



**El actual proceso peruano de
descentralización: balance y perspectivas
de su diseño normativo e institucional**

Johnny Zas Friz Burga

Lima, noviembre del 2004

El actual proceso peruano de descentralización: balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional¹

Johnny Zas Friz Burga²

1) Introducción

Luego del colapso del régimen político autoritario el año 2000, en la transición democrática se planteó, entre otras tareas, la necesidad de reiniciar un proceso de descentralización política en contraposición directa a la recentralización estatal producida entre los años 1992 y 2000.

Este objetivo demandaba la reforma de toda la estructura estatal construida, especialmente, durante los años indicados. Para ello, se requería necesariamente reformar la Carta Política vigente, que constituía un nivel de gobierno intermedio muy débil, más próximo a una instancia desconcentrada del Gobierno Nacional.

La descentralización fue un tema relevante en las propuestas electorales de las agrupaciones políticas y los candidatos en las elecciones del año 2001. Los candidatos presidenciales de Perú Posible y del APRA plantearon que las elecciones para gobiernos regionales debían realizarse a fines del 2002. Este objetivo político subordinó todo otro debate vinculado a la oportunidad de las referidas elecciones. En aquel momento regía una Carta Política que, en materia de descentralización, no reconocía sólidos gobiernos regionales ni, obviamente, una legislación coherente que desarrollara una opción de este tipo. Todas las normas —texto reformado de la Carta Política, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales— consideraron el objetivo político de convocar a elecciones regionales para fines del 2002. Esta cuestión explica, entre otros temas, el contenido mismo de las normas aprobadas.

Otro cambio importante en la estructura estatal del periodo, en contraposición directa con el proceso de recentralización estatal anterior, fue la desactivación y extinción del Ministerio de la Presidencia, así como la de los consejos transitorios de administración regional (CTAR).

2. El modelo o el caso peruano

La organización territorial del poder estatal se ha clasificado comúnmente como unitaria, regional o federal. Hoy, sin embargo, la doctrina considera que, en general, no existen elementos que distingan conceptualmente el estado federal del estado regional. La distinción entre ambos radicaría en la mayor o menor autonomía política y financiera que se reconoce a cada uno de ellos: los estados federales tienen la mayor

¹ Este artículo fue redactado en noviembre del 2004. Recoge, con modificaciones y nuevos textos, parte del capítulo IV del libro del mismo autor *La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2004.

² Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia, Italia. Miembro del Instituto Riva-Agüero de PUCP y consultor en la Defensoría del Pueblo del Perú.

autonomía posible compatible con la unidad estatal, mientras que las entidades territoriales de un estado regional tienen una autonomía menor que los antes citados.³

El modelo de organización territorial del poder estatal presente en la vigente Carta Política reformada reconoce los elementos constitutivos de toda autonomía política: la elección directa de sus autoridades, importantes y propias materias de competencia, potestad normativa y formas de democracia directa. También se reconoce autonomía financiera a los gobiernos regionales y locales.

El modelo planteado por la normatividad vigente para los gobiernos subnacionales en el Perú es el de una organización estatal regional, no federal. Se reconocen tanto regiones como gobiernos locales, y el proceso de descentralización se sustenta en ambos niveles de gobierno.

A diferencia del proceso de descentralización anterior —de la década de 1980 e inicios de la siguiente—, basado en el nivel regional, el actual proceso se basa por igual en los gobiernos locales y en los regionales. Toda hipótesis de subordinar o relegar a los gobiernos locales frente a los regionales debe ser cuestionada y no está amparada por el diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización.

Estas entidades territoriales —regiones y gobiernos locales— incrementarán su autonomía gradualmente, en la medida en que se desarrollen y cumplan las etapas del proceso establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización, especialmente en lo referido a las competencias y los asuntos financieros.

Para la ley de reforma constitucional, 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.

El texto constitucional reformado —la parte final del artículo 188°— define como elementos esenciales del proceso de descentralización tanto a la gradualidad como a la sustentación técnica de la transferencia de las materias de competencia, las funciones y los recursos hacia los gobiernos subnacionales.

La gradualidad del proceso de descentralización, así como del proceso de transferencia hacia los gobiernos regionales y locales; el inicio del proceso de regionalización en los actuales departamentos y la consideración de nuevas competencias y facultades adicionales, así como de incentivos especiales para integrar regiones trascendiendo la circunscripción departamental; la decisión de las poblaciones sobre la integración en regiones; la implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales; y la elección directa del presidente de la región y de los consejeros regionales demuestran que el texto constitucional reformado recogió la preocupación de lograr elecciones regionales a fines del año 2002, de subsanar problemas presentados durante el anterior proceso de descentralización de la década de 1980 e inicios de la de 1990, y de unir el proceso de descentralización con una propuesta de modernización del estado.⁴

³ Al respecto, consultar el libro de Johnny Zas Friz Burga, *El sueño obcecado. la descentralización política en la América andina*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

⁴ Para conocer los antecedentes inmediatos que explican el actual proceso de descentralización política, consultar Friz Burga, *La insistencia...*, ob. cit.

3. Definición y características principales del diseño institucional del proceso de descentralización política

La ley de reforma constitucional considera que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

De los Títulos I y II de la Ley Orgánica de Bases de Descentralización, sobre el objeto y contenido de la ley, así como sobre la finalidad, los principios y los objetivos de la descentralización, destacan los principios generales (artículo 4º) y los principios específicos de la descentralización fiscal (artículo 5º).

Los principios generales señalados por la Ley Orgánica de Bases de Descentralización —que constituyen las características del proceso de descentralización— son la permanencia, el dinamismo, la irreversibilidad, el carácter democrático del proceso, la integralidad, la subsidiariedad y la gradualidad.

Todos los principios generales están entrelazados y son expresiones de un mismo proceso de descentralización. Al definirse el proceso de descentralización como permanente se asume que éste no concluirá y que su desarrollo será constitutivo de la futura organización estatal peruana. El dinamismo del proceso está ligado a su permanencia y a su gradualidad. La continuidad de un proceso implica la acción dinámica de los tres niveles de gobierno: nacional, intermedio y local con la participación de la sociedad civil, residiendo aquí la integralidad del proceso de descentralización. Éste, a su vez, tiene un carácter democrático, al ser un proceso de distribución territorial del poder.

La propuesta de los principios generales es ambiciosa cuando define el proceso de descentralización como irreversible. La explicación probablemente resida en que no se desea repetir las experiencias de descentralización fallidas ocurridas durante nuestra historia republicana.

El principio de subsidiariedad se define en los principios generales señalando que las actividades de gobierno, en sus distintos niveles, alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. Se explica mejor, sin embargo, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también reconoce (artículo 8º) un significativo conjunto de principios rectores de las políticas y la gestión regionales, tales como la participación, la transparencia, la gestión moderna y la rendición de cuentas, la inclusión, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, la imparcialidad y la neutralidad, la subsidiariedad, la concordancia de las políticas regionales, la especialización de las funciones de gobierno, la competitividad y la integración. La misma disposición establece, además, que el cumplimiento de estos principios rectores será materia de evaluación en el informe que anualmente presentará cada presidente regional.

4. El marco normativo

4.1. Las normas requeridas

El desarrollo de la descentralización requiere de un conjunto de normas, previstas inicialmente en la Ley de Bases de la Descentralización y ampliadas posteriormente en

el Acuerdo Nacional y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Así, de acuerdo con la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, el Congreso de la República debía debatir y aprobar, preferentemente, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial, y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Las metas del Acuerdo Nacional, por su parte, señalaban que a diciembre del año 2002 el país debía contar con una delimitación de funciones y competencias entre los diversos niveles de organización del estado, así como con una metodología y un Plan Nacional para la transferencia de las mismas. Las propuestas normativas que debían aprobarse para cumplir con esta meta eran la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley Orgánica de Gobiernos Locales; la Ley de Carrera Pública; la Ley de Descentralización Fiscal; la Ley General de Transparencia de los actos de Gobierno, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas; la Ley de Bases de la Descentralización; y la Ley de Sistema Nacional Descentralizado de Diálogo y Concertación.

Posteriormente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso la elaboración y aprobación de una Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales, así como de una Ley de Descentralización Fiscal. Asimismo, la Décimo Quinta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, dispone que el sistema de acreditación de los gobiernos locales es regulado por ley, con votación calificada, sobre la base de la propuesta técnica elaborada por el Consejo Nacional de Descentralización.

4.2. Las normas aprobadas

De las normas antes señaladas, se han promulgado las siguientes:

- a) Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, publicada el 20 de julio del año 2002.
- b) Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley 27795, publicada el 25 de julio del año 2002.
- c) Ley General de Transparencia de los Actos de Gobierno, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas, Ley 27806, publicada el 3 de agosto del año 2002.
- d) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, publicada el 18 de noviembre del año 2002 y modificada por la Ley 27902, publicada el 1 de enero del año 2003.
- e) Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, publicada el 27 de mayo del año 2003.
- f) Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175 publicada el 19 de febrero del año 2004.
- g) Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo 955, publicado el 5 de febrero del año 2004.
- h) Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley 28273, publicada el 9 de julio de 2004.
- i) Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley 28274, publicada el 9 de julio de 2004.

También se dictaron la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056, publicada el 8 de agosto del 2003 y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley 28059, publicada el 13 de agosto del mismo año.

5. Análisis general de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incluyendo la ley modificatoria

La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización aborda todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general dentro del cual se pueda inscribir un adecuado proceso de descentralización.

En el Título III de la citada ley destacan la preferencia del interés público en la acción de todos los niveles de gobierno (artículo 7.3°); la definición de autonomía (artículo 8°) y la presentación de sus dimensiones (artículo 9°); la protección de las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales (artículo 10.2°); la obligatoriedad de las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los sistemas administrativos nacionales (artículo 10.3); la definición de los tipos de competencia: exclusivas, compartidas y delegables (artículo 13°); la determinación de los criterios para la asignación y transferencia de competencias (artículo 14°); la remisión de la determinación de las funciones de las materias de competencia a las respectivas leyes orgánicas: del Poder Ejecutivo, de gobiernos regionales y de municipalidades (artículo 15°); y el reconocimiento del Tribunal Constitucional como la instancia de resolución de conflictos entre los niveles de gobierno (artículo 16°).

Especial atención merecen los criterios para la asignación y transferencia de competencias. Tales criterios son la subsidiariedad, la selectividad y la proporcionalidad, la provisión y la concurrencia. Asimismo, se establece la aplicación de otros criterios tales como las externalidades de ámbito nacional, regional o local, así como la consideración de economías de escala.

También destaca el capítulo IV del título III, que regula un conjunto de mecanismos de participación ciudadana; y el capítulo V del mismo título sobre planes de desarrollo y presupuestos: los planes nacionales y sectoriales considerarán los planes de desarrollo regional y local y garantizarán la estabilidad macroeconómica; los planes y presupuestos serán participativos; y el Ministerio de Economía y Finanzas dictará las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El presupuesto participativo es reconocido por la Carta Política reformada de 1993. Su artículo 199° dispone que los gobiernos regionales y locales formen sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad y conforme a ley.

Otro tema fundamental es regulado en el título IV: la creación de la entidad rectora del proceso de descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

El capítulo único del título V, el capítulo IV del título VI y el capítulo II del título VII de la Ley de Bases de Descentralización establecen, respectivamente, las competencias exclusivas y compartidas del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales; y el capítulo V del título VI y el capítulo III del título VII, respectivamente, señalan los bienes y las rentas de los gobiernos regionales y de los locales.

La Ley 27867 omitió el consejo de coordinación regional —y el de la Asamblea Metropolitana de Lima— como instancia consultiva y de coordinación con la participación de alcaldes y representantes de la sociedad civil, así como eliminó los artículos que debían regular la organización y funciones del consejo de coordinación regional.⁵ Esta omisión era claramente inconstitucional.

En su texto original, la citada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales tampoco desarrolló la concordancia de las políticas y funciones de los gobiernos regionales y las políticas sectoriales —incluyendo la jerarquización de activos, empresas y proyectos del estado—. No aclaró cuáles eran los recursos de los gobiernos regionales; no desarrolló normativamente el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) ni la implementación de medidas temporales y extraordinarias en materia económica y financiera para lograr la sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización, ni reguló el régimen de las direcciones regionales sectoriales.

La Ley 27902 introdujo modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para regular la participación de los alcaldes y de los representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación regional —si bien, siempre, desde una perspectiva restrictiva de la participación— y para subsanar los vacíos del texto original reseñados en el párrafo precedente.

6. El Consejo Nacional de Descentralización

6.1. Antecedentes

Durante el debate que dio lugar a la configuración del Consejo Nacional de Descentralización (CND) en la Ley de Bases de la Descentralización, hubo tres propuestas: la creación de un Ministerio de la Descentralización, de un Instituto Nacional de Descentralización y de una Oficina Nacional de Apoyo a la Descentralización.

El Ministerio de Descentralización tendría las características de un típico ministerio del Poder Ejecutivo nacional; el Instituto Nacional de Descentralización se constituiría explícitamente como un organismo público descentralizado, dependiente de un sector del Ejecutivo nacional; y la Oficina Nacional de Apoyo a la descentralización —propuesta por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros— se definió como un organismo autónomo, con un jefe designado por el presidente de la república y ratificado por el Congreso, y con una composición intergubernamental con representantes de los tres niveles de gobierno de la estructura estatal peruana.

La Oficina Nacional de Apoyo a la Descentralización fue concebida con las características de un organismo constitucional autónomo. Sin embargo, dado que era un organismo nuevo y no estaba considerado en la Carta Política vigente, el organismo que se creó —el Consejo Nacional de Descentralización (CND)— fue adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El actual CND proviene, con algunos cambios, de la Oficina Nacional de Apoyo a la Descentralización. El cambio principal es la no ratificación del jefe del organismo por el Congreso de la República.

⁵ En el debate parlamentario, la oposición a este Consejo de Coordinación Regional estuvo sostenida principalmente por el APRA.

El CND no fue concebido como un organismo público descentralizado dependiente de un ministerio del Ejecutivo nacional, pero tampoco pudo definirse explícitamente como un organismo constitucionalmente autónomo.

6.2. Características

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) es un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, intergubernamental, conformado por un representante del presidente de la república —quien lo presidirá—, dos de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de los gobiernos regionales, uno de los gobiernos locales provinciales y uno de los gobiernos locales distritales.

Las funciones del CND son muy relevantes para afianzar el proceso de descentralización: conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales; capacitar y preparar en gestión y gerencia pública en los ámbitos regional y municipal; coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional; coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional; desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización; y promover la integración regional y su fortalecimiento.

La composición del CND se estableció con el propósito de contar con un número igual de representantes del gobierno nacional (dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y dos de la Presidencia del Consejo de Ministros) y de los gobiernos subnacionales (dos representantes de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las municipalidades distritales), así como con un presidente que represente al primer mandatario y que actúe como promotor del consenso.

Es muy importante resaltar que el CND es un organismo intergubernamental, en el cual están representados todos los niveles de gobierno —nacional, regional y local—. Su adscripción formal a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no debe implicar que exprese únicamente los intereses del Ejecutivo nacional; no lo convierte necesariamente en un organismo público descentralizado de la PCM. El CND es autónomo para ejercer todas las materias de competencia y funciones que el ordenamiento legal le reconoce.

Incluso si se asume que la adscripción a la PCM define al CND como un organismo público descentralizado, ésta sería una consideración formal ya que, materialmente, se mantendría la independencia de este organismo atendiendo a su carácter intergubernamental, por el cual expresa intereses no sólo del nivel de gobierno nacional sino también de los gobiernos regionales y locales.

El CND ha puesto énfasis en sus funciones vinculadas al planeamiento (coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; y coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada). Sin embargo, estas funciones serán ejercidas por el nuevo Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).⁶ El CND debería retomar otras

⁶ La cuarta disposición complementaria del proyecto de ley aprobado por el dictamen en mayoría de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del estado sobre la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) plantea la derogatoria de los incisos c) y e) del numeral 24.1 del artículo 24º de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, incisos que regulan las funciones de planeamiento del

funciones relevantes que han sido relegadas, tales como la conducción, ejecución, monitoreo y evaluación de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales; la capacitación y la preparación en gestión y gerencia pública en los ámbitos regional y municipal; el desarrollo y la conducción de un sistema de información para el proceso de descentralización; y la promoción de la integración regional y su fortalecimiento.

7. La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 34º que los gobiernos regionales crearán mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera, dirigidos a lograr el crecimiento económico regional conforme a ley; que, en el marco de sus competencias, otorgarán concesiones y celebrarán cualquier otra modalidad contractual, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional, se asegure una mayor eficiencia social y se garantice el cumplimiento de las normas legales establecidas; que las concesiones y otras modalidades contractuales se sujetarán a las condiciones estipuladas en los respectivos contratos celebrados y suscritos conforme a ley; que, para cumplir con las funciones establecidas en los párrafos precedentes, los gobiernos regionales estarán facultados para solicitar asesoría técnica y financiera especializada; y que la regulación de los mercados de servicios públicos corresponderá al gobierno nacional a través de los organismos reguladores.

El objeto de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley 28059, es el establecimiento del marco normativo para que el estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales y locales, la inversión privada y la sociedad civil. Recoge e integra un conjunto de disposiciones ya presentes en el ordenamiento jurídico nacional, así como de funciones que se derivan de las acciones propias de los tres niveles de gobierno.

Esta ley enumera las garantías a la inversión privada (artículo 2º); señala cuáles son las funciones del gobierno nacional en la promoción de la inversión privada, indicando que es responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, la determinación de qué entidades y de qué manera éstas ejercerán las referidas funciones (artículo 3º); establece las funciones de los gobiernos regionales y locales para la promoción de la inversión privada, recogiendo y articulando los contenidos, respectivamente, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la Ley Orgánica de Municipalidades (artículos 4º y 5º); y considera las formas de participación de la inversión privada en proyectos públicos (venta de activos y concesión, entre otros) y que éstas garantizan la competencia y la transparencia con la participación del Consejo de Coordinación, con adjudicaciones mediante concurso público, licitación pública u otros mecanismos de oferta pública (artículo 6º).

Se dispone la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada como órganos especializados, consultivos y de coordinación con el sector privado, a ser creados por los gobiernos regionales y locales, integradas por representantes del gobierno regional o local y por el sector privado (gremios, asociaciones de productores

CND (“coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local” y “coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada”).

y empresarios). Estas agencias, principalmente, propondrán acciones en materia de fomento de la inversión privada.

