

# Procesos políticos en el diseño de políticas públicas: el caso de la descentralización y el Parlamento peruano 2001-2006

David Antonio Montoya Chomba



**Procesos políticos en el diseño de políticas públicas:  
El caso de la descentralización y el Parlamento peruano 2001-2006**

Editado por

**Grupo Propuesta Ciudadana**

Dirección: Jirón María Parado de Bellido 150 Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfono: 998 342 992

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

[contacto@propuestaciudadana.org.pe](mailto:contacto@propuestaciudadana.org.pe)

**Presidente del Consejo Directivo**

Javier Azpur Azpur

**Coordinador ejecutivo:**

Federico Tenorio Calderón

**Autor:**

David Antonio Montoya Chomba

**Corrección de estilo:**

Marusia Ruiz-Caro

**Cuidado de edición:**

Nelly Carrasco Camones

**Diseño y diagramación**

Talento Creativo

Primera edición: diciembre de 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-01982

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en  
TAREA Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña  
[tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

Con el apoyo de:

**Ford  
Foundation**

**Brot  
für die Welt**

# **Procesos políticos en el diseño de políticas públicas: el caso de la descentralización y el Parlamento peruano 2001-2006**

David Antonio Montoya Chomba



# Índice

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Marco de la investigación</b>	<b>9</b>
1. Marco teórico	9
2. Hipótesis	13
<b>Capítulo I. Democracia, consenso e institucionalidad</b>	<b>15</b>
1.1 Transición política y promesa electoral descentralista	15
1.2 La aspiración y el camino de la regionalización	18
1.3 Contexto del Parlamento 2001-2006 para el diseño de políticas	20
1.4 La búsqueda del consenso político	21
<b>Capítulo II. Proceso político del diseño de la política pública de la descentralización</b>	<b>27</b>
2.1 Los gobiernos regionales transitorios devinieron en permanentes	36
2.1.1 La reforma constitucional	36
2.1.2 Confirman elecciones regionales departamentales	47
2.2 El sesgo legalista y el incumplimiento de las normas	50
2.2.1 La Ley de Bases de la Descentralización	51
2.2.2 La Ley de Demarcación y Organización Territorial	62
2.2.3 La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	62
2.2.4 La modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	79
2.2.5 La Ley Orgánica de Municipalidades	85
2.2.6 El Poder Ejecutivo aprueba la Ley de Descentralización Fiscal	89
2.2.7 Incentivos para la integración de regiones y la acreditación de competencias	90
2.2.8 Prorrogan el plazo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	92
2.2.9 La integración de las regiones	92

2.3	Las capacidades parlamentarias para el diseño de la política	95
2.4	La formulación de la política y la disputa de los políticos	99
2.4.1	Se divide el oficialismo	99
2.4.2	La disputa política con el APRA	100
2.4.3	La rápida desaprobación de Alejandro Toledo	100
<b>Capítulo III. Principales debilidades del diseño de la política de descentralización</b>		<b>103</b>
3.1	Regiones y gobiernos regionales (departamentalización): lo transitorio se hizo permanente	105
3.2	El departamento de Lima: tres gobiernos regionales	106
3.3	La participación y la voluntad política	107
3.4	El incumplimiento de la hoja de ruta de la Ley de Bases de la Descentralización	108
3.5	Una débil conducción de la descentralización	108
3.6	Lo normativo y la gestión pública subnacional por corregir	110
<b>4. Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización</b>		<b>113</b>
4.1	Los informes anuales parlamentarios sobre la descentralización	116
4.2	Balance de balances de la descentralización	123
4.3	Interrogantes sobre los cambios y la agenda de mejora de la política de la descentralización	133
<b>Conclusiones</b>		<b>136</b>
<b>Recomendaciones</b>		<b>138</b>
<b>Relación de siglas y acrónimos</b>		<b>141</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>		<b>142</b>



# Introducción

La investigación *Procesos políticos en el diseño de políticas públicas: el caso de la descentralización y el Parlamento peruano 2001-2006*, a partir de una metodología de la reconstrucción histórica de actores y sus decisiones, buscó recuperar el debate, la presentación, las propuestas y los acuerdos alcanzados en la formulación de la política de descentralización en el Perú.

