea estudiar la "implementación de fondos de estabilización de ingresos", que permitan lograr ciertos equilibrios intergeneracionales y la posibilidad de una gestión multianual, paliando las contingencias de variación brusca de los ingresos (por precios internacionales), al mismo tiempo que se permitan un uso más racional de los saldos no ejecutados.

d) En el área de endeudamiento: ⁴⁰

En consenso se plantea la "simplificación de las reglas fiscales de endeudamiento" considerando una regla de "capacidad de endeudamiento... sobre la base de superávits fiscales proyectados"; así como el "mejoramiento

⁴⁰ Cfr. PCM (2010) p. 68 ss.

del sistema de registro de la deuda" y el fortalecimiento de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales".

Queda en agenda pendiente profundizar de la "evaluación de riesgos financieros" para los gobiernos subnacionales; establecer "estrategias para afrontar la deuda flotante" y el examen de "nuevos mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo para inversiones estratégicas de gobiernos subnacionales", tales como obras de infraestructura.

A manera de conclusión y agenda

- a. En materia de descentralización fiscal, el documento reseñado es sumamente explicativo de los consensos y los puntos de agenda entre representantes de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, en la medida que la fecha de culminación de los trabajos corresponde a autoridades del anterior periodo de gobierno subnacional, corresponde la validación de tales planteamientos por parte de la representación de las nuevas autoridades regionales y locales, así como la continuidad del esfuerzo.
- b. La estrategia general en materia de descentralización fiscal debe corresponder a un acuerdo consensuado por los tres niveles de gobierno y bien puede constituir uno de las primeras tareas del nuevo Consejo de Coordinación Intergubernamental.

Esta estrategia tendría que considerar la importancia de que los gobiernos regionales tengan ingresos predecibles y capacidades de recaudación que resguarden su autonomía económica, así como una evaluación de la regla que ata a la conformación de regiones la entrega de facultades de orden tributario a los gobiernos regionales.

- c. Quizá el asunto más urgente esté vinculado a las inequidades y concentraciones de recursos generadas por la asignación del canon y las regalías. En ese sentido el estudio de las posibles correcciones relativas a la asignación, criterios de distribución y la utilización de los recursos resulta muy importante, así como el manejo de políticas y criterios explícitos de asignación de recursos compensatorios dirigidos hacia las circunscripciones.

- d. En ese camino el Congreso debiera desarrollar criterios de evaluación respecto de modificaciones en materia de utilización del canon al margen de la legislación principal; y la eventual revisión de la legislación vigente con la finalidad de tener un cuerpo normativo efectivamente consistente con los objetivos señalados al uso de recursos por canon; y criterios objetivos de compensación para quienes no son beneficiarios de los recursos del canon.

Recomendación

Sobre recursos y descentralización fiscal es imprescindible validar por los responsables de los tres niveles de gobierno recientemente elegidos, de consensos y propuestas técnicas logrados acerca de gastos e inversiones, ingresos, transferencias y endeudamiento, que permitan avanzar en las correcciones legislativas necesarias, de tal manera que sea posible la mayor eficacia y eficiencia en la gestión (resultados) y la mayor predictibilidad en la disponibilidad de recursos con equidad territorial.

3

ESTRATEGIA PARA LA REGIONALIZACIÓN

El proceso de regionalización se inició con la elección de gobiernos regionales en los actuales departamentos y en el Callao; siendo el objetivo la creación de regiones sobre la base de "áreas contiguas integradas" histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

El artículo constitucional correspondiente⁴¹ continúa anotando que dos o más circunscripciones departamentales contiguas "podrán integrarse" mediante referéndum para constituir una región conforme a ley; a ellas se les entregará competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales.

Finalmente señala que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí, que serían determinados por ley.

Evidentemente, este mandato constitucional podía resumirse en una voluntad afirmativa de descentralización con integración, teniendo como objetivo el desarrollo integral, considerando la mejor provisión de servicios al ciudadano y la gestión de la competitividad territorial en el nivel intermedio.

Casi diez años después de la reforma constitucional es un convencimiento general que la elección inmediata de gobiernos regionales constituyó un "pie forzado", cuyas consecuencias no se previeron, pues abonó a una cierta independización de los procesos de descentralización y regionalización y que con la recepción de funciones y recursos se consolidara una lógica departamental; por lo cual

⁴¹ Crf. Constitución artículo 190

el funcionamiento de gobiernos regionales en los actuales departamentos no necesariamente ha constituido el inicio del proceso de conformación de regiones conforme esperaba la Constitución, sino que, por el contrario, se ha convertido en cierto sentido en un obstáculo.

En adición, se puede decir también que, al parecer, quienes elaboraron la fórmula constitucional suponían la existencia de "áreas contiguas integradas", al mismo tiempo que definían que las circunscripciones de referencia para la lograr la integración eran los actuales departamentos; el tiempo y la realidad han mostrado que ambos criterios no son necesariamente conciliables y consistentes el uno con el otro.

Sin duda existen diversas opiniones sobre la problemática del proceso seguido en materia de regionalización; pero una buena referencia y reciente de balance y proyección es el documento fruto de una consultoría que llega a sentar bases y lineamientos para un Plan Nacional de Regionalización (PNR)⁴², cuya necesidad ya estaba señalada como obligación en la Ley de Bases de la Descentralización, junto con un Plan de Inversión Descentralizada⁴³.

En dicho informe se explora e ilustra la hipótesis de que "la regionalización entendida como fusión administrativa de los departamentos no es suficiente política pública para reducir las inequidades departamentales, promover el desarrollo conjunto y articular mercados regionales"⁴⁴. Por el contrario sería muy importante una "mayor y mejor provisión de infraestructura económica, que permita la condición necesaria de conectividad" y al mismo tiempo, "mejorar condiciones competitivas de aquellas localidades como condición suficiente de acceso a los mercados"⁴⁵.

Este planeamiento parte de la constatación de que los ámbitos territoriales, no importando de la circunscripción de que se trate o en la que estén localizados, logran "aprovechar las posibilidades de crecimiento económico" a partir de mayores y mejores vinculaciones con las grandes mercados nacionales.

⁴² En adelante será citado como Macroconsult (2010) y referido como Consultoría-PNR. Vale la pena mencionar que por RM 361-2010-PCM (05 de diciembre), fue constituido un grupo de trabajo con el objeto de aportar en la elaboración de la propuesta del PNR, considerando la propuesta técnica orientada a la efectivización del PNR con que contaba la Secretaría de Descentralización. Sobre los resultados logrados por este grupo de trabajo no le ha sido alcanzado ningún informe a la Comisión.

⁴³ Cfr. La segunda disposición transitoria, segunda etapa, de la Ley 27783

⁴⁴ Macroconsult (2010), p.29 y 30

⁴⁵ Macroconsult (2010), p.30

Finalmente, anota que esta reflexión "invita a pensar que quizá el proceso de regionalización no debe ser entendido necesariamente como la fusión administrativa de los territorios sino como la creación o definición de instancias supra-departamentales y subnacionales encargadas de promover el desarrollo". Estas instancias definidas en el nivel intermedio constituirían "los tejidos institucionales que permitan una adecuada provisión de servicios sociales en infraestructura económica básica, implementación de prácticas regulatorias, aprovechamiento de potencialidades locales y promoción de sinergias entre territorios"⁴⁶.

Vacíos normativos e institucionales identificados

Una lectura ex-post de lo ocurrido en estos años permite tener un mejor diagnóstico de los vacíos, ausencias o complicaciones normativas o institucionales que impidieron la operación del proceso. Quizá la explicación general está en las dificultades de anticipar acerca de un proceso sumamente complejo, más aún cuando se prolonga en el tiempo, el compromiso político que le dio origen se relaja y tanto las normas como los incentivos diseñados no logran la conformación de al menos una región⁴⁷.

Más allá de las imprecisiones acerca de las reglas de funcionamiento del gobierno de la región creada, y del real impacto de los incentivos acordados en su favor, que incidieron claramente en los resultados del referéndum del 2005; la Consultoría-PNR, señala entre otros, los siguientes vacíos o ausencias⁴⁸:

- Falta de definición de la "organización territorial" deseada para el país, que estableciera las características de distritos, provincias y regiones, las responsabilidades principales de los gobiernos de cada nivel y los mecanismos de articulación de los mismos

⁴⁶ Macroconsult (2010), p.30

⁴⁷ Confrontado los pasos reales dados en el proceso con lo planificado/esperado como etapas del proceso de descentralización planteado en el diseño del proceso, tal como se puede observar en la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, la discrepancia es evidente.

⁴⁸ Macroconsult (2010) p. 30ss

- Duplicidad de esfuerzos, confusión de competencias y ausencia de vinculación entre los procesos de demarcación y organización territorial; en estos asuntos y en los de zonificación y protección del medio ambiente, diversas leyes asignan competencias a los tres niveles de gobierno sin establecer conexiones entre funciones y alcances de las atribuciones concedidas.
- Definición del "departamento" como unidad de referencia para el proceso de regionalización⁴⁹, sin considerar que la reubicación de provincias y distritos y la modificación de la circunscripción departamental, pudiera ser un paso necesario para la viabilidad de la regionalización.
- Inexistencia de normatividad para el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, como instancia compartida que facilite y haga posible comprometer recursos y ejecutar proyectos. Se puede mencionar que incluso cuando gobiernos regionales conjuntamente ganan la asignación de fondos concursables a través del FONIPREL, lo cual claramente tiene incentivos a la integración, son necesarias abundantes gestiones de tratamiento especial para lograr la ejecución. Otras fórmulas propuestas, tales como Región Piloto o Mancomunidad Regional, carecen a la fecha, de respaldo normativo.
- La legislación sobre canon, que asigna su distribución considerando la localización del recurso natural explotado, ha contribuido a que zonas cercanas y similares tengan gran disparidad en la disponibilidad presupuestaria y se muestre concentración en pocas circunscripciones de gran volumen de transferencias por ese concepto; lo que constituye un aliento a la fragmentación, sin incentivos a la acción conjunta y la integración. En ese sentido no ha funcionado como una ventana de oportunidad para lograr sinergias.

La consolidación de los actuales gobiernos regionales asentados en los actuales departamentos, se afirma como la tendencia relevante; incluso confirmada por la transferencia de funciones y responsabilidades, con la única restricción a la asignación de recursos efectivamente recaudados para cuando se conformen las regiones.⁵⁰

⁴⁹ Ver Constitución 190, tercer párrafo

⁵⁰ Ver el D.Leg. 955, art. 8 y la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones 28274, en especial el art. 27

Al mismo tiempo que es posible verificar la existencia de conflictos entre departamentos, por asuntos de delimitación y uso de recursos, por ejemplo agua; también se pueden constatar voluntades y casos en los cuales las autoridades regionales están interesadas en ciertas formas de acción conjunta. Ciertas inversiones beneficiosas para las partes, por ejemplo infraestructura interregional, tienen una escala que requiere la participación y contribución de ellas, lo cual a su vez puede ser un requerimiento para lograr aportes complementarios del gobierno nacional.

Si bien las Juntas de Coordinación Interregional existentes (INTERNOR, CIAM, CENSUR, MACROSUR)⁵¹, junto con las propuestas de mancomunidad regional Amazonas-San Martín-La Libertad, y la más reciente región propuesta Ancash-Huánuco-Ucayali⁵², constituyen una expresión de interés por la integración, no terminan por plasmar un plan que gobierne este proceso. La explicación puede estar en los incentivos y reglas existentes, pero también en la multiplicidad de actores políticos y sociales, de nivel regional y local, que se requiere comprometer y alinear en torno a un objetivo compartido; esta complejidad guarda relación directamente proporcional con el tamaño del ámbito territorial involucrado, más aún cuando se advierte que la definición de las Juntas de Coordinación Interregional, incorpora legalmente a las municipalidades provinciales.⁵³

La propuesta de zonas económicas

El documento de la Consultoría-PNR, luego de una reflexión sostenida, identifica un conjunto de zonas económicas que pueden ser consideradas como "espacios económicos que tienen altas posibilidades de articular un desarrollo conjunto de proyectos y opciones de gestión conjunta de servicios; en la medida que "... son espacios que independientemente de la fusión administrativa presentan sinergias que deben ser aprovechadas en una estrategia de desarrollo descentralizado"⁵⁴

⁵¹ JCI del Norte y Oriente (INTERNOR), integra a los gobiernos regionales de Amazonas, Ancash, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura, San Martín y Tumbes; JCI Consejo Interregional Amazónico (CIAM), integra a los gobiernos regionales de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios; JCI Consejo Interregional Centro Sur (CENSUR), integra a los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco; JCI Macrosur, aunque aún no esté completamente formalizada, integra a los gobiernos Regionales de Tacna, Moquegua, Arequipa, Puno, Cusco y Madre de Dios.