Al referirse a los instrumentos para la promoción de la inversión en las regiones, la ley marco precisa el contenido de los planes de desarrollo regional y local concertados, así como de los presupuestos participativos: los primeros contendrán un capítulo donde se establecerán los objetivos, lineamientos de política, metas y estrategias de mediano y largo plazos en materia de promoción de la inversión privada descentralizada; y los presupuestos participativos contendrán las metas y acciones que los gobiernos regionales desarrollarán para la promoción de las inversiones privadas concordantes con el respectivo plan de desarrollo regional concertado (artículo 11º). También se establece que la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de cada gobierno regional está encargada de generar y administrar el Banco Regional de Proyectos (artículo 12º).

La ley marco considera la formulación de convenios de cooperación mutua para identificar oportunidades de inversión, elaborar y desarrollar proyectos, y capacitar y perfeccionar profesionales y técnicos entre los gobiernos regionales y locales y las universidades y los centros tecnológicos; así como la constitución de alianzas estratégicas entre gobiernos regionales y locales, universidades e inversión privada para la formación de centros de investigación y tecnología en aras del desarrollo regional y local (artículos 13º y 14º).

El título sobre la relación de los gobiernos regionales con el gobierno nacional también recoge e integra disposiciones ya existentes en el ordenamiento jurídico nacional: los gobiernos regionales —y los locales— están facultados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública de alcance regional —y local—, sobre la base de las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (artículo 15º); los proyectos de inversión que se desarrollen por iniciativa de dos o más gobiernos regionales contarán con la participación de Proinversión; los proyectos que se desarrollen con participación del gobierno nacional se beneficiarán de las normas nacionales y regionales relacionadas con la inversión; en los proyectos de carácter nacional se procurará la formación de juntas de coordinación interregional (artículo 17º); Proinversión brindará asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales (artículo 18º); el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) financiará los proyectos señalados por la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (artículo 19º); y los procesos de promoción de la inversión privada por el consejo regional, bajo la modalidad de venta de activos, serán aprobados previa opinión del consejo de coordinación regional (artículo 20º).

La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, esencialmente, ordena e integra algunos contenidos de un conjunto de normas en materia de promoción de la inversión privada ya presente en el ordenamiento jurídico nacional, y los vincula con los gobiernos regionales y locales.

El Reglamento de la citada ley marco se aprobó mediante el Decreto Supremo 015-2004-PCM⁷ y plantea alcanzar —en su artículo 2º— la finalidad de la ley que desarrolla “a través de una alianza estratégica entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, la inversión privada y la sociedad civil”.

⁷ Publicado el 29 de febrero del 2004.

8. El proceso de transferencia del año 2003

Todas las normas sobre el proceso de transferencia emitidas durante el año 2003 se dictan cumpliendo la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización y la tercera disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales modificada por la Ley 27902.

El Decreto Supremo 036-2003-PCM aprueba el “Cronograma de Transferencia para el año 2003, a los Gobiernos Regionales y Locales, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional”.

La Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecieron que la transferencia hacia los gobiernos regionales y locales se concretaría en función de las capacidades de gestión de estos niveles de gobierno. Para cumplir este objetivo, el CND estableció mecanismos de verificación en coordinación con los sectores.

Los fondos, proyectos y programas objeto de la transferencia son los siguientes: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Programa Nacional Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS)⁸, Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (PROVÍAS RURAL), Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR), proyectos especiales a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y Proyectos de Electrificación Rural.

Para ejecutar el contenido del Decreto Supremo 036-2003-PCM, se dictó la Resolución Presidencial 070-CND-P-2003, del 23 de mayo del 2003, que aprueba la Directiva 002-CND-P-2003, “Procedimiento para la Ejecución de la Transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales, durante el año 2003, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Programas de Inversión en Infraestructura Productiva de Alcance Regional a que se refiere el Decreto Supremo 036-2003-PCM”.

La citada directiva fue modificada por la Resolución Presidencial 082-CND-P-2003, del 20 de junio del 2003, y por la Resolución Presidencial 106-CND-P-2003, del 12 de agosto del mismo año. Las modificaciones estaban relacionadas, entre otras, con la ampliación de los plazos; con la suscripción de informes preparatorios, de actas de sustentación e informe finales; con la actuación de los sectores del gobierno nacional, con el carácter opcional de los programas y convenios de capacitación y asistencia técnica para los proyectos especiales a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); y con la creación de los consejos directivos de los proyectos especiales a transferir por INADE.

También se constituyen comités de coordinación, uno en cada proyecto especial a cargo del INADE, para los proyectos especiales no incluidos en el “Cronograma de Transferencia para el año 2003, a los Gobiernos Regionales y Locales, de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional”, aprobado mediante

⁸ Mediante el Decreto Supremo 098-2003-PCM, publicado el 11 de diciembre del 2003, se deroga el Decreto Supremo 036-2002-PCM, que estableció la fusión por absorción de diversos proyectos productivos agrarios administrados por el PRONAMACHS a favor de FONCODES; y se modifica el anexo del artículo 1 del Decreto Supremo 036-2003-PCM, que aprueba el cronograma de transferencia para el 2003 de fondos, proyectos sociales, programas sociales y proyectos de inversión a los gobiernos regionales y locales, excluyendo de sus alcances a los proyectos de PRONAMACHS.

Decreto Supremo 036-2003-PCM, como instancias de consulta y asesoría, y encargados de emitir opinión respecto de la gestión de los proyectos especiales, evaluar el cumplimiento de sus planes y objetivos, así como emitir recomendaciones que contribuyan al mejor desarrollo de los mismos.

Con el objeto de concretar la transferencia de los Fondos, Proyectos y Programas Sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural y el ex Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR), en el marco del Decreto Supremo 036-2003-PCM, se dictó el Decreto Supremo 088-2003-PCM de fecha 29 de noviembre del 2003.

A través del citado Decreto Supremo 088-2003-PCM, se aprobó la transferencia de programas y proyectos a favor de los gobiernos locales indicados en los anexos de la misma norma: FONCODES (artículo 2º), PRONAA (artículo 3º), Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVÍAS RURAL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (artículo 5º) y Programa de Reconstrucción de ORDESUR (artículo 7º). También se transfiere el Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Departamentales, del PROVÍAS RURAL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a cuatro gobiernos regionales (artículo 9º).

Los proyectos especiales —los proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional— a ser transferidos fueron los siguientes: Olmos-Tinajones, Chavimóchic, Majes-Siguas, Tambo Ccaracocha, Alto Mayo, Chira-Piura, Río Cachi y Pasto Grande.

Los mecanismos de verificación para la ejecución de la transferencia del año 2003 eran los siguientes:

- a. Para el caso de los gobiernos regionales: tener aprobados e implementados el reglamento de organización y funciones, el manual de organización y funciones, el cuadro de asignación de personal y el presupuesto analítico de personal; tener instalado y en ejecución el sistema integrado de administración financiera; tener constituido el consejo de coordinación regional; tener aprobado el plan de desarrollo regional concertado; y tener aprobado el presupuesto regional participativo.
- b. Para el caso de los gobiernos locales provinciales: tener aprobado el reglamento de organización y funciones; tener en su organigrama estructural al menos una unidad orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de proyectos, cuyas funciones estén establecidas en el reglamento de organización y funciones; tener en su organigrama estructural al menos una unidad orgánica, responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales, cuyas funciones estén establecidas en el reglamento de organización y funciones; contar con ingeniero civil y (o) arquitecto colegiados, debidamente contratados, de acuerdo con los requerimientos de las responsabilidades a ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras; tener aprobado el plan de desarrollo provincial concertado; tener aprobado un programa de inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente, consistente con los objetivos del plan de desarrollo provincial; y tener aprobado un plan operativo en servicios sociales, que incluya objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución.
- c. Para el caso de los gobiernos locales distritales: tener en su organigrama estructural un área funcional, responsable técnica y operativamente de la

ejecución de los proyectos a ser transferidos; contar con ingeniero civil y (o) arquitecto colegiados, debidamente contratados, de acuerdo con los requerimientos de las responsabilidades a ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras; contar al menos con un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del plan operativo en servicios sociales; tener aprobado el plan de desarrollo distrital concertado; tener aprobado un programa de inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente, consistente con los objetivos del plan de desarrollo distrital; y tener aprobado un plan operativo en servicios sociales, que incluya objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución.

Del análisis de los mecanismos de verificación enumerados se puede concluir que son requisitos mínimos cuya formulación ha respondido al objetivo de facilitar su cumplimiento y promover así el proceso de transferencia de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza, y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional. Este objetivo, sin embargo, debía concordar necesariamente con otro: el de mantener o mejorar la calidad del servicio o proyecto transferido, cuestión esencial y que distingue el proceso de transferencia diseñado en el actual marco normativo de la descentralización.

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, Ley 28128,⁹ establece en su quinta disposición transitoria que “en tanto se produzca la conformidad y la acreditación de las municipalidades provinciales y distritales para administrar las citadas transferencias, el MIMDES [Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social] ejecutará los programas y proyectos con cargo a los recursos presupuestados en las municipalidades respectivas, utilizando para tal efecto la modalidad de ejecución presupuestaria indirecta, entendiéndose para los efectos de la presente disposición, que el Gobierno Local transfiere financieramente y de forma automática los citados recursos al MIMDES, previo informe favorable del Consejo Nacional de Descentralización-CND y de acuerdo a las disposiciones que, para tal efecto, emita la Dirección Nacional de Presupuesto Público”; y que “los requisitos de acreditación para administrar dichas transferencias, serán establecidos por el CND y la evaluación de su cumplimiento se efectuará semestralmente y estará a cargo del MIMDES”.

En relación con las transferencias a los gobiernos locales, durante el año 2003 se aprobaron mecanismos de verificación presentados por 241 municipalidades distritales y 67 provinciales para la transferencia de recursos de proyectos y programas del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; de 117 obras de reconstrucción a 29 municipalidades provinciales por parte del Ministerio de Vivienda y Construcción; y de 924 kilómetros de caminos vecinales por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a otras doce municipalidades.

9. El nivel intermedio

9.1. Conformación y creación

El artículo 189^o del texto reformado de la actual Carta Política establece que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. A su vez, el artículo 190^o de la Carta Política reformada señala que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao, y que éstos son los gobiernos regionales.

⁹ Publicada el 19 de diciembre del 2003.

En estas disposiciones se sustentan tanto la Ley de Bases de la Descentralización como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para configurar temporalmente gobiernos regionales sobre circunscripciones departamentales.

El artículo 190º de la Carta Política reformada define las características de las regiones propiamente dichas: éstas se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles; que mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley; y que igual procedimiento siguen las provincias y los distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.

La recientemente dictada Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones¹⁰ prevista en la Ley de Bases de la Descentralización, se sustenta en esta disposición expresa de la actual Carta Política.

La referida Carta Política dispone que una ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Estos incentivos especiales están previstos en la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, así como en el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal.

Sin embargo, con la modificación incorporada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales mediante la cual la transferencia de competencias sectoriales podía iniciarse desde el 2004, se cambió el carácter consecutivo de las etapas previstas en la Ley de Bases de la Descentralización: las competencias sectoriales ya no se transferirán necesariamente a las regiones propiamente tales —es decir, a aquéllas integradas—, sino que podrá verificarse en los gobiernos regionales sobre base departamental.

La Carta Política también dispone que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí; y que la ley determinará esos mecanismos. Al respecto, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales introdujo las juntas de coordinación interregional para que cumplieran con el objetivo de integración indicado, y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones estableció los incentivos para promover la configuración de estas juntas.

La Ley de Incentivos señala que las juntas están integradas por dos o más gobiernos regionales; que su objetivo es la gestión estratégica de integración para la conformación de regiones sostenidas y para la materialización de acuerdos de articulación macrorregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios, así como a alcanzar su integración para la conformación de regiones; y que se disuelven por acuerdo de los gobiernos regionales que las integran.

La ley señala que el reconocimiento y la inscripción de las juntas se realizan mediante la comunicación al CND de los respectivos acuerdos de constitución; que contarán con una presidencia colegiada conformada por los presidentes de los gobiernos regionales integrantes de las mismas; que la sede de cada una será fijada por consenso y podrá ser rotativa; y que contarán con una secretaría técnica.

¹⁰ El reglamento de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones ha sido también aprobado mediante Decreto Supremo 063-2004-PCM, publicado el 27 de agosto del 2004.

Las juntas no aparecen claramente definidas como persona jurídicas de derecho público; no obstante, se les reconocen funciones ejecutivas.

La Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones regula materias relacionadas con las citadas juntas de coordinación; pero esta regulación es insuficiente ya que las juntas no se han configurado únicamente como una instancia de coordinación sino como una entidad con funciones ejecutivas delegadas.

Si bien las juntas aparecen como instancias de coordinación, entre las funciones que la ley les reconoce existen funciones ejecutivas como la gestión de los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la región, además de su promoción y diseño, con la autorización de los gobiernos regionales involucrados; y la administración de los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional.

Otras funciones señaladas por la Ley de Incentivos analizada son la definición del plan y las orientaciones estratégicas para la integración regional conducentes a la conformación de regiones; la elaboración de los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional; la celebración de convenios con el sector privado y la constitución de agencias de promoción de la inversión; y la vigilancia de la implementación, en cada gobierno regional, de los planes de ordenamiento territorial, para garantizar el adecuado uso de los recursos existentes y la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.

Los incentivos que esta ley considera para promover la configuración de juntas de coordinación interregional son la previsión de contrapartidas para el financiamiento de los proyectos o actividades que hayan dado lugar a las juntas; la prioridad y un puntaje adicional en la evaluación de los proyectos de influencia interregional presentados por las juntas para el financiamiento o cofinanciamiento por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE); la ampliación del financiamiento hacia los gobiernos regionales por COFIDE; la proposición al Ejecutivo, por los gobiernos regionales reunidos en Juntas, de incentivos referidos a la inversión y otros que se consideren convenientes para el desarrollo de las regiones; el establecimiento de un monto dentro del límite de endeudamiento establecido anualmente por la Ley de Endeudamiento Público y por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; la capacitación y asesoría por el CND y por Proinversión; y el establecimiento de convenios entre las juntas, entidades del gobierno nacional —especialmente con el CND—, universidades públicas y privadas, y entidades privadas nacionales y extranjeras.

La Ley de Incentivos regula el proceso de conformación regional propiamente tal a través de un referéndum, estableciendo dos etapas consecutivas: una primera en la cual se integran dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región, cuyo primer referéndum se realizará en octubre del 2005 y los siguientes en los años 2009 y 2013; y una segunda etapa luego de constituidas las regiones, que permitirá por única vez a las provincias y los distritos contiguos a otra región cambiar de circunscripción, cuyo primer referéndum se realizará en el año 2009 y el siguiente el 2013.

Las iniciativas para la conformación de regiones corresponderán a los presidentes de los gobiernos regionales involucrados, con el acuerdo de los respectivos consejos regionales y concertados en el consejo de coordinación regional; a los partidos políticos nacionales o movimientos regionales debidamente inscritos, respaldados por el diez por ciento de los ciudadanos de cada departamento a integrarse; y al quince por ciento de los ciudadanos de cada departamento a integrarse.

Las solicitudes para la integración de provincias y distritos contiguos a una región corresponderán a los alcaldes provinciales o distritales, con el acuerdo de los respectivos concejos municipales y concertados en el consejo de coordinación local; a los partidos políticos o movimientos regionales debidamente inscritos, respaldados por el diez por ciento de los ciudadanos de las provincias o distritos cuyo cambio de circunscripción se plantea; y al quince por ciento de los ciudadanos de las provincias o distritos que deseen cambiar su circunscripción.

La Ley de Incentivos también dispone que, de no ser aprobada la conformación de regiones ni la integración de las provincias o distritos en el referéndum, no procederá una nueva presentación de iniciativa para la misma consulta sino hasta después de cuatro años.

Las propuestas para la conformación de regiones requieren de la presentación de un expediente técnico que contendrá la fundamentación de la viabilidad de la región y que se sustentará como mínimo en los siguientes criterios: acondicionamiento territorial, integración vial y de comunicaciones, integración energética, competitividad y especialización, criterios poblacionales, capacidad de articulaciones entre los centros urbanos y sus entornos rurales, existencia de universidades, base tributaria, índice de desarrollo humano y potencialidades, y reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (artículo 4º de la Ley 27245)¹¹ y la Ley de Descentralización Fiscal.

El expediente técnico debe ser presentado hasta el último día hábil de enero del año de la consulta por referéndum; el CND emitirá informe aprobatorio o desaprobatorio del expediente técnico; la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) emitirá —si es el caso— las resoluciones aprobatorias; el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) convocará a referéndum; y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) organizará y conducirá la consulta correspondiente.

La propuesta de conformación de regiones es aprobada cuando alcanza, mediante el referéndum, un resultado favorable de cincuenta por ciento más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar en la consulta, de cada circunscripción.

¹¹ “Artículo 4º.- Reglas numéricas:

Las Leyes anuales de Presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios, y la ejecución presupuestal, se sujetarán a las siguientes reglas:

El déficit fiscal anual del Sector Público Consolidado no podrá ser mayor al 1% (uno por ciento) del PBI;

El incremento anual del gasto no financiero del Gobierno General no podrá exceder a la tasa de inflación promedio anual más 2 (dos) puntos porcentuales. Para este efecto se incluirá como gasto toda transferencia o crédito con aval de la República;

El endeudamiento público a mediano plazo deberá ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal señalado en el Artículo 2º de la presente Ley. La deuda total del Sector Público Consolidado no podrá incrementarse por más del monto del déficit de dicho Sector, el cual está limitado por los topes de esta Ley, corregido por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre las monedas, la emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variaciones en los depósitos del Sector Público Consolidado, y las deudas asumidas por el Sector Público Consolidado, para lo cual deberá tenerse en cuenta la capacidad del pago del país;

En los años de elecciones generales se aplicará adicionalmente, lo siguiente:

a) El gasto no financiero del Gobierno General ejecutado durante los primeros 7 (siete) meses del año, no excederá el 60% (sesenta por ciento) del gasto no financiero presupuestado para el año; y,

El déficit fiscal del Sector Público Consolidado correspondiente al primer semestre del año fiscal no excederá el 50% (cincuenta por ciento) del déficit previsto para este año.”

Los incentivos considerados para las regiones conformadas son beneficios en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), prioridad para el acceso al crédito internacional, facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, canje de deuda por inversión, asignación de la recaudación de los impuestos internos, convenios de autogravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones.

De los mencionados, el más importante es el incentivo fiscal de la asignación de la recaudación de los impuestos internos. En concordancia con la Ley de Descentralización Fiscal, las regiones conformadas de acuerdo a la ley tendrán una asignación del cincuenta por ciento de la recaudación de los siguientes impuestos internos nacionales: el Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal; el Impuesto Selectivo al Consumo; y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Las regiones ya conformadas también gozarán de los beneficios asignados a las juntas de coordinación interregional y las controversias que surjan entre éstas serán resueltas por el CND, con acuerdo de su consejo directivo.