El diseño de esta política tiene limitaciones y debilidades que pueden afectar su eficacia y, sobre todo, el cumplimiento de sus objetivos de promover el desarrollo integral del país, fortalecer la democracia y mejorar la presencia del Estado en los territorios, que permita un mayor acercamiento a la ciudadanía. Asimismo, estas hacen más difícil alcanzar la aspiración de que: "La descentralización haya transformado la estructura del ejercicio de gobernar en América Latina".<sup>1</sup>

La existencia de una multiplicidad de actores políticos e intereses, con una representación política deslegitimada, sin sistema de partidos organizados, en medio de una etapa de continuidad de la transición política, constituyó un escenario de debilidad política institucional e impuso un tipo de consenso político en el Congreso de la República que desencadenó un diseño de la descentralización con evidentes límites. Uno de sus resultados fue el referéndum de octubre de 2005 para la integración de regiones. Lo que subyace en este diseño es un tipo de consenso político centrado en lo transaccional. Se alcanzaron acuerdos a cambio de algo.

La política pública de la descentralización fue una reforma del Estado que tuvo el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible y lograr que la ciudadanía pudiera vigilar la toma de decisiones públicas del poder. A su vez, se estableció que la autoridad más cercana y con mejores condiciones de eficiencia y eficacia aborde el problema público mediante la aplicación del criterio de subsidiariedad.

---

1 Burki, Shahid Javed et. al. (1999). *Más allá del centro. La descentralización del estado*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Un problema de esta política pública es que los partidos políticos nunca se propusieron continuar con el desarrollo y los cambios que esta necesitaba, sino que prefirieron convertir al medio para alcanzar el desarrollo en los territorios, en el fin, para postular a sus candidatos cada cuatro años a los gobiernos regionales y locales. Se privilegió el beneficio inmediato partidario antes que buscar los caminos para hacer efectiva la descentralización y la regionalización.

En la historia del Perú han sido pocos los momentos en los que el Parlamento ocupó y concentró las atribuciones institucionales para el diseño de políticas y de reformas del Estado, como el que ocurrió con la descentralización. No solo se organizaron audiencias departamentales, sino que, entre los años 2001 y 2003, al Congreso y, en particular, a las comisiones de Descentralización y Regionalización y a la de Constitución les cupo ser el centro del debate y de las propuestas que alcanzaron gremios empresariales, universidades, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y frentes de defensa, organismos multilaterales, mesas de concertación e incluso la cooperación internacional.

Junto a las interacciones propias de los parlamentarios, entre quienes por lo menos un tercio procedía de experiencias municipales, resalta esta participación ciudadana y pública que implicó el proceso de diseño de esta política. De alguna manera concordaba con la opinión pública, porque la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos de setiembre de 2001 mostraba que el 73% de la población se definía como descentralista.

El objetivo general de este trabajo busca mostrar y explicar el proceso político establecido a través del consenso para diseñar la descentralización en el Congreso de la República entre los años 2001 y 2006. Tal como señala el Informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo:

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas.<sup>2</sup>

En esa misma lógica, el documento trata de hacer visibles los límites y potencialidades del diseño de la descentralización, así como los problemas que puede acarrear la deslegitimación de este proceso por las expectativas no cubiertas. Procura visibilizar el papel de los actores involucrados en el diseño final de esta política, porque, como señala el Banco Mundial, “En esencia, la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización”.<sup>3</sup>

Agradezco al Grupo Propuesta Ciudadana, con el que me reencuentro después de trece años, por la edición y la publicación. A Malena, Sebastián y Gonzalo, por su permanente presencia en todos los esfuerzos personales.

---

2 Stein, Ernesto et al. (Coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. Washington D.C.: BID.

3 Op. Cit.



# Marco de la investigación

## 1. MARCO TEÓRICO

En los procesos políticos, la interacción y los intereses de los actores producen consecuencias y efectos en la toma de decisiones de políticas públicas; afectan su definición, diseño y formulación. Por tanto, influyen decididamente en la determinación final de lo que se concluye como política.