⁵² Sobre este tema ver PCM (2011). Informe principal, p 30ss

⁵³ Ver Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones 28274, art. 3, modificado por el art. 1 de la Ley 28997.

⁵⁴ Macroconsult (2010) p 53

La idea recoge la importancia de un tratamiento integrado de cuencas; también el desarrollo del sistema urbano y la necesidad de que las ciudades se encuentren preparadas "para soportar la demanda por servicios sociales y económicos que la población requiere",⁵⁵ pues actualmente enfrentan graves debilidades y cuellos de botella que debe enfrentar.

Implica también la idea de "espacios de política pública" que faciliten el acceso de servicios públicos por parte de los ciudadanos. Se trata de generar "polos de desarrollo" locales que ayuden a articular regionalmente al país; promoviendo al menos 4 "nodos" en zonas alternativas a Lima, ubicados en "aquellas ciudades que actualmente articulan los corredores económicos identificados". Estas ciudades deberán estar preparadas "en términos de su infraestructura básica (económica y social) de modo que permitan articular territorios mayores".⁵⁶

Indudablemente estos temas son de responsabilidad del nivel intermedio de gobierno, deben ser criterios de inversión pública y asociación con la iniciativa privada (junto con la rentabilidad social esperada); incidiendo también en el aspecto de conectividad y accesibilidad, reduciendo costos de transacción y logísticos, pero también suscitando las economías de aglomeración suficientes; también para diseñar adecuadamente las políticas vinculadas a servicios sociales a la población, articulando prioridades nacionales con las realidades regionales y locales, diseñando esquemas de gestión adecuados a realidades particulares.

El estudio postula una propuesta de 4 grandes zonas (enfoque agregado)⁵⁷ y 10 zonas (enfoque desagregado, ver mapa)⁵⁸ en ambos casos con un tratamiento especial para los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios.⁵⁹

⁵⁵ Macroconsult (2010) p.50

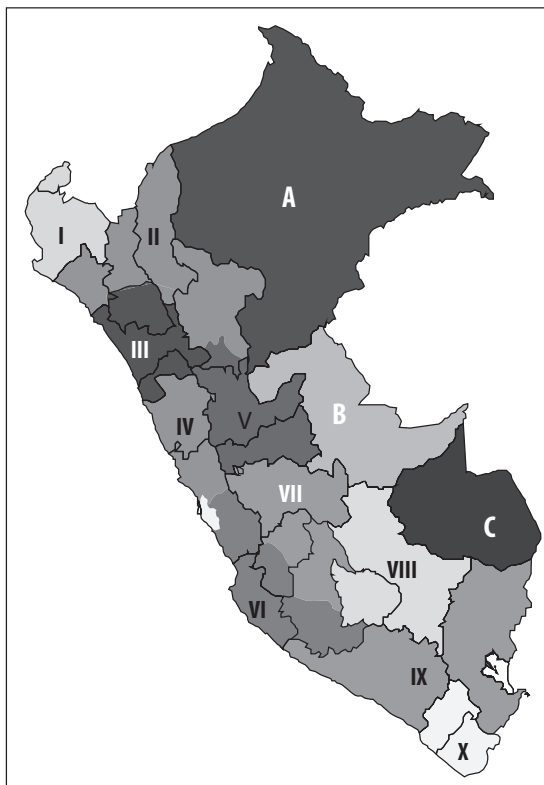
⁵⁶ Macroconsult (2010) p. 50

⁵⁷ Zona I: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas y San Martín; Zona II Lima, Ancash e Ica; Zona III: Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho; Zona IV: Arequipa, Cusco, Puno, Apurímac, Moquegua y Tacna.

⁵⁸ Zona I: Tumbes y Piura; Zona II: Lambayeque, norte de Cajamarca (Cutervo, Jaén y San Ignacio), Amazonas, San Martín (excepto Tocache) y el distrito de Yurimaguas de Loreto; Zona III: el sur de Cajamarca (Chota, Santa Cruz, San Miguel, Hualgayoc, Contumazá, San Pablo, Celendín, Cajamarca, San Marcos y Cajabamba), La Libertad y el norte de Ancash (Santa, Corongo, Pallasca y Sihuas); Zona IV: el resto de Ancash y el norte de Lima (Barranca, Huaura, Cajatambo, Oyón, Huaral y Canta); Zona V: Tocache (San Martín), Huánuco y Pasco; Zona VI: el sur de Lima (Huarochirí, Cañete y Yauyos), la parte occidental de Huancavelica (Castrovirreyna y Huaytará) y el sur de Ayacucho (Lucanas, Parinacochas y Paucar del Sara Sara); Zona VII: Junín y el resto de Huancavelica y Ayacucho; Zona VIII: Cusco y Apurímac; Zona IX: Arequipa y Puno; Zona X: Moquegua y Tacna.

⁵⁹ Dada la extensión y grado de articulación de su territorio, la dispersión de sus asentamientos poblacionales y la importancia geopolítica de frontera.

Mapa 14 Zonas Económicas (Enfoque desagregado)



Elaboración: Macroconsult S.A.

Se afirma entonces que estas zonas "están ahí desde hace muchos años. No se trata de decir que serán permanentes o invariables, sino que tienen un carácter de estabilidad probablemente fruto de la geografía, o por un desarrollo de identidad social que es claramente perceptible".⁶⁰

La conclusión es en extremo relevante: "... la propuesta tiende a definir más claramente el concepto de sistema de ciudades. Es decir, en cada una de las articulaciones descritas se puede reconocer la existencia de una ciudad nodal que ejerce influencia sobre ciudades de menor jerarquía y su espacio rural. La propuesta de polos de desarrollo o promoción de economías regionales debería tener un mapa como el propuesto como guía de implementación".⁶¹

⁶⁰ Cfr. Macroconsult (2010) p 56

⁶¹ Cfr. Macroconsult (2010) p 56

Las bases propuestas para un Plan de Regionalización

Al interior de "un escenario de proceso"⁶², la regionalización es vista como parte un de proceso de mayor horizonte que implica reorganización territorial y mejoramiento de la gestión pública, el documento de la Consultoría-PNR⁶³ recomienda adoptar un conjunto de estrategias cuyos puntos básicos son los siguientes:

- Acercar el Estado al ciudadano;
- Eliminar las fuerzas fraccionadoras configuradas por la departamentalización de la política y los recursos;
- Mostrar resultados tangibles que puedan ser atribuidos a los esfuerzos de integración;
- Impulsar nodos de infraestructura que actúen como potenciadores de las economías regionales del norte, del centro y del sur y establecer zonas de tratamiento especial en la selva.

Esta orientación estratégica tiene dos componentes, uno de articulación territorial, vinculado al plan de inversión estratégica y mejorar la articulación de los servicios básicos del Estado; y otro componente referido a la conformación de regiones, que recoge los temas políticos, representación nacional, partidos regionales, política integral de descentralización fiscal, arreglos normativos para el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional.

⁶² El documento propone tres escenarios, de situación pasiva, de pronta conformación de regiones y un escenario intermedio, que es el que se asume como probable y el referido en este informe.

⁶³ Cfr. Macroconsult (2010) p 56ss

Cambios en la normatividad vigente

En el periodo gubernamental y parlamentario 2002-2006 se procesó una línea de trabajo en materia de regionalización concretada en la Ley de Bases de la Descentralización 27783, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones 28274 y el Decreto Legislativo sobre Descentralización Fiscal 955.

El principal tema de cambio en el itinerario ha estado vinculado a las fechas de referéndum⁶⁴: en el planteamiento original (2002), el primero debía ocurrir en el segundo semestre del 2004 (es decir año y medio después de elegidos e instalados los gobiernos regionales); la primera enmienda realizada ocurre en julio del 2004 (Ley 28274), convocando el primer referéndum para octubre de 2005 y los siguientes para el 2009 y el 2013.

Como es claro, en 2005 no se aprobó ninguno de los proyectos sometidos a consulta popular, y fue Arequipa la única circunscripción en la que ganó el "sí" a la integración; y en el año siguiente se procedió a elegir un nuevo periodo de gobiernos regionales.

La segunda modificación se produce en mayo de 2009, de nuevo en el borde de la segunda convocatoria y sin que haya ninguna propuesta de conformación susceptible de ser sometida a consulta. En este caso (Ley 29379), se libera de fechas fijas de consulta y deja en manos de la respectiva Junta de Coordinación Interregional la solicitud de convocatoria del referéndum respectivo.

Complementariamente, pero no por ello menos importante, se plantea la necesidad de un Plan Nacional de Regionalización aprobado como Política Nacional (decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros) y como documento orientador de las propuestas para la conformación de regiones; la norma señala responsables y plazo (120 días), y la obligación de informar sobre la materia a la Comisión de Descentralización.

⁶⁴ Art. 29 de la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización

Una segunda línea de modificación en la legislación vigente está referida a las Juntas de Coordinación Interregional. En la LOGR (art. 91) se señala que las Juntas serán espacios de coordinación entre gobiernos regionales, materializados a través de convenios de cooperación, procurando consolidar corredores económicos y ejes de integración; a lo cual le fue añadido en la Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones 28274, la tarea de la gestión estratégica de la integración para la conformación de regiones sostenidas y la materialización de acuerdos de articulación.

A esas dimensiones, vía ley modificatoria (ley 28997), se incorporó a los alcaldes provinciales en la conformación de las Juntas, lo cual debió darles mayor sostén espacial y social para el proceso de integración y también se les entregó la facultad de presentar una propuesta de integración.

Posteriormente, en 2009 (Ley 29379), se les añade funciones vinculadas a la gestión de recursos y conjuntos, así como se norma que en las leyes de presupuesto se establezcan contrapartidas para financiar proyectos y actividades. Para todos los efectos prácticos, lo más relevante fue liberar de la obligación de nuevos procesos de consulta (referéndum) con fecha fija; sin embargo, los otros aspectos al parecer no tuvieron alguna incidencia.

A manera de conclusión y agenda:

- a. La opinión de consenso señala que al interior del esquema institucional vigente la posibilidad de generar procesos de integración es muy compleja; considerando adicionalmente que los actores regionales/ locales están más interesados en el afianzamiento de sus capacidades y poderes departamentales, dadas las reglas políticas vigentes. Es más, las modificaciones normativas recientes no han logrado tener incidencia en esta materia.

Un elemento singular en este contexto es el choque existente entre el espíritu de la legislación descentralista que ha buscado facilitar la acción conjunta de los gobiernos regionales, junto con los intentos de tener proyectos y acciones conjuntas impulsadas por distintos acuerdos, enfrentados a una normatividad de gestión presupuestal que no considera

tales posibilidades y que se resiste a admitirlas, con normas de facilitación e impulso consiguientes.

Esta situación es especialmente grave cuando se constata que los gobiernos regionales no están interesados en planes de integración sino en las posibilidades de proyectos concretos que puedan compartir con sus vecinos y que sean de mutua conveniencia.

En fin, se puede afirmar que la competencia de acción interregional quedó residualmente en el ámbito del gobierno nacional⁶⁵, y éste ha tenido una posición rígida y única respecto de la conformación de regiones y la formación de Juntas de Coordinación Interregional, sin haber generado una voluntad política y una normatividad operativa, en especial en materia presupuestal, que desplegara un conjunto de posibilidades, incentivos, instrumentos y apoyos técnicos que faciliten la acción conjunta.

- b. Esta situación lleva a pensar que las rutas de trabajo en materia de regionalización pasan por los siguientes aspectos:
- La definición de una política nacional en materia de regionalización que se define como contraparte de la lógica de descentralización con integración, que efectivamente sirva de orientación a los tres niveles de gobierno, al mismo tiempo que se generan políticas nacionales sectoriales con una lógica efectivamente descentralista.
 - Uno de sus componentes más importantes debe ser un plan de inversión descentralizada, que sea mayor que un listado y la asignación de montos, vinculado a conectividad y articulación territorial, mejoramiento de los servicios básicos del Estado y gestión de la competitividad de esos ámbitos; así como

⁶⁵ Dado que el párrafo final del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que: "Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo"; consecuentemente, toda función o competencia de naturaleza interregional que expresamente no se encuentre dentro del denominado "reparto competencial" que se ha efectuado mediante las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno, estas funciones o competencias deben asignarse al Poder Ejecutivo o Gobierno Nacional. En el mismo sentido, la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. N° 0024-2006-PI/TC ya se ha pronunciado de esta manera: "Los gobiernos regionales, por tanto, no tienen más competencias que las que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. De ahí que se encuentren sometidos al principio de taxatividad, y que las competencias que no les han sido conferidas expresamente correspondan al gobierno nacional (cláusula de residualidad)"

la incorporación del criterios "contribución a la integración" como elemento importante en la evaluación de la rentabilidad social de la cartera de proyectos.