El proceso de conformación de regiones previsto en la Ley de Incentivos no plantea como un requisito obligatorio la configuración de una respectiva junta de coordinación interregional (es así como varias de estas juntas de coordinación interregional se han constituido sólo sobre la base de proyectos específicos en materia turística, energética o forestal) y subordina la creación de la región a la decisión de las poblaciones involucradas.

La mencionada ley pone el énfasis en los incentivos para la configuración de juntas de coordinación interregional y de regiones, así como en el proceso electoral para la conformación de las regiones, pero no considera el proceso de fusión de los gobiernos regionales sobre base departamental que se integrarán, es decir, de las reglas que regularán el proceso de fusión de todos los recursos materiales y humanos correspondientes a las administraciones regionales que se integran, ni tampoco sus formas de desconcentración.

Asimismo, una cuestión a considerar está relacionada con las medidas a adoptar en el caso de resultados adversos y reiterados en las consultas populares convocadas para la integración regional (aunque la ausencia de este tema es explicable por el contenido esencial de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones).

En esta materia se requiere un desarrollo normativo relacionado con la constitución de las Juntas de Coordinación Interregional, con la fusión de las administraciones regionales luego de la decisión de integración de las poblaciones correspondientes — incluidas sus formas de desconcentración— y con la eventual integración regional no generalizada en el territorio nacional (debido a una reiterada negativa de las poblaciones involucradas consultadas).

Se cuestionaba que los actuales gobiernos regionales asentados en un departamento se integraran, ya que los incentivos debían ser muy importantes para que las nuevas autoridades regionales decidieran quedar dentro de una próxima región con otras autoridades.

Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales plantea enfrentar la gestión del área metropolitana de las ciudades de Lima y el Callao con la creación de comités de

coordinación interregional; y, de las áreas metropolitanas en general, mediante la gestión común de los servicios públicos regionales. Sin embargo, estos comités de coordinación interregional para Lima Metropolitana y el Callao, previstos por el artículo 70º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aparecen como instancias insuficientes para enfrentar el requerimiento de una gestión común.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales modificada realiza un amplio reconocimiento, en especial, de la integración y de la conformación de regiones propiamente tales: el artículo 7º dispone que esta Ley Orgánica define las relaciones de cooperación y coordinación entre los gobiernos regionales, y de éstos con los otros niveles de gobierno, orientados al proceso de integración y conformación de regiones y de coordinación en espacios macrorregionales; el inciso 14 del artículo 8º reconoce el principio de la integración: la gestión regional promueve la integración intrarregional e interregional, fortaleciendo el carácter unitario de la república, y que, de acuerdo con este principio, la gestión debe orientarse a la formación de acuerdos macrorregionales que permitan el uso más eficiente de los recursos, para alcanzar una economía más competitiva; el artículo 73º-A establece que los recursos del FIDE fomentarán el desarrollo regional, la integración de las regiones y la realización de proyectos que involucren a varios niveles de gobierno; y el artículo 91º crea las Juntas de Coordinación Interregional para consolidar los futuros espacios macrorregionales.

En la citada Ley Orgánica también hay una referencia a los espacios macrorregionales, vinculándolos con la creación de las regiones propiamente tales (en especial, en el citado artículo 91º). Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización considera para la segunda etapa del proceso de descentralización la difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro; y, cuando define el carácter dinámico del proceso, plantea la promoción de la integración regional y la constitución de macrorregiones.

Sin embargo, en ambas leyes —de Bases de la Descentralización y Orgánica de Gobiernos Regionales— no hay un mayor desarrollo referido a las denominadas macrorregiones.

La integración y la conformación de regiones que trasciendan la circunscripción departamental responden a la necesidad de lograr una estrategia de desarrollo regional equitativo y sostenible. Las futuras regiones requieren contar con condiciones geográficas y de infraestructura, económicas, políticas e institucionales, así como culturales e históricas, que permitan su viabilidad; ésta no está garantizada y no podrá generalizarse sobre la base de los actuales espacios territoriales definidos por las presentes circunscripciones departamentales¹².

Evaluación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones¹³

La Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de Regiones parece otorgar un papel protagónico a las juntas de coordinación regional, éstas son concebidas

¹² Al respecto, consultar la propuesta de Efraín GONZÁLES DE OLARTE, en Wálter Alejos Calderón (compilador), *Regiones integradas. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Lineamientos económicos y políticos*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú y Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP, 2003.

¹³ Esta evaluación se sustenta en las conclusiones del taller de trabajo “Aportes para el desarrollo normativo de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones” organizado por la Defensoría del Pueblo (Lima, 17 de agosto del 2004).

como instancias de coordinación, pero también se les reconoce funciones ejecutivas, lo que configuraría a estas juntas como personas jurídicas de derecho público.

Los criterios para la conformación de regiones no deberían ser requisitos sino elementos a considerar para fundamentar la futura región; estos criterios no podrían ser requisitos debido a las dificultades para cumplir con ellos previamente. Al respecto, se debe indicar que la mayoría de estos criterios deben ser un efecto de la integración regional. Así por ejemplo, la competitividad debería ser una consecuencia de la integración; hay un grave problema de integración vial y hay una fuerte debilidad en la generación de capacidades.

Los incentivos para la conformación e integración de regiones podrían ser poco significativos y la incidencia del incentivo fiscal más importante —la cesión del cincuenta por ciento de la recaudación de impuestos internos nacionales hacia los gobiernos regionales— debería ser evaluada sobre la base de la determinación de la recaudación efectiva en cada circunscripción regional.

Asimismo, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) no cuenta con recursos.

El incentivo político más importante habría podido ser la transferencia de las competencias sectoriales sólo a las regiones propiamente tales (es decir, integradas). Sin embargo, con la modificación actuada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las competencias sectoriales podían ser transferidas (incluidas las de los sectores salud y educación) desde el 1 de enero del 2004.

Las “competencias adicionales” señaladas en el artículo 190º modificado de la Carta Política no podrían aplicarse a las regiones integradas por esta modificación del orden de las etapas del proceso de descentralización presentes en la Ley de Bases.

Por último, el cronograma electoral para el primer referéndum (octubre del 2005) es muy ajustado, considerando que cualquier inconveniente que retrase el proceso electoral podría arriesgar su concreción.

**Plazos para la integración y conformación de regiones
incluidos los referéndum regionales**

Acciones	Fechas y plazos
Publicación de la Ley 28274	9 de julio del 2004
Publicación del Reglamento	27 de agosto del 2004
Promotores: plazo máximo de presentación de expedientes (artículo 19.1)	31 de enero del 2005
Evaluación de expedientes por el CND (artículo 19.2)	1 de febrero y 3 de marzo del 2005
Promotores: subsanación de expedientes (artículo 19.2)	3 de marzo y 18 de marzo del 2005
Remisión de expedientes al JNE por la PCM (artículo 19.3)	19 de marzo y 2 de abril del 2005
Convocatoria a referéndum por el JNE (artículo 20º)	19 de abril del 2005
Presentación del presupuesto por JNE-ONPE-RENIEC	26 de abril del 2005
Aprobación del marco presupuestal por el Ministerio de Economía y Finanzas	26 de mayo del 2005
Publicación de modelo de cédula por la ONPE (artículo 21º)	3 de junio del 2005
Proceso de adquisición por ONPE	26 de mayo y 25 de julio del 2005
Preparación del material por ONPE	25 de julio y 23 de septiembre del 2005
Distribución del material por ONPE	23 de septiembre y 16 de octubre del 2005
REFERÉNDUM	16 de octubre del 2005

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2004.

9.2. Composición y organización

La Carta Política reformada y vigente establece la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales. Ésta la conforman el consejo regional (CR) como órgano normativo y fiscalizador, el presidente como órgano ejecutivo, y el consejo de coordinación regional (CCR).

El CCR está integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Es un órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades.

El CR tendrá un mínimo de siete miembros y un máximo de veinticinco, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto, de acuerdo con la ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un periodo de cuatro años, y puede ser reelegido. Los miembros del CR son elegidos

en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 20º que la presidencia regional es el órgano ejecutivo del gobierno regional; que recae en el presidente regional, quien es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del pliego presupuestal del gobierno regional; que el presidente regional desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente; y que percibe una remuneración mensual fijada por el CR de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto.

El vicepresidente regional integra el CR. Es miembro pleno de este consejo y, por ello, tiene voz y voto en él sin ninguna limitación.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone en su artículo 23º que el vicepresidente regional cumple funciones de coordinación —por lo cual ejerce una actividad permanente—, así como aquéllas que expresamente le delegue el presidente regional; que reemplaza a éste en casos de licencia concedida por el consejo regional, que no puede superar los 45 días naturales al año, por ausencia o impedimento temporal, por suspensión o vacancia, con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo; y que percibe la remuneración correspondiente a su cargo, sin derecho a dietas.

La citada Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece también, en su artículo 12º, cómo se organiza el Ejecutivo regional. Éste se estructura sobre la base de órganos denominados gerencias regionales —nombres que corresponden más bien a una organización empresarial—, coordinadas y dirigidas por una gerencia general.

Según la misma Ley Orgánica, los gerentes regionales son responsables legal y administrativamente por los actos que ejecutan en el ejercicio de sus funciones y por los que suscriben junto con el presidente regional (artículo 25º); el gerente general regional es responsable administrativo del gobierno regional (artículo 26º) y coordina la acción de los diferentes gerentes regionales (artículo 27º); y el gerente general regional y los gerentes regionales son nombrados por el presidente regional (artículo 26º).

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también dispone que los gerentes regionales sesionan bajo la presidencia del presidente regional y que el gerente general regional y los gerentes regionales son responsables de los acuerdos que adopten y, en cuanto corresponda, de su ejecución (artículo 28º).

De acuerdo con la citada Ley Orgánica (artículo 29º), cada gobierno regional contará con cinco gerencias regionales: Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; Infraestructura; y Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

En relación con los consejeros regionales, el artículo 4º de la Ley Marco del Empleo Público, Ley 28175,¹⁴ establece que es funcionario público “el que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del estado y/o dirigen organismos o entidades públicas”; y que puede ser: a) de elección popular directa y universal o confianza política

¹⁴ Ley publicada el 19 de febrero del 2004.

originaria, b) de nombramiento y remoción regulados, y c) de libre nombramiento y remoción.

los consejeros regionales, conforme a la definición anterior, son funcionarios públicos, aunque su actividad no implique dedicación exclusiva ni sea permanente, razón por la cual perciben dietas y no remuneración, según lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La Constitución Política reformada introduce acciones afirmativas que serán reguladas por la ley: el establecimiento de porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales.

El establecimiento, en el consejo regional, de un mínimo y de un máximo de representantes, así como la inclusión de un criterio de representación provincial, distorsiona el nivel de representación en varios departamentos, afectando el criterio por el cual el número de representantes debe tener una relación directa con la población electoral de la circunscripción intermedia.

Según el artículo 14º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el consejo regional es convocado para sesión de instalación el 1 de enero por el presidente regional elegido; se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias, de acuerdo con lo que establece su reglamento; deberá reunirse como mínimo en una sesión ordinaria al mes (además, podrá convocarse a solicitud de un tercio del número legal de consejeros); para el cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras y normativas organiza su trabajo en comisiones; y, contará con una secretaría para el ordenamiento de su trabajo y el cumplimiento de sus funciones (artículo 18º).

La Ley Orgánica mencionada también dispone que las sesiones son públicas, salvo excepciones por razones de seguridad nacional y (o) regional, debidamente establecidas en el reglamento del consejo regional; y que, a través del portal electrónico del gobierno regional, se deben difundir entre la ciudadanía la agenda y las actas de las sesiones.

La citada ley reconoce derechos y obligaciones funcionales, responsabilidades e incompatibilidades, así como dietas —ni el presidente regional ni el vicepresidente regional tienen derecho a dietas— y licencias a los consejeros regionales. También regula la vacancia (artículo 30º) y la suspensión (artículo 31º) de los cargos de presidente, vicepresidente y consejeros del gobierno regional. Asimismo, establece votaciones calificadas para la declaración de vacancia, especialmente para el caso del presidente y vicepresidente regionales, introduciendo así un mecanismo que promueve la estabilidad del Ejecutivo regional.

Según la misma Ley Orgánica, la vacancia es declarada por el consejo regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros para los casos del presidente regional y el vicepresidente regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para los consejeros regionales.

La actuación de las normas relacionadas con la vacancia en el ámbito regional han presentado diversos problemas que deberían ser abordados. Entre éstos, la eficacia temporal del acuerdo del consejo regional que declara la vacancia; la flexibilización de la regulación de la declaración de vacancia (eliminar la votación calificada, o someter a la decisión del consejo regional sólo algunas causales “menos objetivas” —por ejemplo, los incisos 2 y 5 del artículo 30º sobre incapacidad física o mental

permanentes e inasistencias injustificadas— o plantear la obligatoriedad de declarar la vacancia en el caso de verificarse la causal, eliminando toda discrecionalidad del consejo regional); la obligatoriedad por parte del consejo regional de votar la declaración de vacancia; el establecimiento de un plazo dentro del cual se debería decidir la vacancia, luego de conocer la configuración de alguna de las causales; y la posibilidad de una convocatoria planteada por otra autoridad regional distinta al presidente regional.

En materia de vacancia de autoridades regionales, también podrían considerarse algunos contenidos de la Ley Orgánica de Municipalidades. De acuerdo con esta última, cualquier vecino puede solicitar la vacancia del cargo de un miembro del concejo ante el concejo municipal o ante el Jurado Nacional de Elecciones. El concejo municipal se debe pronunciar en un plazo no mayor de treinta días hábiles; y en el caso de no ser convocada la sesión por el alcalde dentro de los cinco días hábiles siguientes a la petición (de por lo menos la tercera parte del número legal de miembros del concejo) puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde.

La forma de gobierno regional tiene ciertos elementos de una forma de gobierno presidencial: la elección directa del presidente regional, aunque sea elegido en la misma lista de candidatos de los miembros del consejo regional; no hay una relación de confianza entre el Ejecutivo regional y el consejo regional; y los órganos del Ejecutivo regional —gerente general regional y gerentes regionales— dependen sólo del presidente regional. Sin embargo, aunque se verifiquen estos elementos, el presidente y el vicepresidente regionales también son miembros del consejo regional y ello no configura una clara separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo regionales.

La distorsión de la representación en varios departamentos, por la falta de una relación directa entre el número de representantes y la población electoral de la circunscripción intermedia, así como la falta de una clara separación de poderes en la forma de gobierno regional, deberían ser resueltas.

Además, con la integración de gobiernos regionales para configurar regiones propiamente tales, queda cuestionado el diseño orgánico mismo de los gobiernos regionales. Al respecto, el criterio de lograr una representación provincial cuestiona el máximo de veinticinco representantes para los consejos regionales, previsto en la Carta Política reformada.

9.3. Régimen electoral

La Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683), tiene entre sus contenidos principales los siguientes: las elecciones regionales se realizan el tercer domingo de noviembre, junto con las elecciones municipales; no se considera una segunda vuelta electoral; se tiene un plazo de 240 días naturales para la convocatoria a elecciones; el periodo del mandato será de cuatro años; se establece el número de miembros de los consejos regionales, considerando la representación provincial —y distrital en el caso del Callao—, porcentajes de género y de comunidades nativas y pueblos originarios; y se incluye una disposición complementaria en materia de franja electoral.

La Ley de Elecciones Regionales estableció también (artículo 7º) que “para esta primera elección [las regionales del 2002] cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao constituían una circunscripción electoral.

El artículo 12° de considera las acciones afirmativas, ya previstas en la Carta Política, y el denominado “voto programático”: la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por no menos del treinta por ciento de hombres o mujeres, y por un mínimo de quince por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región (donde existan); y se debe presentar un plan de gobierno regional.

El artículo 6° señala que el “número de miembros de cada consejo regional, en esta primera elección será igual al número de provincias, y en el caso del Callao igual al número de distritos, con un mínimo de siete (7)” y que el presidente y el vicepresidente regionales integran dicho consejo, fuera de este número.

La propuesta introduce un premio de mayoría —sin una barrera mínima—, al establecer que a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de consejo regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos. También se establece que la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia establecida por la lista que le precede en votación.

Esta propuesta distorsiona la representación, afectando, como se indicó, el criterio por el cual el número de representantes debe tener una relación directa con la población electoral de la circunscripción intermedia. Esta forma de representación se sustenta en la necesidad de que las provincias como tales estén en el consejo regional, a través de representantes que lleven allí los intereses provinciales. Sin embargo, ello podría generar la falta de un interés común del consejo regional por la región.

La Ley de Elecciones Regionales definió la forma de gobierno regional y no estableció una clara separación de poderes al interior de ésta. Esta definición debió corresponder a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El sistema electoral regional copió el sistema electoral local: se mantuvo el premio de mayoría —la mitad más uno de los miembros del consejo a la primera mayoría— pero no se estableció ninguna barrera mínima como requisito para aplicar tal premio, ni que si ello no se verificaba, se debía convocar a una segunda vuelta. Esto ha generado que la mayoría de listas ganadoras en las elecciones regionales últimas —con mayoría absoluta en el consejo regional— no sólo no hayan alcanzado el cincuenta por ciento del número total de electores asistentes, sino que, en algunos casos, no sobrepasaran siquiera el veinte por ciento del total de electores presentes.

El sistema electoral regional requiere ser modificado para lograr una mayor correspondencia entre la votación y la representación política producto de ella.

9.4. Régimen de competencias

El artículo 192° de la Carta Política vigente establece que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, y fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y los planes nacionales y locales de desarrollo.

El citado artículo también señala que los gobiernos regionales son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto; formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; administrar sus bienes y rentas; regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los

servicios de su responsabilidad; promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes; dictar las normas inherentes a la gestión regional; promover y regular actividades y (o) servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley; fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional; presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; y ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

La Ley de Bases de la Descentralización establece (artículo 35º) las competencias exclusivas de los gobiernos regionales. Sin embargo, incluye en el listado de competencias, indistintamente, tanto atribuciones como materias de competencia sectorial.

Las atribuciones son aquellas facultades inherentes al gobiernos regional, tales como planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes (inciso a); formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil en su región (inciso b); aprobar su organización interna y su presupuesto institucional (inciso c); promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional (inciso d); concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo (inciso i); dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes (inciso m).

El mismo artículo 35º establece funciones de materias de competencia sectorial como exclusivas de los gobiernos regionales. Sin embargo, la mayoría de éstas corresponden a materias de competencia compartida, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Tal sería el caso del desarrollo de circuitos turísticos (inciso h); de administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos e propiedad del estado en su jurisdicción (inciso j); de organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial (inciso k); de promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológicas (inciso l); y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad (inciso n).

En el marco del desarrollo de las materias de competencia compartida, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece funciones específicas en materia de pequeña y microempresa (artículo 48º), ambiental y de ordenamiento territorial (artículo 53º), de turismo (artículo 63º), y de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del estado (artículo 62º).