La formulación de políticas públicas es una tarea compleja. Llevar a buen término cualquier reforma de política es un proceso que involucra múltiples actores a través de varias etapas del proceso de formulación e implementación de políticas... se necesitan... formas de cooperación y confianza acerca de la durabilidad y otras propiedades de las políticas... las políticas requieren mucho más que un momento mágico en el que se alinean las estrellas para introducir “la política correcta” (Scartascini y otros, 2010, pp. 8-9).

Por eso, es necesario conocer los procesos políticos que afectan el resultado del diseño de políticas, porque diseñarlas exige una determinada institucionalidad, capacidades o postergación de intereses de los actores que intervienen. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID (2006) plantea: “En entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas públicas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los *shocks* políticos y más adaptables... en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán muy inestables (sujetas a vaivenes políticos) o... inflexibles” (p. 20).

En el Parlamento, los procesos políticos en los que se diseñan políticas se establecen en la fase predecisional. Interesa comprender cómo se alcanzan acuerdos, cuáles son las disputas y contenidos, al igual que el diseño final. Como dice Kingdon (2013) sobre la fase predecisional, los procesos de predecisión siguen siendo un territorio relativamente inexplorado (p. 2).

Siguiendo a Lindblom (1991), podemos decir que el diseño de las políticas lo determina más la política que el análisis. No se hace una investigación o estudio sobre vías de acción y se elige la política pública, sino que los políticos determinan el contenido en mérito a sus acuerdos o desacuerdos:

Las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros... Un gobernante decreta una política a seguir. O el legislativo aprueba una política concreta. O los ciudadanos votan autorizando al ganador en las elecciones a ejercer la autoridad del presidente. O dos adversarios políticos se enfrentan el uno contra el otro de múltiples maneras, desde la eliminación política hasta la contratación del personal del contrario (p. 39).

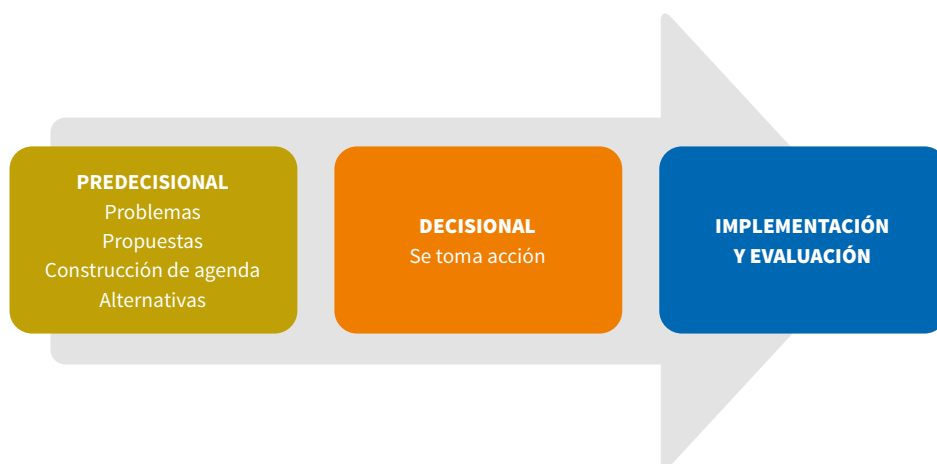
Entre el año 2001 y el 2002 hubo un momento propicio para desarrollar la política pública de la descentralización. Fue una ventana de oportunidad, entendiéndola como la confluencia de tres factores, tal como lo refiere Kingdon (2013): las corrientes separadas de problemas, políticas públicas y de la política se unen en ciertos momentos críticos. Las soluciones se unen a los problemas y ambos se unen a fuerzas políticas favorables. Este acoplamiento es más probable cuando se abren ventanas de oportunidad para impulsar propuestas valoradas de políticas públicas (p. 20).

Estos momentos propicios exigen que los diseñadores de políticas se encuentren preparados para formularlas o tengan el mandato para hacerlo. En el caso que nos ocupa se había colocado en la agenda nacional y existía la voluntad de los políticos, pero se debía construir el contenido o la propuesta de la política. Una de las críticas a su contenido es la aparente velocidad que el Parlamento imprimió a su diseño. Los defensores argumentan que no se podía perder la oportunidad pues, después del fujimorismo, se pedía democratización.