- Se necesita también de arreglos normativos que favorezcan la acción conjunta de los gobiernos regionales, respecto de las zonas económica identificadas, en el enfoque agregado o en el desagregado de la propuesta reseñada en el documento de Consultoría-PNR, según las circunstancias; y en especial normas y reglas presupuestarias que permitan contrapartidas nacionales a tales iniciativas y facilidades para gestionar proyectos conjuntos.

Al parecer si se apunta al desarrollo integral del país, y que alcance a los ciudadanos como capacidades y acceso a oportunidades no importando donde vivan, se requiere actuar en contra de la tendencia a la departamentalización de la política y en especial de las decisiones de inversión.

Asuntos que están en la misma direccionalidad que se plantea en el Objetivo Nacional 5 del Plan Bicentenario, referido al desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada: "Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales. Con tal propósito se efectuará un nuevo ordenamiento del territorio que permita el despliegue descentralizado de la infraestructura productiva y social".⁶⁶

- c. Una contribución en esta perspectiva es la aprobación en la Comisión de un dictamen acerca de la Mancomunidad Regional⁶⁷, que la propone como entidad pública, con personería jurídica de derecho público, que se forma por el acuerdo de gobiernos regionales, como mecanismo de coordinación de carácter temporal con el fin de promover el desarrollo humano y generar experiencias de gestión conjunta. Se trata de un mecanismo para articular sus recursos económicos y de gestión para ejecutar proyectos determinados específicamente y por el tiempo de ejecución.

⁶⁶ Cfr. CEPLAN (2011), p. 200

⁶⁷ Dictamen 4216/2010-GR. www.congreso.gob.pe

Como consecuencia de las bondades de trabajar en conjunto se podría generar sinergias y externalidades positivas que incentiven y confirmen un proceso formal de integración regional. El dictamen dispone que la Mancomunidad Regional surja como entidad de cooperación voluntaria entre gobiernos regionales a partir de su iniciativa, de común acuerdo y con la flexibilidad necesaria que permita su funcionamiento así como una gestión eficaz y eficiente de mutuo beneficio.

- d. Al mismo tiempo se debe repensar el tratamiento especial de Lima como metrópoli que vincula a toda la provincia y sus 43 municipalidades distritales, que también se relaciona con la provincia del Callao, en tanto gran continuidad urbana, y un poco más allá a su entorno más inmediato⁶⁸. En ese sentido, se orientó un debate reciente en la Comisión acerca del tratamiento de Lima y su organización territorial.

Por ello se puede afirmar claramente que una buena manera de abordar la temática sea un desarrollo legislativo del régimen especial que otorga la Constitución, en correlato con el espacio urbano-metropolitano de Lima, con su significado económico y social y con el rol que juega en el territorio nacional.

En ese contexto es necesario considerar las funciones inherentes a los niveles de gobierno, presentes y corresponsabilidades en ese ámbito: nacional (en tanto ciudad capital y responsabilidades de ese rango), regional (conforme a la LOGR y asignadas a la Municipalidad Metropolitana) y local (en municipalidades distritales y provincial).

- e. Por extensión, también se necesita repensar el régimen de las ciudades mayores, cabezas regionales (nodos) de los sistemas urbanos regionales y que contienen municipalidades conurbadas, tales como Arequipa, Trujillo, Cusco y Chiclayo; a las cuales se podría considerar un régimen ad-hoc de gobierno urbano.

⁶⁸ Las características de la ciudad de Lima/Callao, como mega concentración urbana, económica y social se pueden apreciar con más nitidez en el capítulo referido a concentración y disparidades territoriales en este mismo informe.

- f. Igualmente, es sumamente importante seguir impulsando la conformación de mancomunidades, en especial en las zonas priorizadas por las políticas nacionales de desarrollo regional; y animar a los gobiernos regionales en su responsabilidad de formular propuestas de fusión de municipios, en coordinación con las iniciativas de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la PCM.
- g. En la misma lógica de descentralización con integración, se requiere avanzar y culminar el proceso de demarcación y organización territorial a fin de coordinar políticas públicas e impulsar la gestión integrada del territorio,⁶⁹ procedimientos en los cuales tienen especial responsabilidad los Gobiernos Regionales y la DNTDT de la PCM, como ente rector en la materia.

Recomendación

Al ser el objetivo del proceso el desarrollo integral y la descentralización con integración, es de primera importancia validar una estrategia sobre regionalización, aprobada con la formalidad de política nacional, que permita un conjunto de incentivos para que la inversión pública asuma para su priorización criterios de integración y conectividad; así como permita la gestión de ámbitos subnacionales y supra-departamentales, como espacios objeto de política pública explícita.

⁶⁹ Para tal efecto un grupo de trabajo está encargado de la formulación del Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2012 – 2021. RM 174-2011-PCM

4

CONSTITUCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El mandato del actual proceso de descentralización se encuentra en la reforma de la sección constitucional correspondiente (título IV, capítulo XIV, artículos 188 a 199), realizada en el año 2002. En ese contexto, el núcleo del mandato por la descentralización da contenido a la aspiración por un gobierno unitario y descentralizado (Constitución 43), en la definición de las características de este proceso (Constitución 188) considerando los siguientes elementos principales, acerca de la descentralización:

- Es una forma de organización democrática;
- Constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio;
- Tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Igualmente es imprescindible apreciar de qué manera debe operar en concreto en el marco de una política permanente que tiene una finalidad de desarrollo:

- Se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada;
- Debe permitir una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Los siguientes artículos constitucionales, del 189 al 199, abordan los temas de regionalización, definen los niveles subnacionales de gobierno y asignan las competencias de cada quien. Estos asuntos han sido desarrollados posteriormente por la legislación en la materia, en especial la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, siguiendo el orden cronológico de su promulgación.

Sin embargo, no todos los temas fueron tratados claramente o desarrollados con la amplitud y profundidad necesarias, quizá por las limitaciones de un momento de diseño que no contó con el análisis prospectivo de escenarios posibles, lo cual no siempre han facilitado la organización del gobierno unitario y descentralizado. A manera de ejemplo se podría mencionar entre otros asuntos:

- La relación entre 4 tipos de circunscripciones⁷⁰ dentro del espacio nacional (regiones, departamentos, provincias y distritos) y 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local), cuando se anota que los ámbitos del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos; así como los ámbitos del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados. (cfr. Constitución 189)
- Los mecanismos de coordinación y enlace entre gobiernos regionales elegidos en los departamentos que debieran facilitar e impulsar la conformación de regiones y permitieran dar viabilidad efectiva y gobernabilidad al proceso de integración entre dos o más de ellos.

Este tipo de racionalidad evidentemente es extensible a mecanismos de coordinación a nivel de municipalidades y sus limitaciones se pueden apreciar en las dificultades operativas de mancomunidades o la imposibilidad práctica de concretar fusiones de municipios.

De alguna manera no están claras ni tienen la potencia necesaria todas las políticas, instrumentos e incentivos para descentralizar con integración; lógica que se opone a las tendencias centrífugas de territorios, particularistas de las políticas y de fragmentación de los recursos.

- Finalmente, las maneras eficaces y eficientes para lograr dentro de la unidad del Estado, la articulación entre una competencia de nivel nacional; como por ejemplo orden interno y una competencia compartida de nivel local como seguridad ciudadana; para enfrentar un problema en relación al cual la ciudadanía es altamente sensible.

⁷⁰ Se podría hablar de 5 tipos, si consideramos el espacio nacional.

Junto con la línea de acción legislativa, a partir de la vigencia de la Constitución Política y en especial luego de lo dispuesto por la Ley de Bases de Descentralización, cuando señala que los conflictos de competencia entre niveles de gobierno se resuelven ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo a su Ley Orgánica; se han presentado diversas acciones de inconstitucionalidad y procesos competenciales que han sido motivo de sentencia.

En esta sección se ha buscado recoger los desarrollos interpretativos del Tribunal Constitucional, extrayendo, aunque de manera no exhaustiva, aquellos fundamentos de mayor relevancia que precisan el mandato constitucional descentralista y permiten homogenizar criterios para encauzar adecuadamente el proceso de descentralización; así como para encaminar la organización de los tres niveles de gobierno.

Para tal efecto ha sido de gran ayuda un informe de sistematización elaborado en el Área de Investigación del Congreso⁷¹, el que ha permitido organizar dichos fundamentos en algunos grandes temas: aquellos vinculados a la definición del Estado peruano y su gobierno; los que anotan principios interpretativos que se desprenden del mandato constitucional; los que están referidos a la asignación de competencias, los relacionados a la definición de autonomía; los formulados respecto de temas de demarcación territorial; y finalmente aquellos que definen el bloque de constitucionalidad relevante.

En cada caso se anota, para fines de facilitar la ampliación y confrontación, la sentencia fuente y el numeral del fundamento.

Sobre el Estado peruano y su gobierno

El Estado peruano es unitario y descentralizado (Constitución 43). No es un Estado unitario centralizado, es decir, aquel en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único. No es "unitario descentralizado", sino "unitario y descentralizado". La diferencia encierra profundas diferencias

⁷¹ Ver Torres (2011).

en lo que a la distribución horizontal del poder respecta. Un Estado "unitario descentralizado" es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, mas no en un ámbito político. Sus entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues si bien tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, éstas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales. En un Estado "unitario y descentralizado", los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política (cfr. 20 y 21-2005-PI; 34 y 38).

El Estado peruano no puede concebirse como un Estado "unitario descentralizado", es decir, como uno en el que la descentralización tan solo refleja una proyección estamentaria o administrativa de un único ordenamiento jurídico a ejecutar. Se trata, por el contrario, de un Estado "unitario y descentralizado", esto es, un Estado en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, acepta la convivencia de subsistemas normativos (nacional, regional y local) (cfr. 00047-2004-AI; 117).

Estado unitario e indivisible de gobierno descentralizado no son, en absoluto, conceptos contrapuestos. Por el contrario, es la aplicación armónica de dichos principios la que permite al Estado cumplir con uno de sus deberes primordiales; a saber, "la promoción del desarrollo integral y equilibrado de la Nación" (Constitución 44) (cfr. 0012-2003-AI; 3).

Principios interpretativos del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha desarrollado en la parte de fundamentos de sus sentencias, principios en apoyo de la interpretación de los textos constitucionales y que están vinculados al proceso de organización del Estado. En este apartado se reseñan tales principios.

a. Unidad

El Estado peruano es unitario y descentralizado (Constitución 43), lo cual quiere decir que es un Estado en el cual los gobiernos regionales y locales no solo tienen

autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo, y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (cfr. 00024-2006-AI; 5).

b. Competencia

En el Estado unitario y descentralizado las competencias están distribuidas entre órganos nacionales, regionales y locales, según está previsto en los artículos constitucionales (192 para los gobiernos regionales y 195 para los gobiernos locales), sin embargo esa enumeración no es cerrada, pues se delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias inherentes a su función. Gobiernos regionales y locales tienen facultad normativa en ejercicio de sus competencias. Las leyes orgánicas correspondientes, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, determinan las competencias, en especial señalan las funciones específicas que se derivan de las competencias compartidas. Sin embargo, dependiendo de la materia de que se trate, competencias y funciones se fijan en otras leyes nacionales. Ordenanzas regionales y municipales no están jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales, para explicar su relación con éstas se debe recurrir al principio de competencia, es decir si se corresponden con las atribuciones y facultades que les han sido entregadas (test de competencia) (cfr. 0024-2006-AI; 6B).

c. Cooperación y lealtad constitucional

La lealtad constitucional impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias (cfr. 000013-2003-AI; 8).

Los Gobiernos Regionales tienen el deber de observar el principio de cooperación y lealtad constitucional nacional; no pudiendo, con sus actos normativos, afectar fines estatales o contradecir intereses nacionales. (cfr. 0024-2007-AI; 29; 20 y 21-2005PI, 42).

Así mismo, tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al Gobierno Nacional así como a los gobiernos municipales. También deben abstenerse de realizar toda medida que pueda comprometer o poner en peligro el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados a tales instancias de poder estatal y vecinal (cfr. 20 y 21-2005-PI; 42).

Al Gobierno Nacional le asiste el deber de colaboración y cooperación para con los Gobiernos Regionales –lealtad constitucional regional–, más aún si se considera que uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (cfr. 0024-2007-AI; 29).