Varias de las llamadas competencias exclusivas por la Ley de Bases de la Descentralización (señaladas dos párrafos antes) son, en realidad, funciones al interior de materias de competencias sectoriales y compartidas.

En el año 2003 se transfirieron de manera inmediata sólo las atribuciones de los gobiernos regionales indicadas en un párrafo precedente, también llamadas competencias exclusivas por la Ley de Bases de la Descentralización.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales desarrolla las competencias compartidas y señala las funciones específicas que ejercerán los gobiernos regionales (capítulo II del título IV, "Funciones específicas"), luego de que sean transferidas, en cada materia de competencia establecida como compartida por la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Asimismo, la Ley Orgánica dispone (artículo 46º) que las funciones específicas que ejercerán los gobiernos regionales se desarrollarán en el marco de las políticas regionales, que se formularán en concordancia con las políticas nacionales sobre la respectiva materia de competencia.

La Ley Orgánica reconoce las siguientes materias de competencia compartidas (entre las cuales se inscriben las funciones específicas que ejercerán los gobiernos regionales): educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación; trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; salud; población; agricultura; pesquería; ambiente y ordenamiento territorial; industria; comercio; transportes; telecomunicaciones; vivienda y saneamiento; energía, minas e hidrocarburos; desarrollo social e igualdad de oportunidades; defensa civil; administración y adjudicación de terrenos de propiedad del estado; turismo; y artesanía.

En conclusión, aun cuando la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales introduce una mayor precisión en relación con las competencias compartidas, se requiere una mayor claridad en la determinación de las materias de competencia exclusivas regionales.

9.5. Proceso de transferencia

Entre las disposiciones transitorias de la Ley de Bases de Descentralización, destaca la segunda. En ésta se clasifican las etapas del proceso de descentralización en etapa preparatoria; primera etapa: instalación y organización de los gobiernos regionales y locales; segunda etapa: consolidación del proceso de regionalización; tercera etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales menos educación y salud; y cuarta etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.

- a. En la primera etapa se transfieren —y reciben— los activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional (CTAR) a los gobiernos regionales, así como se inicia la transferencia de los programas y proyectos señalados en la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización.
- b. En la segunda etapa se promoverá y apoyará la conformación de regiones sostenibles mediante la integración de departamentos, vía referéndum; y se difundirán las propuestas de regiones macro.
- c. En la tercera etapa se transferirán hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda, las funciones y los servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte.
- d. En la cuarta etapa se transferirán hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda, las funciones y servicios en materia de educación y salud.

La transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional señalados en la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, así como de las competencias sectoriales, se realiza por etapas, atendiendo al carácter gradual del proceso de descentralización. Este carácter gradual es el hilo conductor que atraviesa todo el proceso.

La Ley de Bases comentada no estableció plazos de duración a ninguna de las etapas indicadas, ante la dificultad técnica de prever la oportunidad en la cual todos los gobiernos regionales y locales podrían acreditar su capacidad de gestión y asumir las respectivas materias de competencia y recursos. No obstante, en el debate de su aprobación se consideró que las materias de competencia y las funciones específicas sectoriales correspondientes se debían transferir a los gobiernos regionales luego de que se conformaran las regiones propiamente tales, es decir, las que trascienden la circunscripción departamental.

Las etapas eran consecutivas y explícitas. Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales afectó la gradualidad del proceso al establecer (en la cuarta disposición transitoria, complementaria y final) que la transferencia de las competencias sectoriales se iniciaba desde el 1 de enero del 2004, haciendo que las etapas se volvieran paralelas y ya no consecutivas.

Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el año 2003 los gobiernos regionales, una vez instalados, inician el ejercicio de sus competencias exclusivas asignadas por ley y culminan la recepción de todos los activos, pasivos, programas y proyectos de los consejos transitorios de administración regional de las respectivas regiones.

No obstante el contenido de su cuarta disposición transitoria, complementaria y final ya reseñado, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también pone énfasis en la gradualidad y en el cumplimiento de las etapas definidas en la Ley de Bases de la Descentralización.

Según el artículo 81º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el CND es responsable de normar y monitorear las acciones y transferencias señaladas en cada etapa del proceso.

En su quinta disposición transitoria, la Ley de Bases de la Descentralización define el contenido de las transferencias de funciones, programas y organismos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales al señalar que comprenden el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y el dominio de los bienes correspondientes; y que dichas transferencias alcanzan a los consejos transitorios de administración regional, ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y demás organismos y programas que desarrollan actividades y prestan servicios en el ámbito de las regiones y municipalidades.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sólo prevé un plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. El CND evaluará y articulará los planes sectoriales y coordinará la formulación del plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, el mismo que será presentado para su aprobación por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

La reciente Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, que también se sustenta en el artículo 188º de la Carta Política reformada, introduce algunas innovaciones en el proceso de transferencia, tales como la formulación de un plan de transferencia de mediano plazo por parte de los sectores del gobierno nacional y de convenios marco de transferencia a mediano plazo.

El proceso de transferencia previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha sido modificado; por ello, se requiere una adecuación de las normas relacionadas con esta materia.

La transferencia de los programas sociales y de los proyectos de inversión productiva regional

La segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización establece la transferencia de los programas sociales y proyectos de inversión productiva regional.

La citada disposición señala que, a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también señala que el CND, en coordinación con los sectores, inicia la transferencia según las atribuciones correspondientes a los gobiernos regionales y locales establecidas en las respectivas leyes orgánicas de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza, y los proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional.

El cronograma para el cumplimiento del proceso de transferencia de los programas mencionados se aprobó por Decreto Supremo 036-2003-PCM, antes del 31 de marzo del año 2003, conforme con la modificación de la Ley 27902, el mismo que contó con el informe favorable del CND.

La transferencia de los activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sustentada en la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, estableció un conjunto de reglas para el ordenamiento, saneamiento y entrega de los activos, pasivos y patrimonio de los consejos transitorios de administración regional a los gobiernos regionales. La entrega y recepción ya se produjo en todos los gobiernos regionales.

Las reglas establecidas, en esta materia, por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 82º) fueron las siguientes:

- a. El CND, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, realizará el inventario y registro de los activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional, para que se transfieran a los gobiernos regionales con su acervo documental y patrimonio debidamente certificados.
Inmediatamente producida la transferencia, los gobiernos regionales —con el apoyo del CND— recibirán durante el año 2003 la auditoría financiera y de gestión realizada por la Contraloría General de la República, para culminar el proceso de transferencia.
- b. Una vez proclamados los presidentes regionales por el Jurado Nacional de Elecciones, designarán comisiones de transferencia para coordinar todo lo referente a la entrega de activos y pasivos.
- c. En aplicación de la tercera y cuarta disposiciones transitorias de la Ley de Bases de la Descentralización, cada gobierno regional recibirá formalmente del CND y de la Presidencia del Consejo de Ministros, el 1 de enero del año 2003,

un "Acta de transferencia de activos y pasivos", con el inventario y registro de los activos y pasivos que le sean transferidos del respectivo consejo transitorio de administración regional.

La transferencia de las competencias sectoriales

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso (artículo 83º) la creación de comisiones sectoriales de transferencia en el Ejecutivo nacional, para que se encarguen de las transferencias sectoriales a partir del año 2004, así como de las transferencias señaladas en la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, a partir del año 2003, si bien en este último caso la citada Ley Orgánica no es explícita.

Según la misma Ley, las comisiones sectoriales de transferencia propondrán, hasta el último día útil del mes de febrero de cada año, planes anuales de transferencia, presentándolos al CND; y hasta el último día útil del mes de marzo del año correspondiente, el CND evaluará y articulará los planes sectoriales y coordinará la formulación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, el mismo que será presentado para su aprobación por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los planes anuales de transferencia de competencias sectoriales contendrán cronogramas detallados de la transferencia hacia los gobiernos regionales.

El 1 de enero del año 2004, de acuerdo con la modificación de la Ley 27902, se inició la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, educación y salud.

Ya se ha indicado cómo, en la Ley de Bases de Descentralización, la ejecución de las etapas del proceso no era inmediata; y cómo la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley 27902, estableció que el 1 de enero del año 2004 se iniciaba la transferencia de las denominadas competencias sectoriales, que correspondían a la tercera y la cuarta etapas del proceso.

El citado Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para el año 2004, no se elaboró el año anterior (2003), como la citada Ley Orgánica preveía.

Mediante el Decreto Supremo 038-2004-PCM, publicado el 12 de mayo del 2004, se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales para ese mismo año.

Este plan prevé la transferencia de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional. Para el año 2004 se plantea la continuación del proceso de transferencia del PRONAA y de proyectos de infraestructura social y productiva de FONCODES en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), respectivamente, a un grupo de 58 municipalidades provinciales y de 165 municipalidades distritales; la transferencia por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural-PROVÍAS RURAL a los Institutos Viales Provinciales (IVP); la transferencia por el Ministerio de Agricultura del Proyecto Proalpaca a los gobiernos regionales de los

departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, así como de proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria a doce gobiernos regionales. Asimismo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) transferirá al Gobierno Regional del Cusco el componente departamental del Proyecto Especial Plan COPESCO; el MTC, equipo mecánico a veinticuatro gobiernos regionales, embarcaderos fluviales al Gobierno Regional de Loreto y embarcaderos lacustres al Gobierno Regional de Puno; y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tres Proyectos Especiales a cargo del INADE (“Lago Titicaca”, “Sierra Centro Sur” y “Tacna”), y concretará la transferencia del Proyecto Especial Chinecas, programada para el año 2003.

El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2004 inició la transferencia de funciones específicas para el ejercicio de competencias exclusivas a los gobiernos regionales y locales: las competencias exclusivas indicadas en los incisos g), h) y j) del artículo 35º de la Ley de Bases de la Descentralización, recogidas en el artículo 10º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y planteó “apoyar a los Gobiernos Locales en el ejercicio pleno de la competencia exclusiva establecida en el inciso b) del artículo 42º de la Ley de Bases de la Descentralización [normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos], detallada en los artículos 73º y 79º de la Ley Orgánica de Municipalidades”.

El citado plan también inicia la transferencia de funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas a los gobiernos regionales y locales. Para el ámbito regional, se transferirán funciones en materias agraria; de comercio exterior; de turismo; de artesanía; de energía, minas e hidrocarburos; pesquera; y de industria. Para el ámbito local, un conjunto de funciones que deberán ejercerse en coordinación con los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional “en coherencia con las funciones específicas que en la materia corresponden a cada nivel de Gobierno”.

El cronograma para la transferencia de funciones sectoriales señalado por el Plan establece que la capacitación y asistencia técnica debe realizarse entre abril y diciembre del 2004; la acreditación, entre octubre y noviembre del mismo año; que los resultados de la acreditación se conocerán en diciembre del 2004 y que el inicio del ejercicio de las funciones transferidas tendrá lugar en enero del 2005.

Los plazos señalados por el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales no se cumplirán —por lo menos conforme al diseño del proceso de transferencia— debido a la falta de implementación del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales hasta hoy. La implementación de este sistema requiere, además, la previa entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, norma que aún no ha sido aprobada.

9.6. El sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales

De conformidad con el artículo 188º de la Constitución Política reformada y la segunda disposición complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, según la cual las transferencias a los gobiernos regionales se realizarán en función de sus capacidades de gestión, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales recoge este criterio, lo extiende a todas las transferencias y establece (artículo 85º) un sistema de acreditación de los gobiernos regionales que deberá ser regulado por ley, sobre la base de la propuesta técnica elaborada por el CND.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, cuando define en su artículo 84° los criterios a seguir para la elaboración del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales por el CND, ya considera los siguientes indicadores de gestión de los gobiernos regionales:

- a. La capacidad de gestión de cada gobierno regional para ejercer las competencias y funciones asignadas por ley.
- b. Las reglas de prudencia y transparencia fiscal y las normas técnicas de los sistemas administrativos del estado.
- c. La inclusión de las actividades, programas, proyectos de inversión y fondos sociales que les corresponda recibir en los planes de desarrollo regional. Se incluyen además empresas, activos y acciones del estado del ámbito regional.
- d. La adopción de medidas que favorezcan la promoción de inversiones.
- e. La compatibilización de los planes de desarrollo regionales con las políticas nacionales de desarrollo.
- f. Evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

Paralelamente al sistema de acreditación, y como elemento complementario y consustancial a él, el diseño de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales propone (artículo 86°) la elaboración de planes de capacitación y de asistencia de los gobiernos regionales.

El objetivo de la Ley es fortalecer a los gobiernos regionales para que cumplan con la acreditación y sean destinatarios de las transferencias establecidas en el respectivo Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales.

El CND es el responsable de formular y aprobar el Plan de Capacitación en Gestión Pública de ámbito regional, para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar el proceso ordenado de transferencias.

El Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales se refrendó mediante el Decreto Supremo 021-2004-PCM, publicado el 19 de marzo del 2004. El texto se publicó como anexo el 29 de marzo del mismo año.

El contenido fundamental del Plan de Capacitación en Gestión Pública para las Regiones —señalado en el artículo 87° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales— debía ser el siguiente: fortalecimiento de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública; actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA), para facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de los gobiernos regionales; adopción de sistemas electrónicos de procesamiento de información que permitan disponer de información relevante y oportuna para la toma de decisiones adecuadas de gobierno y administración; y fortalecimiento de las capacidades de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.

El CND, según el artículo 88° de la citada Ley Orgánica, debía homogeneizar los contenidos de los programas de capacitación, optimizar la utilización de los recursos destinados a ese fin y realizar las siguientes acciones:

- a. Convocar a las fuentes de cooperación internacional no reembolsable para integrar sus actividades concordantes con este fin, en un plan nacional de capacitación en gestión pública para las regiones, convocando, asimismo, a las universidades y centros de investigación.

- b. Formular el Plan de Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales, para su aprobación por decreto supremo, el cual contendrá por lo menos los siguientes aspectos: apoyar la elaboración de un banco de datos e indicadores regionales que permitan la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión regional, dentro de las normas del Sistema Estadístico Nacional; la formulación, actualización y evaluación de sus planes de desarrollo y proyectos de inversión, para que constituyan guías de acción efectivas; y apoyar a los gobiernos regionales para que al aprobar su organización interna tengan en cuenta la situación de las subregiones preexistentes y la posible integración de regiones.

La Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales busca garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, así como optimizar la calidad de los servicios públicos. Señala que el sistema de acreditación comprende la capacitación, la asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia.

La citada ley indica los objetivos del sistema: acreditar la capacidades de gestión efectiva en los gobiernos regionales y locales para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos; consolidar y ordenar los procesos de descentralización y de modernización de la gestión del estado de manera transparente, técnica y ordenada; implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada; y certificar el efectivo funcionamiento de las juntas de coordinación interregional entre gobiernos regionales para la conformación de regiones y la materialización de acuerdos de articulación macrorregional.

El proceso de acreditación que plantea la ley comprende la solicitud de transferencia de los gobiernos regionales y locales, que se presenta para organizar y ejecutar el plan anual de transferencias sectoriales; el cumplimiento de los requisitos para la acreditación (artículo 7º de la ley); la acreditación para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos materia de la transferencia; la transferencia de las funciones, atribuciones y recursos conforme el plan anual de transferencia; la resolución de controversias durante el proceso de acreditación; y la suscripción de convenios de cooperación a solicitud de las partes.

A su vez, la ley dispone que este proceso se realiza de acuerdo con la organización de la transferencia prevista por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 83º).

La ley reconoce las siguientes responsabilidades de los integrantes del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales:

- a. El gobierno nacional, representado por los sectores, es responsable de proponer al CND los planes anuales de transferencia de los sectores hasta el último día del mes de febrero de cada año; y de transferir competencias, funciones, atribuciones y recursos.
- b. Los gobiernos regionales y locales son responsables de solicitar la transferencia de competencias; desarrollar la capacidad de gestión para asumir las transferencias; recibir las transferencias de competencias, funciones, atribuciones y recursos, de acuerdo con el plan anual de transferencia y su capacidad de gestión; y asegurar la gestión efectiva de los recursos transferidos, que garantice la provisión de los recursos públicos para proveer los servicios públicos.
- c. El CND es responsable de elaborar, en consenso con los sectores y con los gobiernos regionales y locales, los términos de referencia para el diseño de la

metodología, indicadores, línea base y demás instrumentos necesarios para la transferencia; certificar directamente la acreditación, previa evaluación; otorgar capacitación y asistencia técnica para la gestión pública a los gobiernos regionales y locales; financiar el proceso de acreditación; establecer, en coordinación con el gobierno nacional, los requisitos específicos para cada competencia a transferirse; elaborar y emitir las directivas que faciliten y hagan operativo el proceso de acreditación; y resolver las controversias durante el proceso de acreditación.

Los requisitos para acceder a la acreditación son los siguientes (artículo 7º): el plan de desarrollo regional o local; el plan de desarrollo institucional, con los planes sectoriales respectivos; el plan anual y el presupuesto participativo aprobados, correspondiente al ejercicio fiscal durante el cual que se transfieren las competencias; el plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión de las competencias y funciones materia de transferencia; las actas de instalación y de las sesiones de los consejos de coordinación regional o local; el cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal contenidas en los artículos 90º-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y 148º de la Ley Orgánica de Municipalidades, concordantes con el principio específico de responsabilidad fiscal establecido por el artículo 5º de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización; el plan de participación ciudadana; la conformación de la agencia de promoción de inversiones; y los lineamientos de políticas sectoriales regionales y locales aprobados por los respectivos consejos regionales o concejos municipales, cuadro de asignación de personal, presupuesto analítico de personal, reglamento y manuales de organización y funciones, desarrollados de acuerdo con las competencias solicitadas.

La ley analizada contempla una regulación especial para la acreditación de las municipalidades (artículo 8º). Para el caso de los gobiernos locales no se aplicaría su artículo 7º, no obstante la falta de claridad de este artículo y de sistemática de la ley en esta materia.

Conforme al artículo 8º, las municipalidades que se encuentran en el rango de la percepción mínima de ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por concepto de FONCOMUN o que no cuenten con la capacidad instalada que soporte la transferencia solicitada, deben acreditar los siguientes requisitos mínimos simplificados: el plan de desarrollo municipal concertado y presupuesto participativo del ejercicio fiscal durante el cual se solicita la transferencia, aprobados conforme a ley; el acta de instalación y de sesiones del consejo de coordinación local; y la ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, superior o igual al ochenta por ciento del presupuesto institucional modificado.

Las municipalidades que perciban más de ocho UIT por concepto de FONCOMUN deberán acreditar, además de los requisitos señalados, los siguientes: el cumplimiento de obligaciones de rendición de cuentas y transparencia fiscal; y el presupuesto de inversiones superior o igual al cincuenta por ciento de la transferencia del FONCOMUN.