De acuerdo con Lindblom (1991), para la formulación e implementación de políticas públicas se debe:

Entender las características de los participantes... fases... qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros... ¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Separar la elaboración de políticas... en... fases y después analizar cada una de ellas. Primero... cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda... del Gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas (p. 11).

**GRÁFICO 1.** Proceso lineal en la formulación de políticas



Elaboración propia.

Entendemos como etapa o fase predecisional los procesos paralelos y concurrentes que operan en la definición de la agenda política. Barzelay (2003) se refiere al enfoque de John Kingdon y precisa:

...procesos paralelos están influenciados por muchos factores... espíritu nacional, la competencia entre partidos políticos, la cobertura mediática de los asuntos públicos, la investigación sobre las políticas, la actividad de los grupos de interés, las jurisdicciones institucionales cambiantes y la renovación de funcionarios electos y designados (p. 55).

Aquello que se decidía en el Parlamento 2001-2006 ocurría en la fase predecisional y todo lo que se planteaba debía pasar por el tamiz del consenso. Por eso, la argumentación, la persuasión y la presión eran los medios principales para alcanzar dichas políticas. Aunque, a veces, la argumentación buscara cuotas y espacios de poder, Majone (2005) reivindica la persuasión y la comunicación en la acción de gobernar: “la política pública está hecha de palabras... la argumentación es esencial en todas las etapas... de formulación de políticas públicas... un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública... tiene menos que ver con las técnicas formales... que con el proceso de argumentación” (pp. 35-41).

Lindblom (1991) ratifica que, en el diseño, son centrales el argumento y la persuasión de la propuesta política. Al respecto dirá: “la persuasión funciona mediante la simple repetición del mensaje o mediante actos espectaculares o cualquier otra manera de eliminar los juicios críticos... Especialmente entre los líderes políticos, incluyendo los funcionarios, la persuasión se basa en la comunicación de hechos críticos” (p. 44).

En el diseño de políticas en el Parlamento, la interacción de actores lleva a la negociación política, a alcanzar acuerdos y a tomar decisiones, como lo expresan Scartascini y otros en el Informe del BID del 2010:

El PFP (proceso de formulación de políticas)... [es un] espacio de negociaciones (o transacciones) entre los actores políticos. Algunos... intercambios son consumados de manera instantánea... otros... ocurren... (como un voto en el Congreso o la transferencia de recursos para un proyecto) se intercambian por promesas de acciones o recursos futuros (transacciones intertemporales). El tipo de transacción... dependerá de las posibilidades provistas por el entorno institucional... credibilidad y capacidad de *enforcement* de acuerdos políticos y de política pública... para que los actores políticos puedan comprometerse y participar en transacciones intertemporales o... para que puedan cooperar (pp. 14-15).

En esa misma línea, Scartascini y Tommasi (2012), desde un enfoque institucional, señalan que:

una mayor institucionalización lleva a mejores políticas... y mejores políticas... a mejores resultados... las políticas... dependen de ciertas características de la implementación de estas políticas, tales como su estabilidad, la capacidad... y el grado en el cual se las aplica adecuadamente (*enforcement*) (p. 5).

Spiller y Tommasi (2000), desde la experiencia argentina y el papel del Poder Legislativo en la formulación de políticas, afirman que la alta rotación perjudica el establecimiento de acuerdos de largo plazo:

los últimos 60 años... Diputados ha sido compuesta por individuos con un promedio de tres años de experiencia. La alta rotación no solo le resta... eficacia al Congreso... [sino que] hace que los diputados definan sus estrategias sobre la base de un horizonte de muy corto plazo (p. 436).

Señalaron que esta perspectiva obliga a observar los incentivos para la formulación de políticas basándose en la expectativa de resultados positivos futuros y que estos se ven afectados por las condiciones institucionales o desincentivos de los actores claves para llevar a cabo intercambios o acuerdos intertemporales en la formulación de políticas. En el caso de la generación de políticas desde los Poderes Legislativos, los incentivos de los actores políticos claves están determinados por las reglas electorales, las cuales afectan sus estrategias y sus potenciales ascensos políticos.

En relación con el cumplimiento de los acuerdos, en la publicación del BID (2010), Scartascini y otros afirman lo siguiente:

Asociamos la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales... sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular. Así, el concepto de estabilidad de las políticas está estrechamente vinculado al concepto de credibilidad de las políticas (p. 11).