Este principio opera como una garantía institucional, asegurando que el proceso de descentralización no degenera en uno de desintegración en el que los gobiernos regionales puedan confundir el principio de autonomía con los de autarquía o soberanía interna (cfr. 20 y 21-2005-PI; 44).

Evidentemente, en esta misma lógica, es posible inferir un razonamiento similar respecto de los gobiernos locales y de los tres niveles de gobierno en su conjunto.

d. Subsidiaridad, selectividad y eficacia

En sentido vertical, está referido a la relación existente entre un ordenamiento mayor –que puede ser una organización nacional o central– y un ordenamiento menor –que pueden ser las organizaciones locales o regionales–, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor (cfr. 00013-2003-AI; 13 y 0001-2004-CC; 4).

Este principio tiene, como contrapartida, el principio de selectividad y eficacia, pues para determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta, es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en función de criterios técnicos y objetivos; y que el ejercicio de una competencia implica, necesariamente, una evaluación de los beneficios que se generen como consecuencia de la gestión, de manera tal que ante distintos órganos que puedan ejercer una función con un mismo grado de efectividad a nivel cualitativo, se otorgará la competencia a aquel que pueda irradiar tal eficacia a un mayor número de ciudadanos (cfr. 0001-2004-CC; 4).

e. Taxatividad y cláusula de residualidad

Los gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido; de modo que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente, corresponden al Gobierno Nacional. (cfr. 20 y 21-2005-PI; 49 y 00024-2006-AI; 6).

Si bien es cierto la cláusula de residualidad [referida a lo que no está expresamente conferido....] no está expresamente reconocida en la Constitución, si es posible que se entienda reconocida tácitamente en Constitución [192.10 (ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley)] (cfr. 00024-2006-AI; 6).

Un razonamiento análogo es posible de desarrollar respecto de los gobiernos locales a partir de Constitución 195.10. Se puede añadir que la cláusula de residualidad está expresamente normada en la LOPE: "toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno, corresponde al Poder Ejecutivo. (Ley 29158 4.2 último párrafo, diciembre 2007).

f. Efecto útil y poderes implícitos

Cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los gobiernos regionales, debe entenderse que ésta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los gobiernos regionales carecería de eficacia práctica o utilidad. De esta manera se flexibiliza el principio de taxatividad, con el reconocimiento de que los gobiernos regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado (cfr. 00010-2008-AI; 28).

Similar razonamiento es aplicable a gobiernos locales.

g. Control y tutela

El proceso de descentralización, se realiza por etapas, en forma progresiva y *ordenada* conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, en ese sentido los gobiernos regionales (y, desde luego, también los locales) se encuentran sometidos a supervisión directa y permanente a instancias de control y tutela por parte de órganos nacionales competentes. No debe entenderse sólo en el sentido de que los únicos autorizados para realizar el control sean los órganos estatales competentes (cfr. 20y 21-2005-PI; 53 y 55).

Gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de control y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal (cfr. 00024-2006-AI; 6).

h. Progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos.

La asignación de competencias a los gobiernos regionales, así como la de sus recursos, es un proceso abierto que la Constitución ha querido asegurar al establecer solo de manera enunciativa las competencias de los gobiernos regionales, y dejar que esta tarea se complemente y amplíe mediante la incorporación de nuevas competencias por medio de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 192.10 de la Constitución o, incluso, mediante acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, tratándose de competencias delegadas (cfr 00010-2008.AI; 29).

Similar razonamiento es posible respecto de gobiernos locales a partir de lo previsto en la Constitución 195.10.

Fundamentos acerca de las competencias y su asignación

a. Definición de competencia

La competencia es la asignación de sus funciones a un determinado órgano-institución. La competencia no constituye un derecho subjetivo del órgano. Como, en principio, el Estado no es titular de derechos, la competencia de sus órganos de poder tampoco ha de ser considerada como un derecho. La determinación del ámbito competencial no puede plantearse a partir de datos extrínsecos, sino, en cuanto sea posible, a partir solo de nociones intrínsecas de la propia Constitución. Las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador como para las municipalidades [y los gobiernos regionales] en los asuntos de su competencia y dentro de su jurisdicción; es decir, operan *ope constitutionis*. El orden constitucional de distribución de competencias, determina un núcleo indisponible y los límites impuestos a la actuación del legislador. Las competencias tienen el carácter de indisponibles, produciendo la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los

preceptos constitucionales y a los que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar dichas competencias (cfr. 00010-2003-AI; 11, 12 y 13).

b. Racionalidad y orden en el reparto competencial

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

c. Modificaciones competenciales

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

El procedimiento para el otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de construcción es una materia compartida del gobierno nacional, el mismo que tiene una competencia de regulación nacional, y los gobiernos locales asumen una competencia de regulación específica. En caso de duda, existe una presunción de competencia a favor del gobierno nacional (cfr. 0009-2008-AI; 29).

d. Competencias normativas

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

La creación de gobiernos regionales y locales, cada uno con competencias normativas propios, comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales y locales puedan existir. Este derecho regional y local, sin embargo, tienen un ámbito de vigencia y aplicación delimitado territorialmente a la circunscripción de cada instancia de gobierno (regional o local) y, además, se encuentra sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional (cfr. 00047-2004-AI; 118).

Las normas regionales no son jerárquicamente subordinadas a las del Gobierno Central, su articulación con éstas no puede sustentarse en el principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia, según el cual en el ámbito competencial regional la norma regional termina excluyendo a la norma del Gobierno Central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento (cfr. 20 y 21-2005-PI; 59). Evidentemente este criterio es extensible a las ordenanzas municipales.

La reordenación de la distribución territorial del poder tiene la propiedad de limitar la capacidad normativa del gobierno nacional. El Tribunal Constitucional ha recordado a los gobiernos regionales, la necesidad de que las normas que estos puedan expedir no alteren "la unidad e integridad del Estado y de la Nación" (artículo 189° de la Constitución); no interfieran en las funciones y atribuciones de los gobiernos locales (artículo 191° de la Constitución) y que las materias que ellas regulen deban realizarse "en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo" (artículo 192° de la Constitución). Ahora, con relación al gobierno nacional, debe remarcarse que éste no es enteramente libre para regular cualquier materia, sino que ha de sujetarse al reparto de competencias constitucional y legalmente establecidos, lo que constituye un límite de orden material y competencial para el ejercicio de su función legislativa (cfr. 00047-2004-AI; 119). Este criterio también es extensible respecto de los gobiernos locales

e. Ratificación normativa

La ratificación —haciendo referencia al mecanismo formal de la ratificación de ordenanzas distritales por parte de los municipios provinciales— guarda sustento con la necesidad armonizar y racionalizar el sistema tributario a nivel de municipalidades y evitar, así, las diferencias irracionales entre las distintas jurisdicciones municipales. Ello, por supuesto, no resta autonomía para la creación de tributos, pero sí ayuda a resguardar que exista un estándar mínimo en los criterios para la determinación de servicios municipales, y a evitar la arbitrariedad

en la cuantificación de los mismos. La ratificación es un mecanismo de control sobre la producción de normas, consustancial a la garantía de la autonomía municipal [...]. El mecanismo de ratificación es un requisito esencial de validez y la publicación del Acuerdo de Concejo, requisito esencial para su vigencia; y, por tanto, constituyen requisitos constitutivos y no meramente declarativos [...] (cfr. 0041-2004-AI; 11, 12 y 24).

f. Criterios de transferencia

Si bien el principio de subsidiariedad resulta importante en el proceso de descentralización, en lo que se refiere a la asignación y transferencia de competencias, no puede ignorarse que la distribución de competencias se debe realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan su adecuada asignación y la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, teniendo siempre en cuenta que el objetivo fundamental del proceso de descentralización es el desarrollo integral del país, y sin desconocer que existen normas que delimitan expresamente las competencias que se pretenden arrogar (cfr. 0013-2003-AI; 16).

El proceso de transferencia de competencias debe efectuarse con arreglo a criterios lógicos y técnicos que permitan el ejercicio eficaz y eficiente de la respectiva competencia (cfr. 0002-2003-CC; 8).

La asignación de competencias [a gobiernos regionales y gobiernos locales] es un proceso abierto que la Constitución ha querido asegurar, entre otros medios, al establecer solo de manera enunciativa las competencias, dejar que esta tarea se complemente y amplíe mediante la incorporación de nuevas competencias por ley, o incluso, mediante acuerdo entre niveles de gobierno, tratándose de competencias delegadas. Sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos; en la medida, claro está, de que exista disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos (cfr. 20 y 21-2005-AI; 77 y 78).

g. Coordinación en competencias compartidas

La provisión de profesores para la prestación del servicio público de educación, es una competencia compartida que debe realizarse en forma coordinada entre el gobierno

nacional y los gobiernos regionales. De esta forma, entonces, el nombramiento de profesores en los colegios estatales está sujeto a un procedimiento, por llamarlo así, "a cascadas", en el que cada uno de sus gestores –desde el Ministerio de Educación, pasando por el Gobierno Regional y culminando en la Unidad de Gestión Educativa Local– tiene participación y tareas específicas, que deben ejecutar en forma coordinada (cfr. 00047-2004-AI; 147 y 149).

Cuando el Tribunal realiza el análisis de las normas constitucionales pertinentes así como de las normas conformantes del bloque de constitucionalidad, establece que la regulación de la actividad pesquera, es una competencia de naturaleza compartida, vale decir, una competencia cuyo ejercicio debe ser realizado de manera coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales (cfr. 00021-2007-AI; 13).

h. Competencias en el nivel regional

El ejercicio de las competencias atribuidas privativamente a los gobiernos regionales, desde el punto de vista constitucional, ha de hacerse en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo; lo cual quiere decir que el ejercicio de las competencias exclusivas no solo debe permitir el impulso de planes y políticas de desarrollo de alcance local o regional, sino también en armonía con las de carácter nacional (cfr. 00002-2005-AI; IV).

Los gobiernos regionales ejercen sus responsabilidades en concordancia con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. De ahí que las competencias previstas en la Constitución no pueden llevar a obstaculizar o poner en una situación de detrimento tanto las competencias del Gobierno Nacional como las de otros gobiernos regionales. Ciertamente que el artículo 192.7 de la Constitución les reconoce a los gobiernos regionales competencia para promover y regular, entre otras materias, las actividades y/o servicios en el ámbito del comercio. No obstante, se debe entender que tal competencia se refiere a actividades y servicios comerciales lícitos internos. No se desprende, sin embargo, de tal disposición la competencia de los gobiernos regionales para autorizar la importación de mercancías provenientes del exterior. Es decir, que el régimen jurídico del comercio nacional y el establecimiento de las tarifas arancelarias es una competencia exclusiva y excluyente del Gobierno Nacional. Ello no quiere decir, sin embargo, que los gobiernos regionales no tengan ningún ámbito de participación en la economía nacional, concretamente, en materia de importación de mercancías que pueden ser

beneficiosas para un gobierno regional determinado; pero ello debe coordinarse con el Gobierno Nacional sin que se afecte a la política comercial y arancelaria del Estado, que es de carácter nacional (cfr. 00031-2005-AI; 26, 27 y 33).

i. Competencias en el nivel local

Al regular las competencias de los gobiernos locales la Constitución no distingue entre las municipalidades provinciales y las distritales, siendo evidente que otorga las competencias a todas las municipalidades y deja en libertad al legislador ordinario para que regule esas competencias, sin contravenir lo dispuesto por la Carta Magna. Cuando la propia Constitución establece un tratamiento diferente para determinadas municipalidades –entre ellas la correspondiente a la capital de la República–, no significa que la ley orgánica que regula la estructura, competencias y atribuciones de dichas entidades pueda desvirtuar o contradecir las competencias establecidas por la Constitución a favor de todas las municipalidades (cfr. 0012-2001-AI; III).

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las mismas atribuciones que cualquiera de las municipalidades provinciales, más las competencias y funciones metropolitanas especiales que aparecen reguladas en la Ley Orgánica de Municipalidades (cfr. 0046-2004-PI; 19).