Para la elaboración de los indicadores de gestión —según el artículo 9º de la ley— se tomarán en cuenta los siguientes criterios: de gestión de los servicios que se van a proveer a la población, cuyos componentes son: cobertura, calidad y costos de los servicios; de gestión internos, relacionados con los procesos administrativos internos; fiscales, compuesto por variables económicas y financieras que se ponen en práctica en la administración regional o local; de competitividad y desarrollo económico, referido al potencial económico e inversiones; de participación ciudadana; de acceso a la información y transparencia en la gestión, conforme a la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información; y de compatibilización de los planes de desarrollo regional con las políticas nacionales de desarrollo.

Como ya se indicó, la ley establece que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales y el CND, con el objeto de facilitar el proceso de acreditación y la ejecución del plan anual de transferencia de competencias sectoriales, celebrarán convenios de cooperación a solicitud de parte; que cada sector del gobierno nacional elaborará una propuesta de plan de transferencia sectorial de mediano plazo que remitirá al CND; y que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales y el CND suscribirán convenios marco para definir prioridades de transferencia de mediano plazo.

La misma ley reconoce, de manera general, la posibilidad de *tercerizar* el proceso de acreditación, por medio de instituciones independientes autorizadas por el CND que se encargarían de certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus artículos 7° y 8°, lo que sería supervisado, como todo el proceso, por el propio CND.

Las transferencias en proceso de ejecución se registrarán por las normas aprobadas por el CND y los respectivos sectores con anterioridad a la ley. El Poder Ejecutivo publicará en un plazo de sesenta días útiles el reglamento de la ley, previa opinión del Consejo Directivo del CND.

Por último, es relevante recordar la finalidad que debe guiar el sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales sintetizado en un documento de la Defensoría del Pueblo del Perú del 15 de marzo del 2004:

- a) **"Beneficiar a la población con servicios de calidad.** La descentralización tiene por finalidad el desarrollo integral del país; así lo reconoce la Constitución (Artículo 188°) y la Ley de Bases de la Descentralización (Artículo 3°). De este propósito [...] resulta claro que el establecer un sistema de acreditación para la transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales ha de tener por finalidad la de contribuir a la mejora en la calidad de los servicios que el Estado presta —en forma descentralizada— a la población; esta afirmación concuerda, además, con el antes citado literal f) del Artículo 4° de la Ley de Bases de la Descentralización, sobre el principio de subsidiariedad. De lo que se trata, pues, es de fijar estándares de calidad en la gestión de los servicios del Estado, así como un sistema de información público, los mismos que —de acuerdo con el referido principio de subsidiariedad— debieran ser mejorados al producirse la transferencia desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.
- b) **"Evaluación.** El Sistema de Acreditación así entendido ha de permitir, además, la medición objetiva y técnica de las capacidades de los gobiernos regionales para gestionar y ejecutar las competencias materia de transferencia, sin perjudicar los estándares de calidad previamente definidos; es decir, sin afectar los derechos de los ciudadanos y ciudadanas a recibir del Estado servicios de calidad. La medición y evaluación de fines, medios e instrumentos resulta plenamente coherente con los principios establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización (Artículo 4°, literal b) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Artículo 84, literal f).
- c) **"Fortalecer la gestión.** En tanto la descentralización constituye uno de los más importantes componentes de la reforma del Estado, resulta fundamental fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales. El fortalecimiento de los gobiernos descentralizados ha de comprender el mejoramiento de las capacidades requeridas para recibir las competencias, funciones y recursos materia de la transferencia, así como para gestionarlas de

forma adecuada, eficiente y en armonía con los fines del desarrollo integral y los principios de inclusión y atención preferente a los grupos más vulnerables.

- d) **"Evitar los conflictos de competencia.** Adicionalmente, es importante considerar que un Sistema de Acreditación adecuadamente diseñado e implementado ha de contribuir de manera significativa a la prevención de eventuales conflictos de competencias que pudieran producirse en caso la transferencia no se realice con el orden necesario. Al respecto, en los últimos meses se han evidenciado situaciones conflictivas que han enfrentado a diversos gobiernos regionales con sectores del gobierno nacional, precisamente como producto de una equivocada comprensión de las competencias y atribuciones que en esta etapa del proceso de descentralización corresponden a cada uno de los niveles de gobierno. De allí la importancia de recordar lo establecido por el Artículo 14°, literal d) de la Ley de Bases de la Descentralización: 'En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás' ”¹⁵.

9.7. Formas de relación con el estado nacional, entre los niveles descentralizados y de participación de la sociedad civil

Formas de relación con el estado nacional y entre los niveles descentralizados

La Constitución Política del estado reconoce, en su artículo 43°, que el gobierno es unitario, representativo y descentralizado. En concordancia, la Ley de Bases de Descentralización establece que las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los sistemas administrativos del estado, referidos a presupuesto, tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control, por su naturaleza, son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno.

En el citado marco definido por la Ley de Bases de Descentralización —el carácter nacional de los sistemas administrativos— se requiere un proceso de flexibilización en los niveles subnacionales para la aplicación efectiva de tales sistemas administrativos nacionales. Esta flexibilización implica la revisión, para su respectiva adecuación, de todos estos sistemas: presupuesto, tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control.

La denominada rectoría sectorial del gobierno nacional

El artículo del Proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en materia de rectoría sectorial, no fue aprobado en el texto original de la ley. Este artículo precisaba la rectoría sectorial del gobierno nacional sobre las funciones generales y específicas de los gobiernos regionales. Además, se precisaba que esta rectoría incluía la clasificación, por parte del gobierno nacional, de los activos de alcance nacional, regional y local.

La Ley 27902 precisa este tema, señalando que es competencia exclusiva del gobierno nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales; y que éstas se formulan considerando los intereses generales del estado y

¹⁵ Defensoría del Pueblo del Perú, “Aportes de la Defensoría del Pueblo para la elaboración de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales”, Lima: Defensoría del Pueblo del Perú, 2004.

la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la república.

Este tema —la formulación de las políticas nacionales y sectoriales considerando la diversidad de las realidades regionales— deberá ser tomado en cuenta en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y en la constitución del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), actualmente en debate.

La misma Ley 27902 introdujo el tema de la clasificación de los activos del estado, al indicar que corresponde al gobierno nacional determinar la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local. Esta clasificación se aprobaría mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del CND.

Mediante la Ley 28161¹⁶ se estableció un plazo de 45 días naturales para que el Poder Ejecutivo nacional aprobara el decreto supremo de jerarquización de activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, considerando que esta clasificación debía definirse antes del inicio del proceso de transferencia del año 2004.

En el marco de la citada ley se dictó el Decreto Supremo 023-2004-PCM,¹⁷ mediante el cual se estableció la jerarquización de los bienes del estado (artículo 2º), señalándose aquéllos de alcance local, regional y nacional. Sin embargo, la jerarquización (o clasificación) definida en el citado decreto supremo no consideró ni los proyectos ni las empresas del estado.

Los directores regionales sectoriales

Otro mecanismo transitorio de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, para resguardar la gradualidad del proceso de descentralización, era el mecanismo de designación de los directores regionales sectoriales, que no fue aprobado en el texto original de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La propuesta establecía que los directores regionales sectoriales serían nombrados por el gobierno nacional, en coordinación con el presidente regional, sobre la base de una terna presentada por éste, hasta la transferencia de competencias sectoriales conforme lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización.

De no existir una norma expresa, y al depender administrativamente estas direcciones regionales sectoriales del gobierno regional, ocurriría que el presidente regional podría designar a los directores regionales sectoriales antes de la transferencia sectorial respectiva, rompiendo la gradualidad del proceso de asunción de responsabilidades de acuerdo con la capacidad de gestión de las administraciones regionales.

La Ley 27902 no consideró este mecanismo e introdujo el concurso público para la selección de los directores regionales sectoriales, el cual sería convocado por los gobiernos regionales en coordinación con el gobierno nacional. La citada ley establece que este concurso se realiza de acuerdo con los lineamientos generales elaborados por el CND, para garantizar la neutralidad del procedimiento y la selección técnica del personal, así como mecanismos de supervisión y evaluación permanente que deberá aplicar el gobierno regional al director regional sectorial en el desempeño de la función.

¹⁶ Publicada el 10 de enero del 2004.

¹⁷ Publicado el 24 de marzo del 2004.

Asimismo, establece que mientras culmine el referido concurso público, los directores regionales sectoriales continuarán en funciones bajo dependencia administrativa del gobierno regional y dependencia técnica y funcional del correspondiente sector del gobierno nacional.

La directiva de “Lineamientos Generales para el Concurso Público de Selección de los Directores Regionales Sectoriales”, aprobada por el CND,¹⁸ establece como principios que se observarán en el proceso los siguientes: equidad, evaluación técnica, mérito, objetividad, probidad, reserva, transparencia y veracidad.

También se señala el perfil de los directores regionales sectoriales: capacidad de liderazgo para el logro de las políticas y objetivos nacionales y regionales; capacidad de formular, adecuar y ejecutar planes, programas y políticas para el desarrollo regional, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales; capacidad para dirigir y gestionar las dependencias regional/sectoriales, administrando los sistemas y los servicios públicos con creatividad, criterios dinámicos y flexibles, de acuerdo con situaciones reales y aplicando principios científicos y tecnológicos apropiados; y habilidad para promover, desarrollar e involucrar al personal en el logro del cumplimiento de los planes, programas y políticas del gobierno nacional y regional.

Los perfiles de los directores regionales sectoriales y los términos de referencia correspondientes para cada uno de los concursos públicos de selección de los directores regionales sectoriales son establecidos por el sector del gobierno nacional.

Como factores de evaluación se consideran la formación (título profesional, estudios de postgrado, segunda especialización, maestría o doctorado en disciplinas vinculadas con la gestión del sector); la experiencia laboral en gestión con una experiencia no menor de tres años en el sector público y/o privado; la capacitación con actividades educativas vinculadas al perfil del cargo y desarrolladas en los tres últimos años; los conocimientos y habilidades de gestión con conocimientos referidos al entorno de la gestión pública nacional, sectorial y regional, así como las habilidades para solucionar problemas y utilizar las herramientas básicas de la gestión pública; las aptitudes personales como capacidad para aprender rápido, adecuarse a nuevas situaciones y establecer relaciones con los actores vinculados con la actividad del sector, liderazgo, aptitud para el trabajo en equipo y criterio para la toma de decisiones, capacidad analítica y estratégica, capacidad para trabajar bajo presión, capacidad gerencial, capacidad para trabajar con un enfoque intersectorial y multidisciplinario; y las características personales como buena salud física y mental, y no estar impedido para desempeñar la función pública.

Para el proceso se constituye una comisión regional de concurso que se encarga de seleccionar a los directores regionales sectoriales de la circunscripción. Esta comisión está conformada por el gerente general del gobierno regional, quien la presidirá, y por un representante del respectivo sector del gobierno nacional. Los presidentes de los gobiernos regionales podrán invitar a personas o entidades representativas de la sociedad civil de sus respectivas circunscripciones, en calidad de observadores.

La evaluación de cada participante se lleva a cabo en tres etapas: currículum vitae; examen de conocimientos y habilidades de gestión; y entrevista personal.

Concluida la evaluación curricular (primera etapa), los participantes con nota aprobatoria superior a la mitad del puntaje total atribuido a esta etapa pasan a la

¹⁸ Directiva del Consejo Nacional de Descentralización aprobada por Resolución Presidencial 012-CND-P-2003 del 29 de enero del 2003.

segunda etapa. Concluida ésta pasan a la tercera etapa no más de diez participantes con la mayor calificación, de acuerdo con el orden de méritos. La entrevista es realizada por la respectiva comisión regional de concurso y alcanza como resultado el informe final declarando al participante ganador del concurso público y a los dos siguientes en mérito. El ganador del concurso público es el participante que, luego de pasar satisfactoriamente por todas las etapas de evaluación, alcanza el mayor puntaje.

Los dos participantes siguientes en calificación conforman una lista de elegibles. En caso de vacancia del cargo de director regional sectorial, cualquiera de ellos podrá ser designado, según estricto orden de méritos. La lista de elegibles tendrá una validez de dos años. En el caso de renovación, producida la vacancia del director regional sectorial, se convocará a nuevo concurso público.

El cronograma de cada concurso público debe considerar: la publicación de las normas; la recepción de expedientes; la revisión de expedientes y publicación de participantes aptos; la primera, la segunda y la tercera etapa del concurso público; la publicación del cuadro de méritos preliminar; la atención y solución de recursos administrativos; la publicación del cuadro de resultados finales; y la designación.

Una vez recibido el informe final de la respectiva comisión regional de concurso, el presidente regional designará como director regional sectorial al ganador del concurso público y expedirá la correspondiente resolución regional. La designación se efectúa por un plazo de dos años, renovable.

La directiva analizada dispone que el CND resuelve las situaciones no reguladas ni previstas en los "Lineamientos Generales para el Concurso Público de Selección de los Directores Regionales Sectoriales" y las apelaciones; asimismo, que absolverá consultas y prestará apoyo técnico durante el proceso.

El gobierno regional evalúa semestralmente el desempeño de la función de cada director regional sectorial, conjuntamente con el sector del Ejecutivo nacional correspondiente. Este último evalúa la implementación y la ejecución de las políticas nacionales sectoriales; el gobierno regional, las políticas sectoriales en el ámbito regional. La renovación y la remoción del director regional sectorial requieren la conformidad del presidente del gobierno regional y la del titular del sector del gobierno nacional. Cualquiera de ellos podrá proponer la renovación o la remoción del correspondiente director regional sectorial.

En materia de responsabilidad, la directiva comentada establece que los actos u omisiones que impidan o entorpezcan el concurso público, o el incumplimiento de las disposiciones que la rigen, serán puestos en conocimiento de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público para la determinación de las responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

Esta directiva ha recogido el mandato de la duodécima disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al haber diseñado un proceso que garantiza la neutralidad del concurso público, así como una selección técnica del personal. Asimismo, instituye los mecanismos de supervisión y evaluación permanentes que se aplicarán al director regional sectorial en el desempeño de su función, conforme lo establece la citada duodécima disposición transitoria, complementaria y final.

La duodécima disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley 27902, establece que los directores regionales son responsables de la implementación y ejecución de las políticas

nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional; que están bajo la dirección del sector y de la gerencia regional correspondiente, respectivamente, ante los cuales dan cuenta de su gestión; y que, mientras culmine el concurso público de los directores regionales de cada sector, los actuales directores regionales sectoriales continuarán en funciones bajo dependencia administrativa del gobierno regional y dependencia técnica y funcional del correspondiente sector del gobierno nacional.

Asimismo, como se ha señalado, la quinta disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización establece que las transferencias de funciones, programas y organismos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales comprenden el personal, el acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de las funciones o servicios transferidos, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes; y que dichas transferencias alcanzan a los consejos transitorios de administración regional, ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y demás organismos y programas que desarrollan actividades y prestan servicios en el ámbito de las regiones y municipalidades.

En la estructura orgánica de los gobiernos regionales, las direcciones regionales sectoriales dependen de las gerencias regionales y tienen una dependencia técnica y funcional del correspondiente sector del gobierno nacional.

Dada la doble dependencia de las direcciones regionales sectoriales —cuestión que define su singularidad— el respectivo sector del gobierno nacional debería participar también en las decisiones tomadas por los gobiernos regionales, a través de sus gerencias, que involucren a las citadas direcciones regionales sectoriales. Estos mecanismos, sin embargo, no están previstos expresamente en la actual legislación que regula la materia.

Además, aún no se ha concretado la transferencia de las competencias sectoriales hacia los gobiernos regionales, prevista en la tercera y cuarta etapas señaladas en la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización.

La legislación vigente no ha desarrollado normativamente la doble dependencia de las direcciones regionales sectoriales ni la relación entre el gobierno nacional, a través de sus ministerios, y los gobiernos regionales, mediante sus gerencias regionales.

La resolución de los conflictos de competencia

En relación con los posibles conflictos de competencia, éstos podrán presentarse especialmente cuando se transfieran a los gobiernos regionales las funciones específicas de aquellas competencias compartidas establecidas en la Ley de Bases de Descentralización.

En concordancia con la Constitución Política vigente, la Ley de Bases de la Descentralización establece que el Tribunal Constitucional conocerá los conflictos de competencia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

El proceso de conflicto de competencia tiene como finalidad determinar las competencias entre los poderes del estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, en el caso de que alguno adopte decisiones que correspondan a otro (conflicto positivo) o cuando se inhiban de cumplir una competencia por entender que no les corresponde asumirla (conflicto negativo).

Para que se configure un proceso de conflicto de competencia se requiere, además de la controversia, que ésta se encuentre vinculada a una competencia que les haya sido asignada por la Constitución o por las respectivas leyes orgánicas.

Una constatación importante es el poco uso que se ha dado a este proceso ante el Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que cuando el conflicto de competencia está vinculado a una competencia reconocida en una norma con rango de ley, el proceso a seguir es el que corresponde a la acción de inconstitucionalidad. En general, para los casos de conflictos de competencia se aplica el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.

El Código Procesal Constitucional, regula el proceso competencial. Conforme a este Código (artículo 109º) el Tribunal Constitucional conocerá los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongán al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; a dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o a los poderes del estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

El citado Código Procesal señala cuándo se produce el conflicto y que si éste versa sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declarará que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad; y regula la medida cautelar, la admisibilidad y procedencia de la demanda, así como los efectos de las sentencias.

Por otro lado, la ley no ha contemplado, por lo menos, explícitamente, el empleo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, restringiendo así, de manera significativa, los medios de solución de conflictos en un contexto en el cual las posibilidades de que se incrementen son muy altas.

Formas de coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local

La Ley de Bases de la Descentralización considera (artículo 49º) que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades; que el gobierno regional no puede interferir en la acción y competencias de las municipalidades de su jurisdicción, y que puede celebrar y suscribir —en forma indistinta— convenios de colaboración mutua y recíproca, y contratos de cualesquier naturaleza para fines comunes determinados; y que los gobiernos regionales y locales proporcionan la información requerida para mantener actualizados los distintos sistemas administrativos y financieros organizados a nivel nacional.

Asimismo, establece (artículo 50º) que 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; y que tienen el derecho y la obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales.

En materia de relaciones con organismos internacionales, la ley plantea (artículo 51º) plantea que los gobiernos regionales y locales pueden promover y mantener relaciones de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales, estando facultados para celebrar y suscribir convenios y contratos vinculados a los asuntos de su competencia; y que el gobierno nacional facilita y apoya la celebración de convenios promovidos por y en favor de los gobiernos regionales y locales.

Conclusión general

La regulación de las formas de relación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales requieren un mayor desarrollo normativo, ya que estas formas de relación no han sido abordadas sistemáticamente por la legislación de la materia vigente.