Las preferencias e intereses jugaron un rol central en la formulación de las políticas en un espacio político como el Congreso de la República, sin mayorías absolutas, lo que obligaba a buscar consensos en un contexto en el que la mayoría de los actores políticos había hecho de este tema su principal oferta electoral, como parte del proceso de democratización, en contraposición a la década anterior del fujimorismo.

## 2. HIPÓTESIS

Las fuerzas políticas del Parlamento hicieron uso de la ventana de oportunidad del proceso electoral de 2001, en el que todos los partidos prometieron retomar la descentralización, y se instaló la narrativa de la urgencia del cumplimiento de esta oferta mediante un consenso parlamentario. Este consenso duró del año 2001 al 2003. En ese período se modificó la Constitución y se aprobaron la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. A inicios de 2004, por su lado, el Gobierno aprobó la Ley de Descentralización Fiscal mediante el Decreto Legislativo 955, que rige el tratamiento financiero a los gobiernos regionales, a través de transferencias presupuestales, a la espera de que se formaran regiones para que pudiera delinearse una descentralización fiscal más apropiada.

- 1** Primera hipótesis: el débil consenso y la precariedad política alcanzó solo para crear gobiernos regionales en los departamentos como instancias transitorias que deberían derivar en regiones. Esto en concordancia con las etapas predecisionales y los mecanismos para la formulación de las políticas planteadas que estableció Lindblom (1991), así como con el proceso de formulación de políticas y el tipo de transacciones y negociaciones propuestas por Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (BID, 2006).
- 2** Segunda hipótesis: el sesgo legalista en el diseño de la política llevó a pensar que sería suficiente modificar la Constitución y aprobar las leyes orgánicas, con etapas incluidas, para que se cumpliera perfectamente la ruta señalada. Como lo señalaron Scartascini y otros (2010) “en el juego político... se deciden las políticas públicas, mediante estabilidad o grandes vaivenes”.
- 3** Tercera hipótesis: el diseño de la política tuvo como base las capacidades y los antecedentes políticos municipales de un tercio de los parlamentarios, más que las capacidades técnicas como *policy makers*, tal como lo refieren Spiller y Tommasi (2000) en relación con la experiencia y el comportamiento cortoplacista; las palabras y la argumentación de Majone (2005) y la capacidad de persuasión de Lindblom (1991).





# DEMOCRACIA, CONSENSO E INSTITUCIONALIDAD

## 1.1 TRANSICIÓN POLÍTICA Y PROMESA ELECTORAL DESCENTRALISTA

El Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) suprimió *de facto* el proceso de regionalización iniciado en 1989. Entre 1990 y 1992, las Asambleas Regionales fueron los órganos de gobierno de once regiones creadas como parte de la descentralización ordenada por la Constitución de 1979, durante el primer Gobierno de Alan García. Fujimori reemplazó estas asambleas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). En abril de 1992 estableció los CTAR como entes desconcentrados del Ministerio de la Presidencia y los mantuvo hasta el final de su Gobierno, con lo que incumplió la octava disposición final y transitoria de la Constitución de 1993, que establecía como prioridad desarrollar la descentralización y elegir nuevas autoridades a más tardar en 1995.

Como recuerda Planas (1998), en materia de descentralización, el Perú ha pasado sucesivamente de procesos de descentralización a centralización (pp. 13-14).

**TABLA 1.** Trayectoria histórica de la descentralización

Años	Proceso
1823-1834	Proceso descentralista. Instauración de las Juntas Departamentales de 1823, que fueron suspendidas por Bolívar en 1828.
1834-1872	Por la coyuntura con la Federación en Bolivia se instauró una etapa centralista; desaparecieron las municipalidades.
1873-1920	Etapa descentralista. Manuel Pardo creó Concejos Departamentales (1873-1880) y Juntas Departamentales (1886-1920). Restablecidas por la Ley de Descentralización Fiscal que aprobó el Congreso de Cáceres. Se interrumpieron por la Guerra con Chile.
1921-1980	Leguía disolvió las Juntas Departamentales, absorbió sus rentas y promulgó una ley orgánica centralista. No se implementaron Concejos Departamentales (Constitución de 1933). Ley de Descentralización Económica y Administrativa en setiembre de 1933.
1980-1992	Etapa de consenso regional y municipalista. Regreso a la democracia y la Constitución política de 1979 restituyó las Corporaciones de Desarrollo (Cordes). El Gobierno de Alan García inició un proceso de regionalización en 1988. Instaló once gobiernos regionales con atribuciones limitadas y se constituyeron Asambleas Regionales.
1992-2001	Se crearon el Ministerio de la Presidencia y los CTAR, que constituyeron espacios de gasto social dirigidos por Alberto Fujimori.
2002-2006	Reinicio de la descentralización. Se modificó el capítulo XIV de la Constitución política, así como leyes orgánicas nacionales.