Cuando se revisan las facultades otorgadas en cada caso tanto a las municipalidades provinciales como a las distritales, aparece una estructura claramente ordenada y que permite distinguir las competencias otorgadas en cada caso, lo que hace necesario que entre los gobiernos locales provincial y distritales exista la debida coordinación en el desempeño de sus atribuciones y que, en su actuación, cada uno de los gobiernos locales proceda en el ejercicio regular de sus atribuciones, respetando las competencias otorgadas o reconocidas a los otros gobiernos locales (cfr. 0046-2004-PI; 20).

j. Competencias compartidas en el nivel local

La Constitución establece que es una competencia de los gobiernos locales la de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, donde se incluye la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. De modo que si bien la Constitución no diferencia a las municipalidades provinciales de las distritales, al momento de regular las atribuciones otorgadas de manera expresa por ella a los

gobiernos locales, hace un reenvío para que el legislador supla aquello que no está normado en la Carta Magna, lo que ya ha ocurrido a través de la Ley Orgánica de Municipalidades. Este dispositivo, por su parte, establece en su artículo 3° el ámbito dentro del cual ejercen su jurisdicción, de donde queda claro que las municipalidades provinciales ejercen su jurisdicción sobre el territorio de la provincia respectiva y sobre el distrito del Cercado, mientras que las municipalidades distritales lo harán sobre el territorio del correspondiente distrito (cfr 00017-2006-AI; 8).

La Ley Orgánica de Municipalidades otorga facultad a las municipalidades distritales para determinar las áreas que han de ser utilizadas como relleno sanitario, dicha atribución debe ejercerla de conformidad con el artículo 79.1.1.1 de la mencionada ley, la cual otorga competencia exclusiva a las municipalidades provinciales para aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial. Consecuentemente, queda claro que las municipalidades distritales pueden determinar las áreas de relleno sanitario dentro de su jurisdicción, pero deben hacerlo de acuerdo a lo aprobado en el Plan de Acondicionamiento Territorial que desarrollan las municipalidades provinciales (cfr 00027-2007-AI; 15).

Fundamentos acerca de autonomía

a. Definiciones

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

Lo importante del actual proceso descentralizador es que la autonomía ha sido revisada para el caso de todos los gobiernos reconocidos. Es decir, tanto el Gobierno Nacional como el Regional y el Local poseen autonomía a nivel del Derecho Público Interno, pero sólo el Gobierno Nacional detenta la soberanía a nivel del Derecho Público Internacional (cfr. 002-2005-AI; 32).

Básicamente la autonomía está relacionada con la actuación del Gobierno Nacional. Entonces, pese a la diversidad de gobiernos reconocida, el Estado se presenta como

uno e indivisible, y si bien se propugna el inicio de la descentralización, ésta sigue tal proceso respetando dicha unidad estatal y sin posibilidad de afectarla (cfr. 002-2005-AI; 33).

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

b. El nivel nacional

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

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

La garantía institucional de la autonomía municipal, política, económica y administrativa, confiere protección contra su supresión y vaciamiento de sustancia,

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

c. El nivel regional

Un elemento básico que se ha considerado inteligentemente para que realmente las regiones puedan funcionar y tengan realidad social es su autonomía. La autonomía política se traduce básicamente en la elección de sus representantes, así como en la elaboración del Plan de Desarrollo Regional, en virtud de la cual ejercen funciones ejecutiva y normativa. En esta última se percibe la posibilidad de autonormarse (cfr. 002-2005-AI; 34).

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

Si bien los gobiernos regionales poseen autonomía, no puede olvidarse que estos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de *"lealtad constitucional"*, que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales, pues de lo contrario se hablaría de entes autárquicos (cfr. 00011-2008-AI; 28).

Según la Constitución, los gobiernos regionales tienen autonomía económica. De otro lado, se señala que estos están compuestos por diversos órganos, como son

el Consejo Regional, la Presidencia y el Consejo de Coordinación Regional. De la conjunción de tales normas se puede comprender que tal capacidad de manejo económico no puede corresponder tan solo a uno de los órganos en detrimento de los otros (cfr. 0002-2005-AI; 17).

d. El nivel local

La autonomía, en un triple sentido (política, económica y administrativa) ha sido reconocida constitucionalmente. La administrativa nos permite observar que en la actualidad se reconocen dos niveles en el gobierno local: el provincial y el distrital, cuyas funciones están debidamente delimitadas. Adicional y excepcionalmente, por creación legal, se puede crear un gobierno delegado municipal. Dotarle de autonomía política ha sido una innovación de la Constitución de 1993 respecto a la de 1979.[...]. Con relación a la autonomía económica, sus ingresos están claramente establecidos en la Constitución, y desarrollados legalmente. Tampoco se les reconoce la potestad tributaria. De esta forma, "los órganos del municipio pueden tener competencia también para establecer normas generales que no tendrán el nombre de leyes, pero que lo serán en el fondo, desde el momento que habrán sido establecidas por el cuerpo colegial representativo, por un concejo municipal o ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio (cfr. 002-2005-AI; 35).

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

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

La autonomía que la Constitución garantiza a las municipalidades debe ser ejercida por éstas en función del interés de los vecinos, toda vez que las ellas son reconocidas como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones (cfr. 0010-2003-AI; 9).

La consagración de la autonomía municipal no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrifugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país. De ahí que, en materia de descentralización, existan tres retos fundamentales: a) garantizar la autonomía; b) asegurar la unidad del ordenamiento, y c) favorecer la integración y el dinamismo del sistema. (cfr. 0013-2003-AI; 9).

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

Como la Constitución no ha regulado las relaciones entre los gobiernos locales entre sí, dicha obligación ha quedado librada al legislador ordinario, el cual ha llenado dicho vacío dictando la LOM Ley 27972, que, en su artículo 123, expresamente dispone que "Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno" (cfr. 0016-2003-AI; 6).

Fundamentos acerca de la Demarcación y Organización Territorial

El artículo 102, inciso 7), de la vigente Constitución señala como atribución del Congreso "aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo" y

que establece dos atribuciones distintas: a) proponer la demarcación territorial, que es atribución del Poder Ejecutivo, es decir, que solo él puede tener iniciativa en este asunto y remitirla directamente al Congreso, y b) aprobar dicha demarcación, que es atribución del Congreso de la República (cfr. 0001-2001-CC; 116).

Se trata, por consiguiente, de una atribución reservada, por el propio constituyente, de manera exclusiva y excluyente, al legislador. Por tanto, ninguna autoridad o gobierno descentralizado puede arrogarse tal función y ejercerla libre y discrecionalmente (cfr. 0008-2006-AI; 13).

Los gobiernos locales tienen como uno de sus elementos esenciales el territorio, que es la superficie física sobre la que se asienta una municipalidad que ejerce *ius imperium* local en ese espacio, al cual nos referiremos en detalle por ser de trascendencia para la absolución del caso que nos convoca. Se considera que el territorio municipal está conformado por el espacio geográfico en el que el Municipio despliega y ejerce su poder. El principio de descentralización del Estado es el fundamento que subyace al concepto de territorio municipal que se desprende de lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución. Para efectos jurídicos y políticos, no basta el mero espacio geográfico asignado, sino que éste requiere de un procedimiento preestablecido, a fin de que dicho suelo pueda constituirse en una circunscripción territorial (cfr. 0003-2007-AI; 20 y 21).

En materia de la organización territorial del Estado y la naturaleza jurídica de las municipalidades provinciales, se afirma que el gobierno local en tanto nivel de gobierno del Estado unitario y descentralizado es un ente abstracto que se diferencia de sus órganos administrativos y/o ejecutivos, pues, estos son los encargados de concretizar el ejercicio del poder estatal. Tal es la determinación por la que precisamente ha optado la Constitución al señalar que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno a nivel local, y no en estricto un gobierno local. Y ello es así porque la municipalidad provincial o distrital es un componente del gobierno local, esto es, es aquella entidad concreta que personifica al gobierno local (cfr. 0034-2009-AI; 12).

El Código Procesal Constitucional, en su artículo 79, ha establecido que: "para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona". Por lo tanto,

el Tribunal Constitucional para analizar la presente demanda partirá de un canon interpretativo integrado por la normas de la Constitución, y, en tanto desarrollan su contenido, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (cfr. 0008-2006-AI; 4 y 5).

Fundamentos de reconocimiento del Bloque de Constitucionalidad

Relacionando y armonizando la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional, se puede entender como bloque de constitucionalidad todo el conjunto de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para apreciar los vicios de constitucionalidad de una ley sujeta a su control. De lo expresado se puede entender que el Tribunal Constitucional debe analizar la presente demanda a partir de un canon interpretativo integrado por las normas de la Constitución, y en tanto desarrollan su contenido, la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esto es así, en mérito del principio de interpretación establecido en el artículo 79 del Código Procesal Constitucional (cfr. 0002-2005-AI; 10).

El bloque de constitucionalidad, como ya ha dicho este Colegiado en reiteradas oportunidades (Expedientes 0002-2005-AI/TC; 0013-2003-CC/TC; 0005-2005-CC/TC; 3330-2004-AA/TC), puede ser entendido como el conjunto de disposiciones que deben tomarse en cuenta al momento de apreciar los supuestos vicios de inconstitucionalidad que adolece una ley sometida a control. El propio Código Procesal Constitucional en su artículo 79 ha establecido que: "para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona". Por lo tanto, el Tribunal Constitucional para analizar la presente demanda partirá de un canon interpretativo integrado por la normas de la Constitución, y, en tanto desarrollan su contenido, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (cfr. 0008-2006-AI; 4 y 5).

El bloque de constitucionalidad para la evaluación de las ordenanzas regionales cuestionadas. En el bloque de constitucionalidad cuentan tanto las leyes orgánicas que desarrollan el régimen constitucional de los gobiernos regionales como también las leyes que tengan relación con esta materia (cfr. 0024-2006-AI; 4).

A manera de conclusión y agenda

- a) La definición de un "estado unitario y descentralizado" supone el reconocimiento de un estatus de representación política a los gobiernos regionales y municipalidades, que gozan de verdadera autonomía en el ejercicio de las responsabilidades que les entrega la Constitución y la Ley; y, que sus competencias y funciones no reflejan una simple proyección estamentaria de un único ordenamiento jurídico, sino la capacidad de fijar políticas públicas, normar, asignar recursos y actuar en sus ámbitos territoriales.

Todo lo cual tiene importantes consecuencias en materia de organización del Estado y gestión pública; por ejemplo en la distribución de funciones de competencias compartidas entre niveles de gobierno, que más que dividir en partes una función anteriormente realizada centralmente, debe redefinir un esquema de servicio al ciudadano considerando las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno; al mismo tiempo que recoge criterios de subsidiaridad junto con la ponderación de principios de selectividad y eficacia.

- b) Como dice el Tribunal, la autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte. La garantía de la autonomía implica la regulación de su ejercicio, pero impide el vaciamiento de su contenido institucional; pero también supone una práctica de la lealtad constitucional, en busca del objetivo de desarrollo integral que se opone a toda tendencia centrífuga o particularista. Es por ello que el mandato constitucional está por la descentralización con integración.

- c) La norma que encarga al Congreso "aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo" establece dos atribuciones distintas: a) proponer la demarcación territorial, que es atribución del Poder Ejecutivo, es decir, que solo él puede tener iniciativa en este asunto y remitirla directamente al Congreso, y b) aprobar dicha demarcación, que es atribución del Congreso de la República.

El bloque de constitucionalidad relevante en estas materias supone un canon interpretativo integrado por la normas de la Constitución y las leyes que desarrollan su contenido, tales como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁷² y la Ley de Demarcación y Organización Territorial, que señalan competencias exclusivas y compartidas en esta materia así como precisan los procedimientos técnicos y políticos a considerar y seguir.

Por ello el Reglamento del Congreso pone como requisito especial de las proposiciones legislativas en materia demarcatoria, que sean acompañadas "de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia" (RCR, 76 c).

Recomendación

Los fundamentos expuestos por el Tribunal Constitucional sobre materias vinculadas al proceso de descentralización, aportan criterios de evaluación de las propuestas legislativas así como de la asignación de competencias y transferencia de funciones y recursos; en ese sentido se constituye en un instrumento útil para el trabajo de la Comisión y para el propio diseño de la gestión pública en tres niveles de gobierno, por lo que sería importante coordinar una sistematización de mayor alcance de tales fundamentos.

⁷² Es competencia exclusiva de la Gobiernos Regionales "organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia". cfr. LBD 25.K y LOGR 10.1 K.

5

CONCENTRACIÓN Y DISPARIDADES TERRITORIALES

El objetivo fundamental del proceso de descentralización, como forma de organización democrática y política permanente del Estado, es el desarrollo integral del país (Constitución 188); y este debe ser el punto de arranque de cualquier evaluación que se sitúe en el mediano plazo, más allá de las contingencias de la coyuntura.