9.8. La participación de la sociedad civil

El consejo de coordinación regional¹⁹

El artículo 191º de la Constitución Política del estado establece que los consejos de coordinación regional, integrados por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órganos consultivos y de coordinación con las municipalidades, tendrán las funciones y atribuciones que señale la ley.

La Carta Política remite a la ley el desarrollo normativo de los consejos de coordinación regional. El texto original de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales incumplía ese mandato, pues no regulaba la composición y funcionamiento de estos consejos.

La Ley 27902 introduce en la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales al consejo de coordinación regional (artículo 11º modificado de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y recoge el texto de la Carta Política reformada.

La referida ley también regula (artículo 11º-A) la composición y el funcionamiento del consejo de coordinación regional. Éste es presidido por el presidente regional o por el vicepresidente regional y está conformado también por los alcaldes provinciales de la región y por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, establece una proporción entre los miembros del referido consejo: los alcaldes provinciales serán el sesenta por ciento y los representantes de la sociedad civil el cuarenta por ciento del total de miembros. Esta proporción deberá mantenerse al invitar el consejo regional a los alcaldes distritales y a los representantes de la sociedad civil. La tercera parte de los representantes de la sociedad civil, por lo menos, deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores.

La Ley 27902 dispone que los representantes de la sociedad civil serán elegidos democráticamente, para un periodo de dos años, por los delegados legalmente acreditados de las organizaciones regionales y provinciales inscritas en el registro del gobierno regional. Para acceder a este registro se requiere que las organizaciones acrediten su personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada.

¹⁹ Para un análisis de la implementación y el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Regional de todos los gobiernos regionales, consultar: Defensoría del Pueblo del Perú, "Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los gobiernos regionales en el Perú. Enero 2003-junio 2004", Lima: Defensoría del Pueblo del Perú, 2004.

La ley no hace una enumeración taxativa de las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar en el consejo de coordinación regional. Éstas serán, entre otras, las organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.

En relación con el régimen de sesiones, según el inciso c del artículo 11^o-A el consejo de coordinación regional se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el presidente regional; puede ser convocado para opinar sobre cualquier asunto que requiera el gobierno regional; es un órgano de concertación y de consulta, y sus acuerdos se toman por consenso; los representantes del consejo de coordinación regional en ningún caso perciben dietas, viáticos u otro tipo de asignación del gobierno regional; y la Gerencia de Planeamiento del gobierno regional actuará como secretaría técnica, debiendo oportunamente presentar los documentos para su análisis.

El consejo de coordinación regional es un órgano cuya naturaleza es la concertación y la consulta. Por ello, sus miembros emiten opinión consultiva, concertando entre sí sobre cuestiones tan importantes como el plan anual y el presupuesto participativo anual, el plan de desarrollo regional concertado y la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del plan de desarrollo regional concertado.

La modificación de la Ley 27902 también señala que el consejo de coordinación regional no ejerce funciones de gobierno y que la falta de acuerdos por consenso en este órgano no impide al consejo regional decidir sobre lo pertinente.

Esta formulación de la Ley plantea que los acuerdos del consejo de coordinación regional no son vinculantes y que, en última instancia, la aprobación del plan de desarrollo regional concertado, el plan anual y el presupuesto regional participativo corresponde al consejo regional.

Como se señaló, hay un contenido restrictivo de la participación de los representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación regional, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de un porcentaje uniforme —y arbitrario— para determinar el número de representantes de la sociedad civil en los mencionados consejos.

Asimismo, es importante señalar que el capítulo IV del título III de la Ley de Bases de la Descentralización regula un conjunto importante de mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 17^o de la citada ley establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública; que, para este efecto, deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas; y que, sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

Sin embargo, este amplio reconocimiento fue restringido por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su ley modificatoria.

La conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas planteados por la Ley de Bases de Descentralización han sido afectados por la referida Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su ley modificatoria.

El presupuesto participativo

La Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento

La ley reconoce los siguientes principios rectores: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia y eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos; define al presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones estado-sociedad; y dispone que los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, la vigilancia y la fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Para el proceso de programación participativa del presupuesto, la ley recoge las instancias de participación presentes en la actual legislación (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades): el consejo de coordinación regional, el consejo de coordinación provincial y el consejo de coordinación distrital.

También se reconocen las siguientes fases del proceso participativo: identificación de los agentes participantes, capacitación a los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo, desarrollo de talleres de trabajo, evaluación técnica de prioridades, formalización de los acuerdos, rendición de cuentas y otros que acuerde la instancia participativa; y como mecanismos de vigilancia del presupuesto participativo, a todos aquéllos que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades, esto último a través de acciones de capacitación. Además, los gobiernos regionales y locales tomarán como base para la programación participativa del presupuesto, los respectivos planes de desarrollo concertado.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo dispone que la regulación del proceso de programación participativa del presupuesto se desarrollará conforme a las directivas y a los lineamientos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público y de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En síntesis, la ley objeto de análisis, no obstante sea una ley marco, es muy breve y su contenido muy general; además, reenvía la regulación del proceso de programación participativa del presupuesto a las normas reglamentarias del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056, ha sido reglamentada mediante el Decreto Supremo 171-2003-EF.²⁰

El reglamento de la citada ley marco reconoce como agentes participantes a “quienes participan, con voz y voto, en la discusión y toma de decisiones en el proceso del

²⁰ Publicado el 26 de noviembre del 2003.

presupuesto participativo. Están integrados por los miembros del Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, los miembros de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil identificados para este propósito según lo señalado en el artículo 5º del Reglamento y los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para tales fines. Integran también los agentes participantes un Equipo Técnico de soporte del proceso que participa con voz pero sin voto en el proceso”.

El mismo reglamento define los talleres de trabajo como “las reuniones de agentes participantes convocadas por los Presidentes Regionales y Alcaldes con la finalidad de identificar desde una perspectiva temática y territorial los problemas y las potencialidades de la Región, Provincia o Distrito así como también proponer acciones que implementar. En estos talleres de trabajo se define también los criterios de priorización para las acciones propuestas con el fin de atenderlos en orden de prioridad dadas las restricciones de recursos presupuestales existentes”.

El equipo técnico es definido como integrado por “los profesionales y técnicos de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional; los funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales; de la Oficina de Programación e Inversión en el Gobierno Regional y Local, o quienes hagan sus veces, pudiendo estar integrado, además, por profesionales con experiencia en temas de planeamiento y presupuesto provenientes de la sociedad civil. Es presidido por el Jefe del área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces, en el Gobierno Regional o Local y tiene la misión de brindar soporte técnico en el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, así como la de desarrollar el trabajo de evaluación técnica a que hace referencia el artículo 8º del Reglamento”.

El citado reglamento plantea los siguientes objetivos del presupuesto participativo: mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los planes de desarrollo concertado y los planes sectoriales y nacionales; reforzar la relación entre el estado y la sociedad; comprometer a la sociedad civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo estratégico; fijar prioridades en la inversión pública estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos declarados viables bajo las normas técnicas y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública; garantizar la sostenibilidad de la inversión ya ejecutada; y reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución de presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades, los consejos de coordinación regional, los consejos de coordinación provincial y los consejos de coordinación distrital son reconocidos como instancias del presupuesto participativo (artículo 4º del citado reglamento).

El título II del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo regula con detalle el desarrollo del proceso participativo: primero, se identifican los agentes participantes (artículo 5º); segundo, se plantea la capacitación de los agentes participantes de las instancias del presupuesto participativo, a través de la implementación de programas de capacitación descentralizada en temas de programación y presupuesto regional y municipal, procesos de planeamiento y concertación, inversión pública y otros (artículo 6º); tercero, el desarrollo de los talleres de trabajo que tiene dos momentos: uno primero de presentación, actualización o

desarrollo del plan de desarrollo concertado y para la rendición de cuentas, y otro segundo de reuniones de trabajo (artículo 7º); cuarto, la evaluación técnica de prioridades (artículo 8º); quinto, la formalización de los acuerdos (artículo 9º); y sexto, la rendición de cuentas (artículo 10º).

Los talleres de trabajo tienen dos momentos diferenciados:

- a. El presidente regional o alcalde convoca a los agentes participantes y comunidad en general, para presentar, actualizar o desarrollar el plan de desarrollo concertado de la circunscripción y para rendir cuentas sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuestario del año previo.
- b. Reuniones de trabajo en las cuales, desde una perspectiva temática y territorial, en el marco del plan de desarrollo concertado, se identifican problemas por resolver y potencialidades que aprovechar. Asimismo se proponen acciones a implementar y compromisos por asumir para el desarrollo de tales acciones, siendo los resultados consolidados por el equipo técnico. Hay dos tipos de talleres de trabajo: taller de diagnóstico temático y territorial, y taller de definición de criterios de priorización.

En relación con la formalización de los acuerdos, el reglamento objeto de análisis establece (artículo 9º) que “los resultados del proceso participativo consolidados por el Equipo Técnico, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentadas por el Presidente Regional o Alcalde a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de sus acuerdos”; que “aprobados los acuerdos, los miembros de los Consejos de Coordinación y los agentes participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el acta respectiva”; que “las acciones resultantes del proceso del presupuesto participativo, que deberán ser incluidas, en caso su financiamiento considere recursos públicos, en la formulación del presupuesto institucional de la entidad, constituyen el Presupuesto Participativo del Gobierno Regional o Local, y son remitidos para la aprobación a los Consejos Regionales y Concejos Municipales”; y que “formalizado el acuerdo y aprobados los presupuestos participativos por los Consejos Regionales y Concejos Municipales mediante Acuerdo de Consejo Regional o Concejo Municipal u Ordenanza, el Presidente Regional o Alcalde dispondrá su publicación en los medios de comunicación masiva de su localidad”.

En su artículo 10º crea los comités de vigilancia, control del presupuesto y gestión de los gobiernos regionales y locales, elegidos y conformados por los agentes participantes; y que tendrán la función de vigilar a los gobiernos regionales y locales respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. Estos comités de vigilancia no estaban previstos explícitamente ni en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ni en la Ley Orgánica de Municipalidades.

De encontrarse indicios o pruebas de presuntos delitos en la gestión de los gobiernos regionales o locales, los comités de vigilancia tienen la facultad de denunciarlo ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Congreso de la República.

El texto del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo amplía, especialmente, la participación de la sociedad civil en el proceso participativo del presupuesto al considerar como agentes participantes a actores no necesariamente miembros de los órganos de consulta, de coordinación y de concertación —los consejos de coordinación regional, provincial y distrital— que las Leyes Orgánicas de

Gobiernos Regionales y de Municipalidades, en una opción restrictiva de la participación de los representantes de la sociedad civil, previeron para tal efecto.

El citado reglamento también dispone que “los miembros de los Consejos de Coordinación y los agentes participantes en general formalizarán los acuerdos suscribiendo el acta respectiva”. Es decir, las decisiones sobre el presupuesto participativo son tomadas de manera conjunta por el consejo de coordinación respectivo y los agentes participantes.

La Ley Marco del Presupuesto Participativo ha sido desarrollada por una norma reglamentaria del gobierno nacional, aunque el artículo 197º de la Carta Política reformada y vigente disponga que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local y, en concordancia, la Ley de Bases de la Descentralización (inciso g de su artículo 42º) establezca como competencia exclusiva de las municipalidades la aprobación de los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

Principios de participación, transparencia y rendición de cuentas²¹

En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se dispone que la gestión de los gobiernos regionales debe regirse por diversos principios, entre ellos, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Según la referida ley, el Consejo Nacional de Descentralización formulará y aprobará el Plan de Capacitación en Gestión Pública regional, para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar el proceso ordenado de transferencias. Este plan incluirá la actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos, para facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también dispone (artículo 24º) que el Gobierno Regional realizará como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia. En ambas dará cuenta de los logros y avances alcanzados durante el periodo.

La mayoría de gobiernos regionales realizaron dos audiencias públicas. Ninguna superó el mínimo establecido por la citada ley.

Aunque no concordado con el plan de desarrollo regional concertado, el denominado voto programático ha sido recogido por la Ley de Elecciones Regionales. Según ésta, las agrupaciones políticas deben presentar con la lista de candidatos una propuesta de plan de gobierno regional, que debe publicarse junto con la lista del Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.

En materia de participación de la sociedad civil, es muy importante recordar que los gobiernos regionales están obligados a realizar y elaborar un conjunto de acciones y normas que concreten los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas.

²¹ Para un análisis del acceso a la información, de la transparencia y de la rendición de cuentas en todos los gobiernos regionales, consultar: Defensoría del Pueblo del Perú, *Índice de Buen Gobierno...*, ob. cit.

Sin embargo, las normas previstas en los reseñados mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas no han considerado de manera explícita las responsabilidades de las autoridades o los funcionarios públicos que incumplan con su implementación, ni las sanciones que les corresponderían.

La participación de representantes de la sociedad civil en los proyectos especiales transferidos

En cuanto a los proyectos especiales —los proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional— transferidos, merece atención la composición de sus consejos directivos, en tanto órganos responsables de establecer las políticas, planes, actividades, metas y estrategias de dichos proyectos:

- a. El consejo directivo del Proyecto Especial Olmos-Tinajones está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Lambayeque, dos del Instituto Nacional de Desarrollo, uno del Ministerio de Agricultura y uno de las Juntas de Usuarios de Riego.
- b. El consejo directivo del Proyecto Especial Chavimóchic está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de La Libertad, uno del Instituto Nacional de Desarrollo, uno del Ministerio de Agricultura, uno de las Juntas de Usuarios de Riego, uno de los empresarios agroindustriales, uno del Consejo de Coordinación Regional y uno de los alcaldes provinciales de Trujillo, Virú y Ascope, en tanto área de influencia del Proyecto Especial.
- c. El consejo directivo del Proyecto Especial Majes-Siguas está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Arequipa, uno de Proinversión, uno del Instituto Nacional de Desarrollo y uno de las Juntas de Usuarios de Riego.
- d. El consejo directivo del Proyecto Especial Tambo Ccaracocha está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Ica, uno del Instituto Nacional de Desarrollo, uno del Ministerio de Agricultura y uno de la Asociación de Agricultores de Ica.
- e. El consejo directivo del Proyecto Especial Alto Mayo está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de San Martín, uno del Instituto Nacional de Desarrollo, uno de Proinversión y uno de la Junta de Usuarios de la cuenca del Alto Mayo;
- f. El consejo directivo del Proyecto Especial Chira Piura está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Piura, uno del Instituto Nacional de Desarrollo, uno de Proinversión y uno de la Junta de Usuarios de Riego.
- g. El consejo directivo del Proyecto Especial Río Cachi está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Ayacucho, uno del Instituto Nacional de Desarrollo, uno de Proinversión y uno de la Asociación de Municipalidades del ámbito de influencia del Proyecto Especial Río Cachi.
- h. Por último, el consejo directivo del Proyecto Especial Pasto Grande está conformado por tres representantes del Gobierno Regional de Moquegua, uno del Ministerio de Agricultura, uno del Instituto Nacional de Desarrollo y uno de las Juntas de Usuarios de Riego.

La composición de los consejos directivos de los proyectos especiales recién enumerados muestra una relativa heterogeneidad. En todos los casos participan representantes del gobierno nacional y del respectivo gobierno regional, y en algunos también representantes de los gobiernos locales. Asimismo, participan representantes de organizaciones de la sociedad civil tales como juntas de usuarios de riego, empresarios agroindustriales y asociaciones de agricultores, así como del consejo de coordinación regional.

10. El nivel local

10.1. Descripción general y apreciación de la Ley Orgánica de Municipalidades

El título preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades establece un conjunto de definiciones y principios relacionados con la autonomía, el origen y la finalidad de los gobiernos locales; con el estado democrático, descentralizado y desconcentrado; la promoción del desarrollo económico local; las relaciones entre los gobiernos nacional, regional y local; la aplicación de leyes generales y políticas y planes generales; la planeación local; y la promoción del desarrollo integral.

La ley mantiene la tradicional dualidad del nivel local peruano: la municipalidad provincial y la distrital. Reconoce también dos regímenes especiales: las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima; y establece que las municipalidades de centros poblados son creadas de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades. Al igual que el ordenamiento institucional local inmediato anterior, la municipalidad provincial tiene jurisdicción sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.

Asimismo, la ley mencionada dedica un título a la promoción del desarrollo municipal en zonas rurales, estableciendo un conjunto de disposiciones dirigidas a las municipalidades ubicadas en zonas rurales.

En materia de órganos de gobierno, reconoce como tales al concejo municipal y a la alcaldía. La forma de gobierno local es la misma definida por la Ley Orgánica de Municipalidades derogada y la Ley de Elecciones Municipales vigente.

Recogiendo las características del consejo de coordinación regional, la nueva ley introduce nuevos órganos de coordinación: el consejo de coordinación local provincial, el consejo de coordinación local distrital y la junta de delegados vecinales. El consejo de coordinación local provincial coordina y concerta el “Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado” y el “Presupuesto Participativo Provincial”; y el consejo de coordinación local distrital coordina y concerta el “Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado” y el “Presupuesto Participativo Distrital”.

La ley analizada establece que la defensa de los intereses y derechos de los gobiernos locales se ejerce a través de las procuradurías públicas municipales e introduce a éstas en la estructura administrativa municipal. Reconoce también que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

El ordenamiento jurídico municipal continúa reconociendo las ordenanzas, los acuerdos, los decretos de alcaldía y las resoluciones de alcaldía; la Ley plantea que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión; y, en materia tributaria local, se señala que el sistema tributario de las municipalidades se rige por una ley especial.

La Ley Orgánica establece que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las respectivas funciones específicas, con carácter exclusivo o compartido, en organización del espacio y uso del suelo; servicios públicos locales; protección y conservación del ambiente; desarrollo y economía local; participación vecinal; servicios sociales locales; y prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

En materia de participación vecinal, la Ley Orgánica plantea que los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, el debate y la concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión; y reconoce los mecanismos siguientes: derecho de elección a cargos municipales, iniciativa en la formación de dispositivos municipales, derecho de referéndum, derecho de denunciar infracciones y de ser informado, cabildo abierto, participación a través de juntas vecinales u otras, así como en comités de gestión. También se reconocen como derechos de control la revocatoria de autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas; y la transparencia fiscal y la neutralidad política.