Fuente: Planas, Pedro (1988). *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima. Elaboración propia.

En su mensaje a la nación como presidente del Gobierno de transición, Valentín Paniagua (2000) colocó en la agenda política la descentralización para el desarrollo de la nación: “Soy perfectamente consciente de que mientras no se descentralice el país, nuestra democracia y nuestro desarrollo serán débiles”. En la campaña electoral del año 2001, los partidos prometieron restablecer la descentralización. Unidad Nacional (UN) planteó en su Plan de Gobierno (2001) “reforma del Estado... descentralización, salud de calidad, educación de calidad”.

Tanaka (2005) recordó que la lucha contra el centralismo se convirtió en una bandera política contra Fujimori y fue alentada por Alejandro Toledo:

El discurso descentralista, bastante gaseoso... empezó a expresarse en la necesidad de formar gobiernos regionales como una instancia intermedia entre los municipios... y el Gobierno... Este cambio empezó a darse con la segunda vuelta de las elecciones del 2001, que enfrentaron a... Toledo y... García. Este último reclamaba para sí... los sentimientos descentralistas, dado que durante su gobierno... se



constituyeron gobiernos regionales... obligó al candidato Toledo a “radicalizar” sus posiciones... en el poder... Toledo lanzó apresuradamente... elecciones de gobiernos regionales... sobre la base de los departamentos... de una manera sorpresiva e improvisada, existiendo otras opciones más razonables a la mano (pp. 48-49).

En su primer mensaje a la nación el 28 de julio de 2001, Alejandro Toledo anunció desde el Parlamento que las elecciones regionales y municipales serían en noviembre de 2002 y se comprometió a “impulsar un profundo proceso de descentralización... soy un rebelde con causa contra el centralismo”. La descentralización comenzó a ser un eje central del régimen, a pesar de no tener un diseño claro. Otros notaban a Toledo dubitativo, como lo señala Alberto Vergara (2009), citando a Romeo Grompone (2005): “en funciones [Toledo] pareció dubitativo acerca de la reforma prometida... ante una popularidad que caía en picada y movimientos sociales protestando... Toledo aceptó emprender la reforma más como reflejo de supervivencia” (p. 21).

En ocho meses se formalizó la convocatoria presidencial a las elecciones regionales y municipales mediante el Decreto Supremo 021-2002-PCM. A través del Decreto Supremo 015-2001-PRES se creó la Secretaría Técnica de la Descentralización en el Ministerio de la Presidencia para interactuar con el Parlamento y apoyar a la Comisión Nacional de Descentralización, instancia consultiva creada por el Decreto Supremo 107-2001-PCM. Se designó como presidente a Juan Manuel Guillén. A los pocos días, Guillén renunció por discrepancias con el enfoque del proceso. “Guillén no simpatizaba... con la idea de constituir inmediatamente gobiernos regionales, inclinándose... por propuestas... que tuvieran como eje a los gobiernos locales” (Tanaka, 2002, p. 25).

En un estudio de la Contraloría General de la República (2014) se señala que convergieron factores políticos y sociales con la demanda por descentralización y que en las elecciones de 2001 se aplicó el distrito múltiple para elegir congresistas, por lo que el resultado electoral fue sesgado hacia las provincias. “Muchos de los... influyentes congresistas habían sido alcaldes... llegaban con ideas y propuestas aprendidas durante su gestión municipal” (p. 38).