En los últimos años en el Perú disponemos de distintos intentos de medición que buscan aproximarse a la realidad de los ciudadanos y de sus comunidades territorialmente asentadas, en ese sentido tenemos el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Densidad del Estado elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Oficina Perú) o los indicadores de Pobreza y Pobreza Extrema por departamento que elabora del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

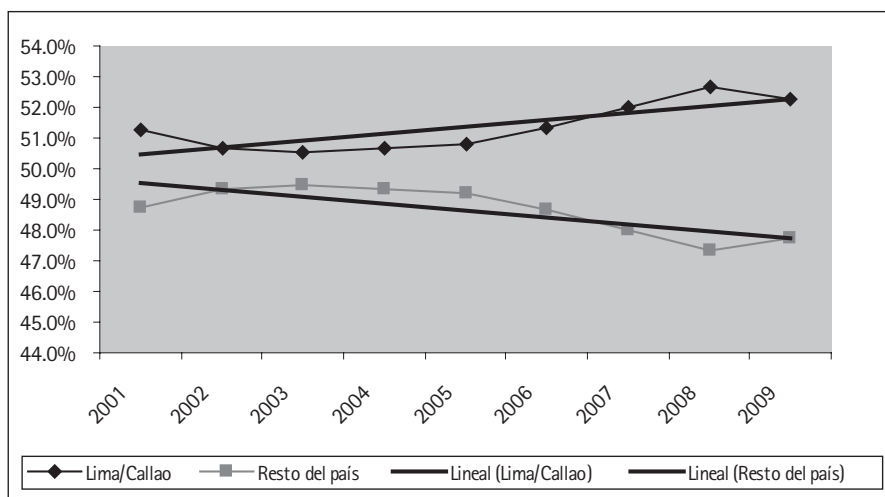
Ambos índices señalan las enormes distancias que caracterizan nuestra realidad nacional y una apreciación de la problemática que incorpora la variable "territorio". Una mirada complementaria, pero no menos importante, debe poner énfasis en el lado productivo y observar su comportamiento durante el periodo en el cual el proceso de descentralización está en curso (desde 2002), en especial incidiendo en la apreciación de las distancias (o grado de dispersión).

Recogiendo la perspectiva de trabajos recientes de la CEPAL⁷³ y con la información disponible aportada por el INEI⁷⁴, se intenta esa tarea en esta sección; conscientes de las limitaciones de trabajar con un agregado promedio departamental, dada la heterogeneidad de esas circunscripciones, pero con la posibilidad de disponer de una serie de datos continua, útil para examinar una tendencia en el periodo bajo análisis.

Comportamientos del PBI departamental

Si se observa la organización del territorio peruano con el criterio de la localización del valor agregado de la producción, encontramos una realidad fundamentalmente unipolar, es decir con un gran centro localizado en el ámbito urbano metropolitano/capital y su entorno cercano. Quizá el caso peruano sea el más extremo en esa característica, relativamente mucho más que Santiago o Buenos Aires respecto del conjunto de sus países, Chile o Argentina.

Participación Relativa en el VAB Perú



Fuente: INEI, elaboración propia

⁷³ Las referencias a la CEPAL en esta sección corresponden a "El Lugar Importa: disparidades y convergencias territoriales", p. 131-137, cap IV de CEPAL (2010a).

⁷⁴ La información procede de INEI (2010) con año base 1994, en especial p. 25 y 75

El Plan Bicentenario argumenta que “uno de los principales problemas que enfrenta el desarrollo en el Perú es el enorme desequilibrio entre Lima y el resto de capitales de departamento. Este problema se origina recién en el siglo XX, con una marcada concentración espacial de la producción, la renta, el empleo y los servicios en la capital y un desarrollo desigual entre los departamentos de la costa y los de la sierra y la selva, con indicadores de crecimiento y calidad de vida significativamente inclinados a favor de los primeros”.⁷⁵

La estadística disponible sobre valor agregado por departamentos muestra que la categoría agregada Lima, que considera las 10 provincias del departamento y la provincia del Callao, representa algo más de la mitad del producto (52,3 % para el año 2009); además advierte que seguramente el peso más significativo pertenece a la aglomeración urbana que constituyen Lima (ciudad) y el Callao, los que constituyen parte de una misma continuidad geográfica. Los 23 departamentos restantes pesan la diferencia (47.7 %), donde los más importantes (Arequipa, La Libertad y Piura) están bastante lejos, con contribuciones al menos 10 veces menores, (5,7 %, 4,8 % y 4,1 % respectivamente para el 2009).

Fácilmente se puede deducir que los espacios más densamente poblados y urbanos tienen la mayor participación relativa en la contribución territorial del PBI, a contrapelo de los espacios menos densos y rurales.

Al mismo tiempo, la década pasada muestra una tendencia muy clara de crecimiento sostenido y alto en la economía peruana, pero también que ese crecimiento no se ha difundido uniformemente a todos los espacios económicos.

La estimación de Valor Agregado Bruto (VAB) por departamento, cuyas cifras se anotan en el cuadro 2, muestra un desempeño de crecimiento para todos los casos, pero desigualmente distribuido.

Así como encontramos que en el periodo 2001–2009 existen aumentos notables como los experimentados por Ica (103,8 %) o Cusco (79,3 %); en el otro extremo se halla Huancavelica (20,8 %), bastante lejano al desempeño promedio nacional (59,3 %).

⁷⁵ Cfr. CEPLAN (2011), p. 167

Cuadro 2
Valor Agregado Bruto y PBI per cápita Departamental

	VAB Departamental 2001 – 2009		PBI per cápita (PBIpc) Departamental 2001–2009	
	Variación del Periodo	Variación en Participación Relativa	Variación del Periodo	Crecimiento Promedio Anual (%)
Ica	103.8%	27.9%	83.9%	7.9%
Cusco	79.3%	12.6%	68.0%	6.7%
Ayacucho	80.0%	13.0%	62.0%	6.2%
La Libertad	72.9%	8.5%	54.8%	5.6%
Arequipa	69.0%	6.1%	54.2%	5.6%
Amazonas	59.1%	-0.1%	50.5%	5.2%
Piura	59.8%	0.3%	48.3%	5.0%
Apurímac	53.0%	-3.9%	45.6%	4.8%
San Martín	65.0%	3.6%	44.5%	4.7%
Ancash	51.6%	-4.8%	44.3%	4.7%
Perú	59.3%		44.0%	4.7%
Lima	62.4%	2.0%	42.9%	4.6%
Lambayeque	46.7%	-7.9%	34.8%	3.8%
Moquegua	46.2%	-8.2%	33.3%	3.7%
Puno	44.0%	-9.6%	33.0%	3.6%
Cajamarca	39.3%	-12.6%	32.2%	3.5%
Ucayali	51.4%	-4.9%	31.9%	3.5%
Tumbes	52.1%	-4.5%	31.6%	3.5%
Junín	39.8%	-12.2%	30.9%	3.4%
Madre de Dios	60.4%	0.7%	25.3%	2.9%
Pasco	33.1%	-16.5%	23.6%	2.7%
Huánuco	32.0%	-17.1%	21.8%	2.5%
Loreto	36.6%	-14.2%	21.3%	2.4%
Tacna	38.7%	-12.9%	20.8%	2.4%
Huancavelica	20.8%	-24.2%	12.6%	1.5%

Fuente: INEI, elaboración propia

Esa misma disparidad lleva a considerar cambios en la participación relativa o contribución al VAB nacional, con aumentos claros para Ica, Cusco, Ayacucho, La Libertad y Arequipa.

El seguimiento del PBI per cápita nos marca similares tendencias, con altas variaciones para el periodo, pero concentradas en especial en los departamentos mencionados.

CEPAL ha hecho el esfuerzo de examinar la asociación entre concentración territorial en la generación del PBI y el grado de equidad/disparidad territorial, observada como disparidades y distancias entre los PBI per cápita de los territorios examinados.

El estudio concluye de su análisis para 2003, que en los casos de Brasil, Perú y Argentina se encuentra un alto grado de concentración territorial en la generación del PBI asociada a una alta disparidad territorial; aunque advierte que esto no constituye una regla ni tiene por qué ser necesariamente así.⁷⁶

La realidad de contraste es Suecia, donde existe una alta concentración pero también un grado alto de equidad territorial; y si se revisa el contexto sudamericano se puede encontrar esa misma asociación (alta concentración – alta equidad territorial) en Uruguay. Conviene examinar entonces las informaciones disponibles acerca de las características de la disparidad territorial en el Perú.

El primer indicador sencillo es la distancia entre el extremo alto (Moquegua) y el bajo (Apurímac) de las informaciones disponibles del Producto Bruto Interno per cápita (PBIpc) territorial, presentadas en el cuadro 3.

Para el periodo de observación la distancia es alta, aproximadamente de 8,8 veces en promedio, partiendo de 8,6 veces (2001), un pico alto de 9,6 (2004) y llegando a 7,8 veces (2009). El efecto final del periodo es una reducción del orden de 8,5% en el intervalo.

Vale la pena añadir que entre el 2001 y el 2009, esta disminución podría estar explicada, al menos en parte, por las distintas velocidades de crecimiento, pues mientras que el PBIpc de Moquegua creció 33 %, por debajo del promedio, Apurímac lo hizo al 45 % (ligeramente por encima del promedio), tal como se puede apreciar de los datos presentados en el Cuadro 2.

⁷⁶ Cfr. CEPAL (2010a) p. 134

Igualmente se puede señalar que para el periodo (2001–2009) son solo 6 las circunscripciones que se sitúan por encima del PBIpc nacional (ver Cuadro 3), tales son Moquegua, Lima/Callao, Arequipa, Ica, Tacna y Pasco; este último perdió esa característica en el año 2009. El resto de departamentos está por debajo del indicador nacional. Todo lo cual también da una idea del grado de concentración geográfica de la actividad económica y del valor agregado.

Cuadro 3
PBI per cápita departamental

Departamentos	2001	2009E/	Departamentos	2001	2009E/
Moquegua	10,405	13,865	Ancash	4,037	5,827
Lima/Callao	6,451	9,220	Madre de Dios	4,441	5,564
Arequipa	5,387	8,308	La Libertad	3,162	4,895
Ica	4,055	7,457	Junín	3,245	4,248
Tacna	6,004	7,253	Piura	2,733	4,052
Pasco	5,137	6,349	Ucayali	3,063	4,039
Perú	4,601	6,625	Lambayeque	2,941	3,963
			Cusco	2,194	3,685
			Tumbes	2,744	3,611
			Loreto	2,827	3,429
			Cajamarca	2,493	3,295
			Huancavelica	2,700	3,039
			San Martín	2,026	2,928
			Ayacucho	1,788	2,896
			Puno	2,105	2,800
			Amazonas	1,835	2,761
			Huánuco	1,678	2,044
			Apurímac	1,216	1,770

Valores de precios constantes de 1994

Fuente: INEI, elaboración propia

Una segunda aproximación es el examen del grado de dispersión de los PBIpc territoriales. CEPAL estima un indicador⁷⁷ cuyo nivel es alto (grado de dispersión importante) para Argentina, Brasil y Perú, mención que es anotada conjuntamente con otra constatación; pues el indicador se encuentra también al alza (mayor disparidad/distancia entre

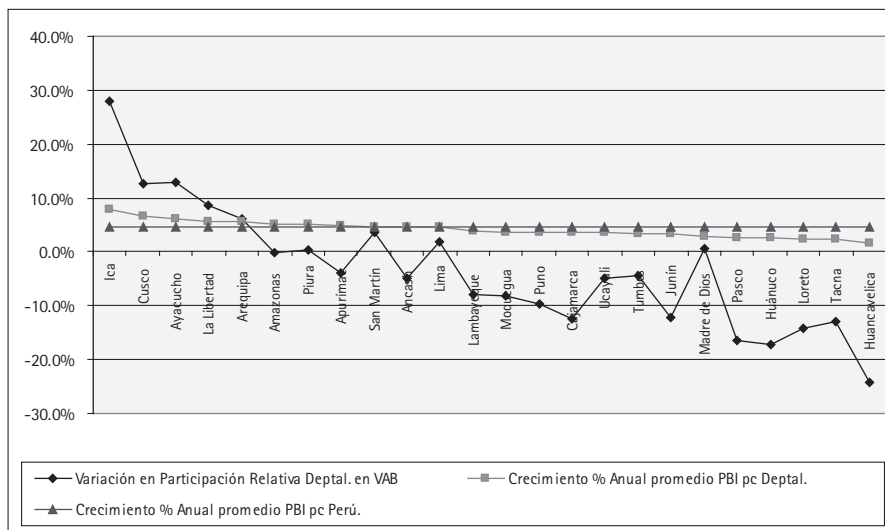
⁷⁷ Calcula la "convergencia sigma" sobre la base de la desviación estándar del conjunto de informaciones disponibles de producto bruto interno per cápita de cada territorio y cada año.

territorios) para el caso del Perú (periodo 1998–2006), México y Bolivia. Sin embargo, una estimación complementaria realizada para el Perú, referida al periodo 2001–2009, sobre la base de información INEI, confirma el nivel alto (dispersión importante) pero CEPAL no encuentra una tendencia clara al alza o a la baja.⁷⁸

Un tercer indicador son las velocidades de crecimiento de los PBI territoriales. Sobre la base de las informaciones disponibles para el periodo 2001–2009, tenemos de nuevo los extremos de crecimiento acumulado, 83,9 % para Ica y 12,6 % para Huancavelica; y si observamos la tasa anual promedio de crecimiento, 7,9 % para Ica y 1,5 % para Huancavelica.). En ningún caso hubo decrecimiento, según se puede apreciar en el Cuadro 2.