En las disposiciones complementarias de la actual Ley Orgánica de Municipalidades se consideran diversas cuestiones relacionadas con el proceso de descentralización, tales como:

- a. La asignación de competencias a las municipalidades provinciales y distritales se realizará de manera gradual de acuerdo a la normatividad de la materia (segunda disposición complementaria).
- b. Las competencias y funciones específicas contempladas en la Ley Orgánica de Municipalidades supeditadas al proceso de descentralización establecido en la Ley de Bases de la Descentralización se cumplirán progresivamente (cuarta disposición complementaria).
- c. El CND, en coordinación con los sectores, iniciará en el año 2003 el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos locales de los fondos y proyectos sociales, así como de los programas sociales de lucha contra la pobreza (quinta disposición complementaria).
- d. Para el ejercicio fiscal 2004, el incremento de las transferencias permitirá a los gobiernos locales una participación no menor al seis por ciento del total del presupuesto del sector público (sexta disposición complementaria);
- e. La constitución de las comisiones sectoriales de transferencia, presididas por los viceministros de los sectores correspondientes (séptima disposición complementaria).
- f. La aprobación del listado de las municipalidades rurales (novena disposición complementaria);
- g. Las funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en materia regional, se determinan en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (décima disposición complementaria);
- h. La adecuación a la actual Ley Orgánica de las municipalidades de centros poblados existentes (décimo segunda disposición complementaria).
- i. Por último, el sistema de acreditación de los gobiernos locales, que será regulado por ley, con votación calificada, sobre la base de la propuesta técnica elaborada por el CND (décimo quinta disposición complementaria).

La actual Ley Orgánica de Municipalidades no inserta expresamente a las municipalidades en el proceso de descentralización. El texto aprobado sólo plantea, en las disposiciones complementarias, algunos temas vinculados al proceso de transferencia dispuesto por la Carta Política vigente y la Ley de Bases de la Descentralización.

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce casi las mismas clases de municipalidades presentes en la ley derogada. Como indicó, se mantiene la dualidad local peruana de municipalidad provincial y municipalidad distrital y no se considera a la municipalidad metropolitana como una clase de municipalidad. Asimismo, se mantiene la dependencia de los distritos del cercado de la respectiva municipalidad provincial.

La forma de gobierno local definida en la derogada Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley de Elecciones Municipales continúa vigente, especialmente en cuanto a la falta de una clara separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo locales.

En conclusión, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, no introduce cambios significativos en la estructura local. Hay una continuidad esencial con la Ley Orgánica de Municipalidades derogada, la Ley 23853.

10.2. Creación, composición y organización

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente mantiene la tradicional dualidad local que rige en el país: la municipalidad distrital y la municipalidad provincial. Además, reconoce las municipalidades de frontera, las municipalidades ubicadas en zonas rurales, las municipalidades de centros poblados y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La municipalidad provincial tiene jurisdicción sobre el territorio de la respectiva provincia y —como en el ordenamiento anterior— sobre el distrito del cercado; la municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito; y la municipalidad del centro poblado, sobre el territorio que determinará el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital. Las municipalidades de frontera se definen como las existentes en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.

De acuerdo con el artículo 154^o de la Ley Municipal, la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima; y éstas se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana.

La Ley Orgánica de Municipalidades también reconoce los tradicionales órganos de gobierno local presentes en el ordenamiento jurídico peruano: el concejo municipal y la alcaldía. Esta última es el órgano ejecutivo del gobierno local. El concejo municipal es el órgano normativo y fiscalizador.

La Carta Política reformada de 1993 dispone (artículo 194^o) que la estructura orgánica del gobierno local la conforman el concejo municipal como órgano normativo y fiscalizador, y la alcaldía como órgano ejecutivo; que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro años; que pueden ser reelegidos; y que su mandato es revocable e irrenunciable.

Para el caso de los concejos municipales de las municipalidades de centros poblados, la ley señala que están integrados por un alcalde y cinco regidores elegidos por cuatro años. Estas autoridades son electas; sin embargo, el artículo 131^o establece que el alcalde y los regidores de las municipalidades de centros poblados son proclamados por el alcalde provincial, y que a través de este acto se ratifica el resultado de las elecciones convocadas para tal fin. Incluso, y al parecer contradictoriamente, el título del citado artículo 131^o de la Ley Orgánica de Municipalidades se denomina “De la designación de autoridades”. Asimismo, su artículo 132^o remite a una ley sobre la materia la regulación del procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados.

La misma ley reconoce un conjunto de atribuciones y obligaciones a los regidores (artículo 10^o), tales como proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos; formular

pedidos y mociones de orden del día; desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde; desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal; Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal; y mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos para informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas. También considera sus responsabilidades, impedimentos y derechos.

En su artículo 14^o reconoce el derecho de información de los regidores. Sin embargo, el inciso 22 del artículo 9^o de la citada ley establece que corresponde al concejo municipal “autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización”.²²

La Ley Orgánica de Municipalidades también establece los derechos y las obligaciones del alcalde, y cómo se determina su remuneración; así como regula con detalle el proceso de vacancia de alcalde o regidor y de suspensión del cargo.

Se debe considerar la separación del alcalde del concejo municipal, así como la atenuación o la eliminación del premio de mayoría del sistema electoral local, modificando la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Elecciones Municipales.

Las municipalidades de centros poblados

La Ley de Bases de la Descentralización establece en su artículo 48^o que las municipalidades de los centros poblados se rigen por las normas que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades, para su creación, ámbito, competencias y funciones delegadas, elección de sus autoridades y rentas para su operación y funcionamiento; y que las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción un porcentaje de sus recursos propios y (o) transferidos por el estado, para cumplir con las funciones delegadas y la prestación de los servicios municipales, debiendo transferirse los recursos mensualmente, bajo responsabilidad del alcalde y del director municipal correspondientes. Así, la distribución de un porcentaje de los recursos propios y los recursos transferidos por el gobierno nacional, deberá sujetarse a las condiciones legales estipuladas en el artículo 133^o de la Ley Orgánica de Municipalidades, y a lo previsto en sus artículos 128^o y 129^o.

La décimo segunda disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las municipalidades de centros poblados creadas a la vigencia de esta norma adecuan su funcionamiento a ella, en lo que sea pertinente.

Según el artículo 128^o de la referida ley, las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, la que determinará la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económico-tributarias; y el artículo 135^o señala que no se pueden dictar ordenanzas de creación de municipalidades de centro poblado durante el último año del periodo de gestión municipal.

²² Al respecto, consultar la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Sullana contra el inciso 22) del artículo 9^o de la Ley 27972, mediante la cual se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad.

El artículo 129º dispone que para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos: solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, registrados debidamente y acreditados con dos delegados; que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece; que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento; que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva; y que la ordenanza municipal de creación quede “consentida y ejecutoriada”.

Asimismo, según lo establece el último párrafo del citado artículo 129º, es nula la ordenanza de creación que no cumpla con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.

Hay en la ley un tratamiento normativo ambivalente de la municipalidad de centro poblado. Ésta tiene elementos que corresponderían a un gobierno local — especialmente la elección directa de sus autoridades— y otros que la configuran como una instancia desconcentrada del nivel de gobierno local provincial.

Es necesario considerar la eliminación de la elección directa de las autoridades de las municipalidades de centros poblados y la introducción de otros mecanismos de designación, con la participación de la comunidad local y más acordes con una instancia desconcentrada del ámbito local.

En cuanto a la transferencia de recursos hacia las municipalidades de centros poblados, debe estar asociada necesariamente y de manera explícita, en aplicación del principio de neutralidad fiscal, a los servicios públicos específicos que se deleguen a las municipalidades de centros poblados.

Las municipalidades de frontera

La Carta Política reformada de 1993 dispone en su artículo 198º que las municipalidades de frontera —aquéllas que, según su artículo 136º funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino— tengan un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

La Ley reitera su definición, de manera negativa, al excluir a las municipalidades no ubicadas en una provincia o distrito de frontera, aunque pertenezcan a la misma región.

Las características de estas municipalidades de frontera, señaladas en la citada ley, se limitan a la facultad de realizar acciones de integración (artículo 137º) y de participar en un Fondo de Desarrollo de Fronteras (artículo 138º).

Las municipalidades ubicadas en zonas rurales

En su artículo 139º, la actual Ley Orgánica de Municipalidades define a las municipalidades ubicadas en zonas rurales como aquéllas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no excede el cincuenta por ciento de su población total; y que tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible.

En su artículo 140º desarrolla con más detalle las características de estas municipalidades y modifica significativamente el carácter uniforme de la organización local peruana, al señalar, en materia de competencia, que corresponden a las municipalidades de zonas rurales —en lo que les sea aplicable— las competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades, derechos, deberes y obligaciones que, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, además de las condiciones especiales que la citada Ley de Municipalidades establece.

Según el artículo 141º, estas competencias adicionales son la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad, para integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado.

Las municipalidades de zonas rurales no están obligadas, de acuerdo con el artículo 142º, a adoptar la estructura administrativa básica que señala la misma ley, sin que ello suponga que no se deban ejercer las funciones previstas.

Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades considera otras regulaciones propias en materia de control gubernamental, de participación vecinal, de seguridad ciudadana y de publicación de normas municipales.

La novena disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprobará la lista de las municipalidades ubicadas en zonas rurales.

El contenido del título XI, sobre la promoción del desarrollo municipal en zonas rurales, de la Ley Orgánica de Municipalidades ha sido, en su mayoría, resultado de la acción del Colectivo Municipios Rurales (CMR) asociado con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).

La Municipalidad Metropolitana de Lima

El artículo 198º de la Carta Política reformada de 1993 establece que la capital de la república no integra ninguna región; que tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades; y que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.

El régimen especial previsto por la Carta Política vigente para la capital de la república corresponde a la Municipalidad Metropolitana, que para la Ley Orgánica de Municipalidades vigente es exclusiva de la ciudad de Lima, capital de la república peruana.

La Ley de Bases de la Descentralización dispone en su artículo 33º que, en el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al Gobierno Regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la misma ley; y que toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales se entenderá también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.

En concordancia, con la referida Ley de Bases, el artículo 65º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales recoge su mismo contenido: la capital de la república no integra ninguna región; en la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que posee

autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal; y toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable.

Según el artículo 152º, la capital de la república es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales; y en los casos de discrepancia generados por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponderá a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente reconoce la siguiente estructura orgánica esencial de la Municipalidad Metropolitana de Lima: el Concejo Metropolitano, la Alcaldía Metropolitana y la Asamblea Metropolitana de Lima; y como órganos de asesoramiento, la Junta de Planeamiento, la Junta de Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento.

El Concejo Metropolitano de Lima, órgano normativo y fiscalizador, está integrado por el alcalde y los regidores. La Alcaldía Metropolitana es el órgano ejecutivo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley 27902, establece, para el ejercicio de las competencias y funciones regionales, la siguiente estructura orgánica básica del régimen especial de Lima Metropolitana:

- a. El Concejo Metropolitano de Lima, al que corresponden las competencias y funciones del Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador y las que norme la Ley Orgánica de Municipalidades. Está integrado por el alcalde metropolitano y los regidores elegidos conforme a la legislación electoral correspondiente, que deberá incorporar un criterio descentralista de elección. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales modificada también establece (artículo 67º) las competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima.
- b. La alcaldía metropolitana de Lima, a la que corresponden las competencias y funciones de la Presidencia Regional como órgano ejecutivo y las que norme la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima constituye un pliego presupuestal cuyo titular es el alcalde metropolitano.
- c. La Asamblea Metropolitana de Lima, a la que corresponden las competencias y funciones del Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y las que norme la Ley Orgánica de Municipalidades para su campo específico. Su composición es la que define la Ley Orgánica de Municipalidades. La falta de acuerdos por consenso en este órgano, no impide al Concejo Metropolitano de Lima decidir sobre lo pertinente.

Para Lima Metropolitana también se debe considerar la separación del alcalde metropolitano del Concejo Metropolitano de Lima, así como la atenuación o eliminación del premio de mayoría del sistema electoral local, modificando la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Elecciones Municipales.

También se requiere, como ya se ha indicado, un tratamiento especial para Lima Metropolitana y el Callao, los cuales conforman un área metropolitana. Los comités de coordinación interregional para Lima Metropolitana y el Callao, previstos por el artículo

70° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aparecen como instancias insuficientes para enfrentar el requerimiento de una gestión común.

10.3. Régimen electoral

La Ley de Elecciones Municipales vigente (Ley 26864) modificada por la Ley 27734,²³ establece que podrán participar las organizaciones políticas o alianzas electorales, nacionales y regionales, con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones; que las organizaciones políticas y alianzas electorales locales sólo podrán participar en la circunscripción para la cual solicitaron su inscripción acreditando una relación de adherentes no menor a 2,5 por ciento del total de electores hábiles de su respectiva circunscripción; que las organizaciones políticas y alianzas electorales regionales que acrediten listas con el 2,5 por ciento de adherentes podrán postular a cualquier municipalidad provincial o distrital de la región; y que tales organizaciones políticas y alianzas electorales pueden inscribirse hasta 120 días naturales antes de la elección.

La modificada Ley de Elecciones Municipales introduce acciones afirmativas y el llamado voto programático al establecer que la lista de candidatos debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento de hombres o mujeres y un mínimo de quince por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones; y que la inscripción de la lista de candidatos se debe acompañar con una propuesta de plan de gobierno municipal provincial o distrital, según corresponda, que deberá ser publicada.

La citada Ley de Elecciones Municipales vigente, modificada por la Ley 27734, eliminó la barrera mínima del veinte por ciento de los votos válidos, así como la segunda vuelta en el caso de que el porcentaje antes señalado no hubiese sido superado. Actualmente, luego de la modificación, es proclamado alcalde el ciudadano de la lista que obtenga la votación más alta.

El número de regidores a elegirse en cada concejo municipal es determinado por el Jurado Nacional de Elecciones en proporción a su población; y, en ningún caso, será inferior a cinco ni mayor de quince, exceptuándose a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la que tendrá 39 regidores.

El sistema electoral local aplica el método de la cifra repartidora. La Ley de Elecciones Municipales modificada establece las siguientes reglas: la votación es por lista; a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas; la asignación de cargos de regidores se efectúa redondeando el número entero superior; y la cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores que les corresponden. La Ley de Elecciones Municipales señala la metodología concreta para convertir los votos en puestos.

La Ley de Elecciones Municipales también dispone que el Jurado Nacional de Elecciones, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación; y que es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del

²³ Publicada el 28 de mayo del 2002.

cincuenta por ciento de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los dos tercios del número de votos emitidos, procediendo en estos casos a convocar elecciones municipales complementarias.

El sistema electoral local peruano mantiene la mayoría de sus elementos; especialmente, continúa la estabilidad del Ejecutivo local al garantizarse a éste una mayoría en el concejo, al mantenerse el reconocimiento del premio de mayoría a la lista ganadora. Esta opción por la estabilidad en el gobierno de la lista ganadora se ha fortalecido aún más con la eliminación de la barrera electoral mínima y de la segunda vuelta.

Se debe considerar la atenuación —con la reintroducción de la barrera electoral, elevando su porcentaje, y de la segunda vuelta electoral— o la eliminación del premio de mayoría del sistema electoral local.

10.4. Régimen de competencias, proceso de transferencia y potestad normativa

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente establece que el rol de las municipalidades provinciales comprende planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el ámbito provincial, siendo las municipalidades provinciales las responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital; promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital —y que los planes de organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales se sujeten a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia—; promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales; y emitir las normas técnicas generales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

En relación con las áreas metropolitanas, la citada Ley Municipal dispone que, cuando se trate de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce, indistintamente, las siguientes materias de competencia, tanto a las municipalidades provinciales como a las distritales:

- a) Organización del espacio físico y uso del suelo: zonificación; catastro urbano y rural; habilitación urbana; saneamiento físico legal de asentamientos humanos; acondicionamiento territorial; renovación urbana; infraestructura urbana o rural básica; vialidad; y patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
- b) Servicios públicos locales: saneamiento ambiental, salubridad y salud; tránsito, circulación y transporte público; educación, cultura, deporte y recreación; programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos; seguridad ciudadana; abastecimiento y comercialización de productos y servicios; registros civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), conforme a ley; promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo; establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos,

- jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones; y otros servicios públicos no reservados a entidades regionales o nacionales.
- c) Protección y conservación del ambiente: formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y las políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales; proponer la creación de áreas de conservación ambiental; promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones; y coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
 - d) En materia de desarrollo y economía local: planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local; fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local; promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural; fomento de la artesanía; fomento del turismo local sostenible; y fomento de programas de desarrollo rural.
 - e) En materia de participación vecinal: promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local; establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización; y organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
 - f) En materia de servicios sociales locales: administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social; administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población; establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales; y difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en instancias municipales.
 - g) Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas: promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas de erradicación en coordinación con el gobierno regional; promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas; y, a iniciativa de la municipalidad, organizar comités multisectoriales de prevención del consumo de drogas, con la participación de los vecinos, para diseñar, monitorear, supervisar, coordinar y ejecutar programas o proyectos de prevención del consumo de drogas y de conductas de riesgo en el ámbito local, pudiendo contar para ello con la asistencia técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

La Ley Municipal establece que las municipalidades, en general, ejercen de manera exclusiva o compartida las funciones “promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control”, funciones denominadas generales por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 45º, en las materias de su competencia.

La actual Ley Municipal también reconoce la delegación por parte de las municipalidades de las denominadas “competencias y funciones específicas exclusivas” y la avocación de una municipalidad provincial en servicios públicos de responsabilidad de municipalidades distritales.

El régimen de competencias local definido por la Ley Orgánica de Municipalidades no distingue claramente entre materias de competencia y funciones. Las funciones

específicas son las acciones que se desarrollan al interior de una materia de competencia que esencialmente puede ser exclusiva o compartida. Esta consideración conceptual no aparece en el diseño de competencias de la actual Ley Municipal vigente, que establece que las funciones específicas —y no las materias de competencia— son exclusivas o compartidas.

La citada Ley establece la siguiente clasificación de funciones específicas:

- a) Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales;
- b) Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales;
- c) Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales; y
- d) Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.

Esta distribución de funciones específicas no corresponde al diseño establecido para los gobiernos regionales en su respectiva Ley Orgánica. El sistema regional considera materias de competencia, funciones generales y funciones específicas. Estas últimas corresponden a las materias de competencia compartida y son asignadas a los respectivos gobiernos regionales.

Al considerar la Ley Municipal que las funciones específicas son las que se comparten, no se favorece una clara y distinta distribución de tales funciones entre los niveles de gobierno local provincial y distrital, ya que las funciones específicas consideradas como compartidas —y reconocidas a ambos niveles de gobierno local— podrían ser ejercidas tanto por las municipalidades provinciales como por las distritales, configurando así un escenario normativo que podría promover una yuxtaposición de funciones entre los niveles de gobierno local.

Asimismo, la falta de una clara delimitación de las “funciones específicas compartidas” también puede promover la yuxtaposición entre los niveles de gobierno local y los niveles de gobierno regional y nacional.