En el gráfico que se inserta a continuación, se compara la variación en la participación relativa del PBI departamental en el PBI del país; la tasa de crecimiento del PBI per cápita promedio para el periodo de cada departamento; y la tasa de crecimiento del PBI per cápita del país para el periodo, que se comporta como un promedio general.

Variaciones en Contribuciones al VAB, PBIpc departamental y nacional



Fuente: INEI, elaboración propia

⁷⁸ Cfr. CEPAL (2010 a) p. 136, CEPAL (2010 b) y Silva (2010)

Allí se muestra aquellos departamentos cuyo PBIpc ha crecido por encima del promedio del periodo (4,7 %), y en el examen de la composición relativa del PBI han mejorado ligeramente su participación relativa en el PBI global del país. Tal es el caso Ica, Cusco, Ayacucho, La Libertad y Arequipa.

Resulta interesante señalar que San Martín con un crecimiento similar al promedio también ha mejorado su participación relativa en el PBI. Lo mismo ha ocurrido con Lima, cuyo desempeño en el periodo si bien está ligeramente por debajo del promedio (4,6 % vs. 4,7 %) mejoró su posición relativa. En contraste, para la gran mayoría existió una caída en su participación.

Se puede dar razón de los comportamientos encontrados en términos de diferencias de eficacia en la gestión de la competitividad regional, así como en la propia gestión pública de la inversión.

Pero una exploración de mayor hondura, señalaría como factor importante a las diferencias en los tamaños, dimensiones y características de las economías departamentales así como a los distintos stocks iniciales de capital social/institucional y de conocimientos y tecnologías, de las cuales parte cada territorio; ubicando en ese contexto las capacidades de gestión y las capacidades para aprovechar las dinámicas suscitadas por el crecimiento exportador peruano. El punto de partida junto con las capacidades de gestión son elementos importantes para evaluar las posibilidades de seguir y recoger las ventajas del crecimiento nacional.

Un poco más de claridad en esta dirección nos da la comparación de todos estos aspectos, los cuales pueden ser examinados a la luz del comportamiento de cuatro indicadores que aproximan a las condiciones de partida y a las capacidades disponibles de los departamentos.

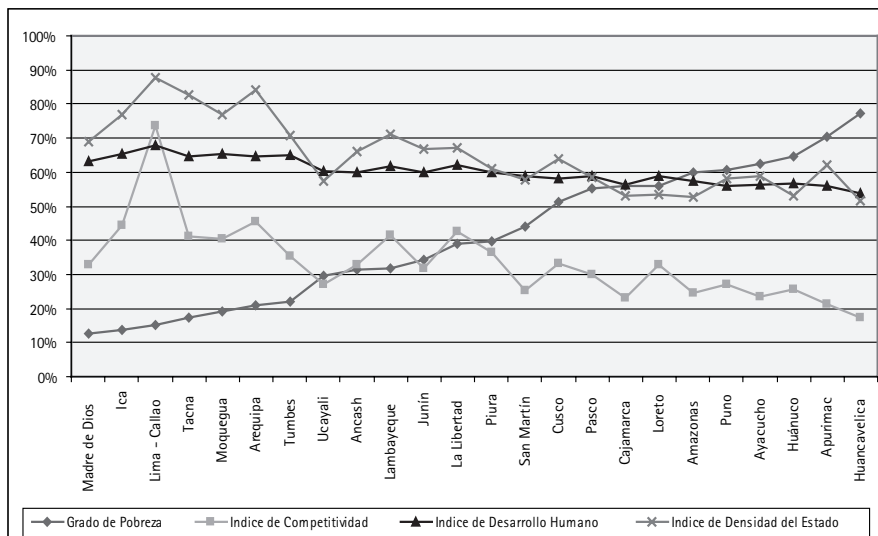
Esto se recoge en el gráfico siguiente con el Índice de Desarrollo Humano (PNUD), el Índice de Densidad del Estado (PNUD)⁷⁹, el Índice de Competitividad (Centrum-Católica)⁸⁰ y el grado de pobreza (INEI)⁸¹.

⁷⁹ PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, Perú 2009, Lima 2010

⁸⁰ Centrum- Católica, Índice de Competitividad Regional del Perú-Lima 2010 p. 49

⁸¹ INEI-Incidencia de la Pobreza, Evolución de la Pobreza al 2009, Informe Técnico, p. 71 Mayo 2010

**Indicadores de Pobreza, Competitividad,
Desarrollo Humano y Densidad del Estado**



Fuente: PNUD, Centrum, INEI. Elaboración propia

La constatación es sencilla, en especial en los dos extremos; de un lado departamentos con menores grados de pobreza en su población, con mayores posibilidades/capacidades de competitividad, niveles de desarrollo humano más altos y también niveles altos de densidad del estado; en el otro extremo se constata la situación inversa.

La primera situación es típica en 5 departamentos (Ica, Lima-Callao, Tacna, Moquegua y Arequipa); y de otra parte una mayoría que está por debajo de los índices nacionales que, a la manera de promedio ponderado, sirven como referencia. Obviamente en la mayor parte de casos hay déficits importantes en sus puntos de arranque y dificultades para aprovechar las bondades del crecimiento.

Finalmente, CEPAL, con otro instrumental estadístico, observa el grado de convergencia en el tiempo de los territorios, es decir si las regiones relativamente más pobres tienden a crecer con mayor velocidad que las más ricas⁸². Para el caso peruano, se encuentra que en los periodos 1994-2001 y 2001-2007 efectivamente hay una tendencia en la dirección de la convergencia, pero muy leve, tanto que no llega a tener significación estadística.

⁸² Estima el indicador denominado "convergencia beta". CEPAL (2010a) p. 138

A manera de conclusión y agenda

- a) Definitivamente el Perú tiene una realidad marcada por un gran centro unipolar, la aglomeración urbana Lima/Callao y su entorno cercano, que explica algo más de la mitad del producto. Sin embargo este hecho no debe ser confundido con los altos niveles de desigualdad territorial evaluada como diferencias entre el PBI per cápita.

La concentración unipolar al parecer ya es un dato de nuestra realidad y la posibilidad de modificarlo o menguarlo es una tarea de gran alcance; que debe avanzar por el camino de reducir las disparidades (desigualdades y distancias) territoriales; pues una concentración excesiva genera externalidades negativas y constituye un límite a un crecimiento extendido.

La tarea que busca lograr una mayor equidad territorial en el mediano plazo, requiere de políticas nacionales explícitas de desarrollo regional, pues incidiendo en esta materia, se mejoran las condiciones para aprovechar las ventajas del crecimiento y mejoran oportunidades para el desarrollo humano.⁸³

En esa lógica un indicador calificado, aunque obviamente no el único, que permitiría el seguimiento de la reducción de las diferencias y disparidades (y por tanto el grado de equidad territorial), es el Producto Bruto Interno per cápita (PBIpc) de los departamentos, el cual debiera ser materia de informe periódico como una aproximación para evaluar y contrastar esas políticas y el propio proceso de descentralización.

Es interesante añadir y resaltar que la tendencia a la mayor dispersión del producto per cápita entre departamentos detectada por la CEPAL para el periodo 1997-2001, se estabiliza, aunque a un nivel alto, a partir del 2002; lo cual podría ser explicado, en hipótesis, porque el proceso de descentralización, en un contexto de crecimiento económico, y con la distribución y transferencia de recursos, pese a todas sus distorsiones, ha impedido que se amplíen las distancias territoriales.

⁸³ En esa misma dirección argumentan tanto el Documento de Bases para el Plan Nacional de Regionalización (Macroconsult 2010) como el Plan Bicentenario expuesto por CEPLAN (2011)

- b) Es importante considerar que la tendencia a la concentración, genera economías de aglomeración, que permiten que las actividades puedan enfrentar costos menores y aprovechar de externalidades positivas, tales como el acceso a servicios avanzados y en especial aspectos vinculados a la investigación aplicada y la introducción de innovaciones en los procesos productivos y en las organizaciones económicas.

Esta tendencia a la concentración debiera ser aprovechada en el nivel regional, como elemento importante para la competitividad territorial en términos de fortalecimiento de sistemas urbanos, no solamente como agrupamiento poblacional, sino fortaleciendo la oferta de servicios avanzados y de innovaciones tecnológicas.

Adicionalmente, la consolidación de esos sistemas urbanos regionales permitirían, contrapesos de mayor fortaleza económica y social frente la concentración urbana en Lima.⁸⁴

- c) El seguimiento de la descentralización como política permanente del Estado, que tiene como objetivo el desarrollo integral del país, sugiere para el Congreso la necesidad de disponer de información actualizada y examen de tendencias de los siguientes asuntos:
- Ejecución de políticas nacionales⁸⁵ explícitas de desarrollo regional, cuya formulación sea validada en el seno del Consejo de Coordinación Intergubernamental;
 - Grado de dispersión del PBIpc departamental como indicador de desempeño del proceso y avance en la equidad territorial;

⁸⁴ Sobre este aspecto ver Silva (2010) y Vergara (2010)

⁸⁵ Tal como manda la ley, las políticas nacionales definen objetivos prioritarios, son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales, concordando el carácter unitario y descentralizado de la República. Para su formulación se establecen mecanismos de coordinación apropiados del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Municipalidades. (cfr. LOPE art 4).

- Formación de los sistemas urbanos regionales como generadores de economías de aglomeración, difusión de innovaciones y competitividad; así como polos compensadores a la centralidad de la metrópoli;
- Indicadores de desarrollo humano y densidad del Estado en las zonas más pobres, vinculados al mejoramiento de condiciones para aprovechar oportunidades y mejorar desempeños; así como respecto de la garantía de servicios básicos a los ciudadanos.

Recomendación

El informe de evaluación del proceso de descentralización que alcanza anualmente la Presidencia del Consejo de Ministros a la Comisión debe incorporar indicadores acerca de la equidad territorial, el desarrollo de los sistemas urbanos, el desempeño de las economías regionales y de cobertura territorial de los servicios públicos; en razón del objetivo de "desarrollo integral del país" constitucionalmente definido.

6

EL CONGRESO, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LAS MUNICIPALIDADES

La Constitución Política define al gobierno del Perú como unitario y descentralizado (art. 43) y el Tribunal Constitucional ha remarcado y explicado con amplitud la articulación de estos dos conceptos. Al mismo tiempo la Constitución define al Congreso de la República como unicameral (art. 90).

Se trata pues de entender y apreciar la situación actual de la interrelación entre parlamento unicameral y proceso de descentralización, pues en la última década la dimensión de una población asentada espacialmente y un territorio organizado se introdujo en el funcionamiento del Estado de dos maneras. De un lado, en 2001, con la adopción del distrito múltiple para la elección de los congresistas representantes; del otro lado, en 2002, con la elección de 25 gobiernos regionales que inician el proceso de regionalización y de autoridades municipales en 1838 circunscripciones provinciales (195) y distritales (1643).

En términos de legislación es necesario considerar algunas normas básicas sobre este asunto.

- a. En primer lugar, la responsabilidad del Congreso respecto del funcionamiento de gobiernos regionales y locales; la asignación y modificación en materia de competencias y responsabilidades. "Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución...." (Constitución 106).

- b. En segundo lugar, la forma en que se vinculan: "Los gobiernos regionales y locales se relacionan con el Congreso de la República, a través de los Congresistas y sus Comisiones de Descentralización y Regionalización, y de Gobiernos Locales, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Tienen asimismo el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales" (LBD, art. 50).
- c. El derecho a iniciativa legislativa de que disponen: Los gobiernos regionales tienen como competencia exclusiva: "...proponer las iniciativas legislativas correspondientes" (LBD 35, m); siendo atribución del Presidente Regional "proponer al Consejo las iniciativas legislativas" (LOGR 21, q) y del Consejo Regional "proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia" (LOGR, 15 l).