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce las siguientes materias de competencia y “funciones específicas”:

- a) En materia de organización del espacio físico y uso del suelo, se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales, funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales y funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.
- b) En materia de saneamiento, salubridad y salud, se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales, funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales y funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.
- c) En materia de tránsito, vialidad y transporte público, se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales y funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.
- d) En materia de educación, cultura, deportes y recreación, la Ley Municipal establece —de manera general e indistintamente— que las municipalidades tienen un conjunto de competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y los gobiernos regionales.
- e) En materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, también se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades

- provinciales, funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales y funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.
- f) En materia de programas sociales, defensa y promoción de derechos, se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales y funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.
 - g) En materia de seguridad ciudadana, se consideran funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales y funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales.
 - h) En materia de promoción del desarrollo económico local, se reconocen funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales y funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales.

En cuanto a las materias de competencia reconocidas a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades innovó al introducir la promoción del desarrollo económico local. Al respecto, hay una valoración positiva de esta materia de competencia y es destacada nítidamente entre todas las previstas por la actual Ley Municipal.

En su artículo 87º, la Ley Municipal establece, en materia de servicios públicos, una competencia residual para las municipalidades: para atender las necesidades de los vecinos, éstas —provinciales o distritales—, podrán ejercer otras funciones y competencias no establecidas específicamente en la Ley Orgánica de Municipalidades o en leyes especiales, de acuerdo con sus posibilidades y en tanto dichas funciones y competencias no estén reservadas expresamente a otros organismos públicos de nivel regional o nacional.

La Ley Orgánica de Municipalidades reconoce a la Municipalidad Metropolitana de Lima funciones referidas a las siguientes materias de competencia: planificación, desarrollo urbano y vivienda; promoción del desarrollo económico social; abastecimiento de bienes y servicios básicos; industria, comercio y turismo; población y salud; saneamiento ambiental; transportes y comunicaciones; y seguridad ciudadana. Asimismo, en su décima disposición complementaria establece que las funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia regional se determinan en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En relación con el proceso de transferencia, la Ley Municipal sólo aborda de manera limitada, como ya se indicó, el actual proceso de descentralización en algunas de sus disposiciones complementarias.

El ordenamiento jurídico local mantiene el reconocimiento de potestad normativa para los gobiernos locales: los concejos municipales emiten ordenanzas y acuerdos, y resoluciones de concejo para los asuntos administrativos concernientes a su organización interna; y el alcalde emite decretos de alcaldía y resoluciones de alcaldía para resolver los asuntos administrativos a su cargo. Asimismo, la Ley Municipal regula formas diferenciadas para lograr la publicidad de las normas municipales.

Conforme al artículo 40º de la Ley Municipal vigente, las ordenanzas en las materias de su competencia son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal. Por su intermedio se aprueban la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa; mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran los arbitrios, tasas, licencias, derechos y

contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley; las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia; y para efectos de la estabilización de tributos municipales, las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal.

Al igual que en la Ley Orgánica de Municipalidades derogada —la Ley 23853— la actual Ley Municipal establece que las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción.

Una propuesta general

Se debe considerar la modificación de todo el régimen de competencias local de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, eliminando las categorías de “funciones exclusivas” y de “funciones compartidas”, así como delimitando las materias de competencia y funciones de los niveles de gobierno local, y los de éstos con los niveles de gobierno regional y nacional.

La modificación del régimen de competencias local debe sustentarse en una definición previa de las funciones de los distintos niveles de gobierno local y en su concordancia con los regímenes de competencia correspondientes a los niveles de gobierno regional y nacional.

10.5. Formas de relación con el estado nacional, entre los niveles descentralizados y de participación de la sociedad civil

La Ley Municipal vigente reconoce los siguientes órganos de coordinación local: el consejo de coordinación local provincial, el consejo de coordinación local distrital y la junta de delegados vecinales comunales.

El consejo de coordinación local provincial es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales, integrado por el alcalde provincial —quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el teniente alcalde— y los regidores provinciales; por los alcaldes distritales de la respectiva circunscripción provincial; y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización provincial.

La Ley Municipal restringe el número de representantes de la sociedad civil, al establecer que la proporción de éstos será el cuarenta por ciento de la suma del total de miembros del respectivo concejo municipal provincial y de la totalidad de los alcaldes distritales de la correspondiente circunscripción provincial.

Los representantes de la sociedad civil se elegirán democráticamente, por un periodo de dos años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones provinciales que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la municipalidad provincial, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada; la elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente; y una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente en los ámbitos provincial y distrital.

En cuanto a la instalación y el funcionamiento del consejo de coordinación local provincial, la Ley Municipal señala como requisito la asistencia de la mitad más uno de

sus miembros; sin embargo, aunque se trate de un órgano de coordinación, la falta de acuerdos por consenso no impide al concejo municipal provincial decidir lo pertinente; que la asistencia de los alcaldes es obligatoria e indelegable; que el consejo de coordinación local provincial se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el alcalde provincial; y que, en sesión ordinaria, una vez al año, se reúne para integrar los planes distritales y coordinar, concertar y proponer el plan de desarrollo municipal provincial concertado y el presupuesto participativo provincial.

Las funciones del consejo de coordinación local provincial son coordinar y concertar el plan de desarrollo municipal provincial concertado y el presupuesto participativo provincial; proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional; proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales; promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible; y aquéllas encargadas o solicitadas por el concejo municipal provincial.

La Ley Municipal, al igual que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala que “el Consejo de Coordinación local Provincial no ejerce funciones ni actos de gobierno”.

Por último, el consejo de coordinación local provincial se regirá por un reglamento aprobado por ordenanza provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, propuesto por el consejo de coordinación local provincial.

El consejo de coordinación local distrital es el órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales y tiene las mismas características principales del consejo de coordinación local provincial.

En este caso, la proporción de los representantes de la sociedad civil también será del cuarenta por ciento del número que resulte de la suma de miembros del respectivo concejo municipal distrital y de la totalidad de los alcaldes de centros poblados de la circunscripción distrital; y, en el caso de circunscripciones municipales que tengan municipalidades de centros poblados o que su número sea inferior al cuarenta por ciento del número legal de miembros del respectivo concejo municipal distrital, la representación de la sociedad civil será del cuarenta por ciento sobre dicho número legal.

La regulación sobre los representantes de la sociedad civil, sobre la instalación y funcionamiento del consejo de coordinación local distrital y sobre sus funciones es la misma dada al consejo de coordinación local provincial.

Nuevamente, la Ley Municipal señala que, aunque el citado consejo sea un órgano de coordinación, “el Consejo de Coordinación local Distrital no ejerce funciones ni actos de gobierno”.

El consejo de coordinación local distrital se regirá por un reglamento aprobado por ordenanza provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, propuesto por el consejo de coordinación local distrital.

La junta de delegados vecinales comunales es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia, organizadas principalmente como juntas vecinales. Está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales; por las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones; y por los vecinos que representan a las

organizaciones sociales de la circunscripción, que promueven el desarrollo local y la participación vecinal. El primer regidor de la municipalidad distrital convoca y preside la referida junta, pudiendo el alcalde asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá.

Las funciones de estas juntas de delegados vecinales comunales son concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados; proponer las políticas de salubridad; apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito; apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales; organizar los torneos y las competencias vecinales y escolares del distrito en los ámbitos deportivo y en el cultural; fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal; y las demás que le delegue la municipalidad distrital.

La junta de delegados vecinales comunales se reunirá en forma ordinaria cuatro veces al año y podrá ser convocada en forma extraordinaria por el primer regidor del distrito o por no menos del veinticinco por ciento de los delegados vecinales. Cada delegado vecinal comunal será elegido en forma directa por los vecinos de su área urbana o rural y tendrá como función representar a su comunidad ante la junta de delegados vecinales por el periodo de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella. Para ser elegido delegado vecinal comunal se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en el área urbana o rural a la que representa. Su ejercicio no constituirá función pública ni generará incompatibilidad alguna.

La regulación de las juntas vecinales comunales se realizará mediante ordenanza de la municipalidad distrital.

En relación con las juntas de delegados vecinales, se ha visto que sus funciones pueden yuxtaponerse con aquéllas reconocidas a los consejos de coordinación local. Asimismo, que la convocatoria y la presidencia de la referida junta a cargo del primer regidor de la municipalidad distrital pone en cuestión la autonomía de la junta, más aun cuando el alcalde puede asistir a las sesiones y, en ese caso, presidirlas.

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el órgano consultivo y de coordinación es la Asamblea Metropolitana de Lima. A ésta corresponde la coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, el desarrollo de planes y el cumplimiento de los fines de la municipalidad metropolitana de Lima, así como las funciones del consejo de coordinación regional como órgano consultivo y de coordinación.

Nuevamente, y no obstante se trate de un órgano consultivo y de coordinación, la Ley Municipal reitera que “la ausencia de acuerdos por consenso en este órgano no impide al Concejo Metropolitano de Lima decidir sobre lo pertinente.

Esta Asamblea Metropolitana está presidida por el alcalde metropolitano e integrada por los alcaldes distritales y por los representantes de la sociedad civil de la provincia, remitiéndose a un reglamento, a cargo del Concejo Metropolitano de Lima, la regulación de la participación de estos últimos.

En su décimo sexta disposición complementaria, La Ley Municipal dispone que las municipalidades podrán determinar otros espacios de concertación adicionales a los previstos en la misma Ley Orgánica de Municipalidades y regular mediante ordenanza los mecanismos de aprobación de sus presupuestos participativos.

Como apreciación general, en materia de participación ciudadana la Ley Orgánica de Municipalidades tiene un contenido restrictivo respecto a la participación de los

representantes de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del gobierno local.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce un significativo conjunto de mecanismos de democracia directa ya previstos en el ordenamiento jurídico, especialmente, a través de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300.

Asimismo, la Carta Política reformada de 1993 dispone (artículo 197º) que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local; y que brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú.

La Ley Municipal establece que los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión; y que para tal fin se debe garantizar el acceso de todos los vecinos a la información. También reconoce las siguientes formas de participación: derecho de elección a cargos municipales; iniciativa en la formación de dispositivos municipales; derecho de referéndum; derecho de denunciar infracciones y de ser informado; cabildo abierto; participación a través de juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal; comités de gestión; y participación local del sector empresarial.

La Ley Municipal vigente también reconoce derechos que denomina de control vecinal a los gobiernos locales tales como la revocatoria de autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas.

No obstante, aunque la Ley Municipal reconozca todas las formas de participación reseñadas, otras modalidades que muchas municipalidades han desarrollado con éxito no han sido explícitamente previstas; por ejemplo, las mesas de concertación de desarrollo territoriales y temáticas; las audiencias públicas consultivas, el derecho de petición; las comisiones mixtas, conformadas por municipalidades y representantes de la ciudadanía; la participación ciudadana en comisiones de regidores; y la participación en la gestión de programas y proyectos municipales, y servicios públicos locales.

La ley comentada plantea de manera muy general la relación entre los gobiernos locales, el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Establece que la finalidad de las relaciones que mantienen las municipalidades con el gobierno nacional y los gobiernos regionales es garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada uno, así como el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional; que estas relaciones implican respeto mutuo y atención a las solicitudes que se formulen recíprocamente; y que la Policía Nacional tiene la obligación de prestar el apoyo que requiera la autoridad municipal para hacer cumplir sus disposiciones.

Igualmente, en materia de relaciones entre municipalidades, la Ley Municipal es muy general. Señala (artículo 124º) que son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios y que se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno. Ha omitido toda regulación relacionada con la asociación o mancomunidad de municipalidades, pues sólo hay una breve mención en el citado artículo 124º. Esta omisión es sustancial dada la fragmentación del nivel local en el caso peruano. Así pues, se debe considerar la regulación y la promoción de la asociación de municipalidades para que éstas ejecuten obras y presten servicios de su responsabilidad en los ámbitos de su competencia.

En materia de resolución de conflictos de competencia, la Ley Orgánica de Municipalidades también es muy breve: sólo reconoce (artículo 127º) que los conflictos de competencia que surjan entre las municipalidades —distritales o provinciales— y entre éstas y los gobiernos regionales o con organismos del gobierno nacional con rango constitucional son resueltos por el Tribunal Constitucional de acuerdo con su Ley Orgánica; y que los conflictos no comprendidos en la primera parte son resueltos en la vía judicial.

Una propuesta general

Es conveniente suprimir los contenidos que restringen la participación de los representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación local, especialmente el limitado porcentaje de sus representantes; asimismo, es necesario eliminar la convocatoria y la presidencia de las juntas de delegados vecinales comunales a cargo del primer regidor de la municipalidad distrital, al igual que la presidencia del alcalde, en el caso que éste asista.

También se debería regular y promover la asociación de municipalidades para que éstas ejecuten obras y presten servicios de su responsabilidad en los ámbitos de su competencia.

La asociación o mancomunidad de municipalidades requerirá la concertación de acuerdos en los cuales los gobiernos locales involucrados señalen los fines, la duración, los órganos, el funcionamiento, las obligaciones y las garantías de la asociación o mancomunidad.

Asimismo, es conveniente introducir, explícitamente, mecanismos de resolución de conflictos alternativos. La Ley Orgánica de Municipalidades sólo prevé el ámbito jurisdiccional para resolver los conflictos de competencia.

11. Reflexión final

El texto reformado sobre descentralización de la Carta Política de 1993, la Ley de Bases de Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades —no obstante las serias limitaciones de esta última ley—, principalmente, han definido un marco jurídico-institucional para el proceso de descentralización. Este marco, que ha sido desarrollado por diversas normas legales y reglamentarias, es el resultado de un significativo debate, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo nacionales, y los gobiernos regionales y locales.

Esta afirmación es relevante porque suelen aparecer actores políticos que, buscando configurar un diseño institucional alternativo, plantean volver a discutir temas que ya se convinieron y sobre los cuales se tomaron decisiones, sin tomar en cuenta que el proceso de descentralización política y la aplicación de su diseño institucional recién se han iniciado y que, por lo tanto, se trata de un proceso aún no consolidado.

Una discusión que intente replantear o invalidar el marco jurídico de un proceso ya definido en las principales normas constitucionales y legales analizadas, por otro diseño jurídico-institucional alternativo cuya normativa ha continuado desarrollándose luego de la instalación de los gobiernos regionales por el pie forzado de las elecciones regionales, podría implicar la crisis del mismo proceso.

La Ley de Reforma Constitucional sobre descentralización (Ley 27680) establece en su artículo 188º que “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”.

La gradualidad como principio del proceso de descentralización —y del proceso de transferencia de materias de competencia, funciones y recursos— está consagrada constitucionalmente, y es uno de los elementos esenciales del diseño institucional del actual proceso de descentralización.

La necesidad de criterios técnicos que permitan una adecuada asignación de competencia y funciones, así como la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales —planteada por el artículo 188° de la Carta Política reformada—, sustentan el sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, previstos en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades, a través del cual se inserta el proceso de descentralización en una propuesta de modernización del estado.

El artículo 190° del texto reformado de la Constitución señala que “el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao”; que “mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley”; y que la “ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas”. La previsión explícita en la Ley de Bases de Descentralización de una Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones se sustenta en este mandato constitucional.

El texto reformado de la Carta Política optó por iniciar el proceso de regionalización en las circunscripciones departamentales como etapa transitoria, ante la imposibilidad de lograr antes del fin del año 2002 las consultas necesarias para la conformación de regiones propiamente dichas. Asimismo, serán las poblaciones las que decidirán la integración de sus comunidades en regiones propiamente tales. Este planteamiento se hizo en contraposición al proceso de descentralización de la década de 1980 e inicios de la de 1990, que no consideró a las poblaciones en la definición de los territorios de las nuevas regiones, pues el Poder Ejecutivo nacional, durante el gobierno del APRA, entre 1985 y 1990, ejerció la iniciativa de manera exclusiva.

La Carta Política reformada constituye un definido y consistente nivel de gobierno intermedio regional que el texto original de la Carta Política de 1993 no tenía. Precisamente, ése fue uno de los objetivos de su modificación. Esta reforma era imprescindible, ya que el texto original de la Constitución de 1993 configuraba un nivel intermedio regional muy débil ligado al proceso de recentralización estatal del periodo (1992-2000).

También en contraposición al proceso de descentralización anterior, la Carta Política de 1993 reformada establece la elección directa del presidente de la región y de los miembros del consejo regional, siendo el primero el órgano ejecutivo y el segundo, el órgano normativo y fiscalizador. Esta nueva configuración se instaura para evitar los problemas surgidos en esta materia durante el proceso de regionalización anterior.

La forma de gobierno regional durante el anterior proceso de regionalización fue de asamblea, porque éste era el órgano de gobierno principal, y en su interior se elegía al presidente. Además, sólo hasta un cuarenta por ciento de los miembros de la asamblea eran elegidos directamente; los demás eran alcaldes o representantes de las organizaciones de la sociedad.

La Ley de Bases de Descentralización establece que el proceso de descentralización se ejecuta en forma progresiva, ordenada y en etapas. Ante la dificultad de definir un cronograma para las etapas, la citada Ley de Bases no lo estableció. Luego de una etapa preparatoria, se consideraron cuatro etapas consecutivas, no paralelas, que concretaran la gradualidad del proceso.

Las etapas establecidas en la Ley de Bases plantean la transitoriedad de los gobiernos regionales sobre base departamental. El objetivo de la segunda etapa del proceso era —y aún es— la unión entre esos gobiernos regionales, y sólo después de este proceso se plantea la transferencia de las competencias sectoriales, dejando educación y salud al final del proceso, debido a su complejidad.

El proceso gradual estaba definido. Las etapas eran consecutivas y explícitas. Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales afectó la gradualidad del proceso al establecer (cuarta disposición transitoria, complementaria y final) que se iniciaba la transferencia de todas las competencias sectoriales desde el 1 de enero del año 2004, haciendo que las etapas se volvieran paralelas y ya no consecutivas.

La Ley de Bases establece las atribuciones de los gobiernos regionales y locales; y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la de Municipalidades — no obstante los problemas de esta última— señalan las funciones específicas que corresponde ejercer a cada gobierno regional y local respecto a cada competencia compartida, al tiempo que indican que serán asumidas por los gobiernos regionales y locales cuando se produzca la transferencia de competencias sectoriales.

El sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales se sustenta en la reformada Carta Política de 1993, al igual que el proceso de integración y de incentivos para constituir regiones propiamente tales, que trasciendan la circunscripción departamental.

En síntesis, hay un diseño institucional para el desarrollo del actual proceso de descentralización, elaborado sobre la base de las limitaciones exigidas por una convocatoria a elecciones regionales previa. El citado diseño normativo e institucional podría y debería mejorarse; pero no sustituirse, por lo menos hasta que se produzca una mínima consolidación del actual proceso de descentralización.