Es competencia exclusiva de las municipalidades "... proponer las iniciativas legislativas correspondientes" (LBD 42, h); siendo atribución del Concejo Municipal, "aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República". (LOM 9, 13).

En concordancia con lo anterior, el Reglamento del Congreso señala que "las proposiciones de ley que presenten... las Municipalidades... solo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión" (RCP 76, 4), norma que se aplica a todos los organismos que tienen la atribución de iniciativa legislativa.

Pero el avance del proceso de descentralización y su implementación en estos últimos ocho años ha llevado a una mayor densidad en estas relaciones, considerando diversas dimensiones:

- a. La necesidad de seguimiento de la descentralización en tanto "política permanente de Estado de carácter obligatorio" que explica la elaboración del presente informe evaluativo; pero que requeriría de una instancia de seguimiento y evaluación permanente en el Congreso, que pudiera validar si efectivamente está logrando el objetivo propuesto de "desarrollo integral del país".

- b. Gobiernos regiones y locales han ejercido iniciativa legislativa sobre diversos asuntos de su competencia. Esas proposiciones han sido materia de estudio y objeto de dictamen por parte de comisiones ordinarias del Congreso y no solo por la Comisión de Descentralización, en tanto están referidos a temas de gestión sectorial. En ese sentido las relaciones de dichas instancias con el Congreso ha alcanzado un grado más alto de diversificación y complejidad.
- c. El Congreso de la República ha aprobado relativamente pocas iniciativas de modificación de las leyes orgánicas de descentralización, sin embargo se han tramitado normas que encargan nuevas responsabilidades y funciones, o señalan autorizaciones de orden presupuestal, que no siempre han pasado por una adecuada evaluación de compatibilidad con la misión constitucional de cada nivel de gobierno, de respeto a su autonomía, o de conformidad con un diseño adecuado de gestión pública o articulación entre niveles de gobierno; tal como se ha reseñado en los capítulos de competencias y recursos del presente informe. Eventualmente se puede incurrir de esta manera en sobre regulación o en pérdida de flexibilidad en la gestión pública necesaria para adecuar políticas generales a realidades concretas.
- d. En materia presupuestaria, todos los gobiernos regionales y locales alcanzan el sustento documentado de sus proyectos presupuestales consolidadas por el MEF; en el caso de los gobiernos regionales, son recibidos por la Comisión de Presupuesto, competente en esta materia, dentro del periodo correspondiente. La Ley de Presupuesto señala la asignación de fondos para las entidades del Estado y determina el marco de normas para la ejecución del gasto público.

La aprobación de sus Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA) debe ceñirse a esas reglas, y aquellos gobiernos regionales o municipalidades que lo requieran deben gestionar oportunamente la excepción o la autorización explícita, lo cual es especialmente relevante en materias de gasto corriente y situaciones de austeridad.

- e. En estos últimos años también se han generado diversas iniciativas del Congreso para fortalecer esta relación, entre ellos las reuniones de la Mesa Directiva con autoridades regionales y locales, las audiencias y

coordinaciones realizadas por las comisiones ordinarias; y en especial el esfuerzo de los congresistas y de los grupos parlamentarios departamentales en el contexto de la semana de representación.

Ocho años después de iniciado el proceso, el escenario político tiene como protagonistas a las autoridades subnacionales electas, un esfuerzo estatal por organizar y articular su funcionamiento con tres niveles de gobierno.

Aunque en este contexto hay que señalar la grave ausencia del Consejo de Coordinación Intergubernamental⁸⁶, previsto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuyo funcionamiento regular debiera permitir un espacio de concertación estratégica de la descentralización, contando con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, presencia del gobierno nacional, los gobiernos regionales y una representación de los alcaldes provinciales y distritales.

En ese contexto, es ciertamente necesario abrir una etapa de reflexión en torno al consenso descentralista, que permitiera nuevos ánimos y bríos para el proceso y definiera nuevos caminos para fortalecerlo.

Probablemente el reto se plantee en términos de acrecentar una mirada interregional y de integración, que marque las políticas sectoriales, que sea facilitada por reglas e instrumentos de ejecución presupuestal, que permita coordinar la inversión pública para el desarrollo territorial, que promueva decisiones de priorización en escenarios compartidos. Lo cual implica desarrollar un nuevo esquema de incentivos institucionales, premios y sanciones, en la política y la economía, para poder enfrentar estos desafíos y las tareas que de ello se deriven.

En ese horizonte el Congreso unicameral está haciendo el esfuerzo de síntesis de la dimensión unitaria con el proceso de descentralización, con dos limitaciones, de un lado sin tener en su definición una representación territorial que habitualmente está asociada a la segunda cámara en democracias con alto grado de descentralización o con sistema federal; y de otro lado con representaciones políticas nacionales, con dificultades de procesar la agregación de preferencias territoriales, pues no

⁸⁶ La LOPE fue promulgada en diciembre de 2007; el reglamento del CCI fue aprobado posteriormente (DS-079-2009-PCM y DS 005-2011-PCM), la representación de gobiernos locales fue electa el 1 de abril de 2011 y fue instalado formalmente el 27 de mayo de 2011.

logran presencias significativas en gran parte en los escenarios políticos regionales y locales. En ese sentido le corresponde al Congreso ser sumamente creativo y propositivo para subsanar esas limitaciones con su presencia institucional, logrando así conciliar la visión de lo nacional desde la perspectiva regional o local, con la visión de lo regional y local que se genera desde lo nacional.

Aun con esos problemas y desafíos el Congreso, en conjunto y en sus órganos componentes, debe seguir en este empeño de síntesis del gobierno unitario y descentralizado, en especial en la tarea de seguimiento macro de la descentralización, sabedor de sus múltiples dimensiones y como política permanente del Estado; siendo el criterio de evaluación el mandato constitucional, que se ha reseñado de diversas maneras en este Informe.

En definitiva, se debe recordar que la tarea no es solamente la transferencia administrativa sino la organización democrática del Estado, tampoco la sola transferencia de recursos sino el desarrollo integral del país, es decir que no importando donde vivan los ciudadanos efectivamente puedan gozar de servicios públicos de calidad que garanticen igualdad de oportunidades y brinden posibilidades para mejorar sus desempeños.

EPÍLOGO

Desde una lectura de mediano plazo, en clave de mandato constitucional del proceso de descentralización, es posible señalar logros sustantivos en términos de ordenamiento democrático así como de gestión pública descentralizada, que han incidido a favor de mejores desempeños económicos, políticos y sociales, aunque sea de manera diferenciada, con experiencias buenas y replicables.

Están en agenda dos asuntos de agenda que se considera claves: de un lado, la organización de una gestión pública de tres niveles de gobierno que de manera integrada sea eficaz y eficiente en el servicio público a los ciudadanos; y de otro, el desarrollo de iniciativas territoriales que permitan una cobertura de servicios, la infraestructura necesaria y un clima de emprendimientos, para que los ciudadanos puedan ampliar el abanico de oportunidades a su alcance y la mejora de sus desempeños personales y familiares.

En ese horizonte deberá ser emprendido en la agenda del próximo periodo el debate de temas tales como:

1. Clarificar la distribución de funciones entre niveles de gobierno, en especial de las compartidas;
2. Lograr mayor equidad y previsibilidad en la asignación de recursos;
3. Culminar los procedimientos de delimitación y organización del territorio; y examinar el diseño del régimen especial metropolitano;
4. Formular e implementar políticas explícitas de integración, conectividad e inversión para la atención de zonas económicas;

5. Facilitación de las iniciativas de mancomunidad regional y local, así como de los procesos vinculados a la integración y conformación de regiones;
6. Formulación de políticas nacionales y la adecuación de los sistemas administrativos y funcionales, como ejes vertebradores del gobierno unitario y descentralizado;,
7. Definición de políticas claras en materia de empleo público desarrollo de capacidades y meritocracia;
8. Funcionamiento efectivo del Consejo de Coordinación Intergubernamental;
9. Examinar periódicamente distancias y disparidades entre territorios y el grado de desarrollo de los sistemas urbanos;
10. Evaluar la experiencia de conducción del proceso, bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Descentralización-CND; y luego de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el rol que debe cumplir el Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI, para considerar cambios normativos que permitan el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Un horizonte como el descrito, permite emprender con decisión los pendientes y las inconsistencias advertidas luego de dos periodos de gobierno subnacional, sin conceder a tendencias de recentralización o de fragmentación, apostando por la integración y el desarrollo.

Por ello, una preocupación permanente de esta Comisión en el próximo periodo parlamentario, debiera ser el aliento y exigencia a un mayor impulso descentralista y de modernidad en la gestión pública, al tiempo de expresar su compromiso de ejercer el control parlamentario debido, y la puesta al día y desarrollo de la legislación necesaria.

Referencias Bibliográficas

- Azpur, Javier (2010) Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista, en Perú Hoy Centralismo y Concentración, Desco, diciembre 2010.
- CEPAL (2010 a) El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales, en La Hora de Igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir, Trigésimo tercer periodo de sesiones de CEPAL, Brasilia, mayo 2010.
- CEPAL (2010 b) Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, octubre 2010.
- CEPLAN (2011) Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021, Presentado al Acuerdo Nacional, febrero 2011
- DIDP-Congreso de la República: Carpeta Temática: Descentralización. Balance 2010-2011 (en línea). Area de Servicios de Información, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Disponibles en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/cat_uibd.nsf/des1011
- DIDP-Congreso de la República: Carpeta Temática: Descentralización y Planes de Gobierno (en línea).- Area de Servicios de Información, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Disponibles en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/cat_uibd.nsf/desplagob

INEI (2010)	Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2009, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, julio 2010.
Macroconsult (2010)	Consultoría para la Formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización, elaborado por el Consorcio Macroconsult SA – Analistas Financieros Internacionales SA (AFI), para la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, mayo 2010.
Neyra, Gonzalo (2011)	Propuestas para la Política Nacional de Desarrollo Regional, Economía y Sociedad 77, CIES, marzo 2011.
PCM (2010)	Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal, Informe de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, diciembre 2010.
PCM (2011)	Informe Anual del Proceso de Descentralización, balance de avances y logros a Julio 2011, mayo 2011.
Perea, Alexis (2011)	Variaciones en la Asignación de Competencias y Funciones de los Gobiernos Regionales y Locales y en la Transferencia de Recursos Determinados, Informe de Sistematización Legislativa N° 01/2010-2011, Area de Servicios de Información del DIDP-Congreso de la República, mayo 2011.
ProDescentralización (2010)	Brújula de la Descentralización 2010-2011, USAID Pro Descentralización, Lima, setiembre 2010.

- Remurpe (2011) El proceso de Descentralización: Una mirada desde la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, abril 2011.
- Silva Lira, Iván (2010) *El lugar importa: Desarrollo Regional en América Latina*, Area Gestión Local y regional (ILPES), Ponencia en el II Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial, Santiago de Chile, octubre de 2010.
- Torres Juan Carlos (2011) Sentencias del tribunal Constitucional sobre el Proceso de Descentralización, Informe de Sistematización Temática N° 16/2010-2011, Area del Servicios de Investigación del DIDP-Congreso de la República, mayo 2011.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf02web/80353C4CC077D49A0525789B006D64B9/\\$FILE/InfSis016.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf02web/80353C4CC077D49A0525789B006D64B9/$FILE/InfSis016.pdf)
- Vergara, Ricardo (2010) Descentralización: una vez más... ¿fracasamos?, en Perú Hoy Centralismo y Concentración, Desco, diciembre 2010.
- Zeballos, Washington; Cribilleros Olga y Moyano Martha (2010) Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales, estudios de caso. Informe Final del Grupo de Trabajo de Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, octubre 2010.

Zeballos, Washington; Sánchez Franklin; Isla, Víctor; y Saldaña, José (2011)

Balance sobre la Distribución y uso de los recursos del canon y regalías en los gobiernos subnacionales en el periodo 2006-2010, Informe Final del Grupo de Trabajo de Seguimiento y Propuestas sobre la Distribución y Uso de los Recursos del Canon y Regalías de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, Mayo 2011.

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Informe Anual

Periodo Legislativo 2010 - 2011

La Constitución señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente, que tiene por objetivo el desarrollo del país y que se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada.

En esa perspectiva la ley dispone que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, evalúe anualmente la situación del proceso de descentralización; lo cual tiene como finalidad contribuir a mejorar el desempeño del propio proceso y proponer la agenda que oriente su labor legislativa.

La publicación del presente informe contó con el apoyo de:



USAID | **PERU ProDescentralización**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

USAID 50 ANNIVERSARY