En la VI Conferencia Nacional de Desarrollo Social (Conades 2001) dos mil setecientos representantes de organizaciones de la sociedad civil plantearon: “¡Descentralización ahora!” (Klauer, 2002, p. 44). Este contexto concordaba con el de la opinión pública. La encuesta del Instituto de Estudios Peruanos de setiembre de 2001 mostró que el 73% de la población se definía descentralista (Contraloría General, 2014, p. 40).

En un texto de coautoría, Zas Friz (2005) dijo lo siguiente:

La descentralización fue un tema relevante en las propuestas electorales de... candidatos en las elecciones de 2001. Los candidatos presidenciales de Perú Posible y del APRA plantearon que las elecciones para gobiernos regionales debían realizarse a fines de 2002. Este objetivo político... subordinó todo otro debate (2005, p. 23).

Zas Friz (2004) afirmó que todas las normas tomaron en cuenta este objetivo político: “Esta cuestión explica, entre otros temas, el contenido mismo de las normas aprobadas”.

## 1.2 LA ASPIRACIÓN Y EL CAMINO DE LA REGIONALIZACIÓN

En la campaña electoral de 2001, restablecer la descentralización fue uno de los temas centrales de los partidos. En la sustentación de la reforma constitucional del capítulo de la descentralización, Luis Guerrero (2001) dijo: “¿Quién de nosotros no ha hablado sobre la descentralización en su campaña... ¿Cuál de los candidatos no se ha referido a la descentralización?” (p. 3080). Carlos Ferrero, presidente del Parlamento en el período 2001-2002, entrevistado en un medio de comunicación el 9 de marzo de 2002 sobre la aprobación entusiasta del capítulo XIV de la descentralización en la Constitución afirmó: “el entusiasmo se explica... tenemos la satisfacción de estar cumpliendo una promesa electoral. Todos los partidos políticos... dijeron: *lo primero que haremos es empujar la descentralización*”.<sup>4</sup>

La descentralización fue una promesa electoral y una aspiración, tal como lo reiteró Juan de la Puente, consejero presidencial de Toledo, preguntado sobre ¿por qué el presidente Toledo el 28 de julio de 2001 anunció la convocatoria a elecciones regionales el año 2002? Algunos críticos señalan que no lo consultó con nadie. Al respecto comentó:

No saben del proceso... Viene como un *consenso que alcanzaron las fuerzas democráticas antifujimoristas...* [cursivas añadidas] del 97... cuyo punto culminante fue el Acuerdo de Gobernabilidad que suscribieron 14 partidos políticos en noviembre de 1999... En ese... Acuerdo... el cuarto consenso era la descentralización. Esto estaba muy pegado a... activismo regional... Uno puede registrar que entre el 97 y 2000 se produce una intensa movilización nacional... Frente de Defensa de Ica, Frente Patriótico de Loreto, Frente de Defensa de los intereses de Huánuco, la Asamblea Regional del Cusco, planteaban... el horizonte descentralista... cuando Toledo se convierte en el líder de la oposición... recoge... esta demanda descentralista... construye su... lista parlamentaria que gana el 2001... pacta con el partido descentralista de Guerrero (Perú Ahora), que tuvo alcaldes como Sivina... Jurado... Villanueva... Toledo... postula recogiendo varias identidades, pero también recoge la identidad descentralista, que es fruto de... la lucha descentralista 97-2000 y el Acuerdo de Gobernabilidad que él firma. Este antecedente es clave para ver por qué Toledo en su primer mensaje dice lo que dice.<sup>5</sup>

En la audiencia pública “Bases y criterios para el proceso de descentralización”, organizada por la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso el 20 de abril de 2002 en el Parlamento, Carlos Bruce, exministro de la Presidencia de Toledo, señaló:

---

4 Disponible en <https://shorturl.at/ruJMU>

5 Entrevista personal a Juan de la Puente Mejía, exasesor presidencial de Alejandro Toledo. Marzo de 2016.

el proceso de descentralización es la reforma más importante... *En nuestro caso, existe la voluntad política de llevar este proceso adelante, ha estado en nuestro plan de gobierno, ha sido parte de nuestra oferta electoral y es una reforma que hemos iniciado decididamente y por la que... existe un gran consenso nacional* [cursivas añadidas] (Bruce, 2002, p. 44).

El 17 de octubre de 2001, en la sesión ordinaria de la Comisión de Descentralización, los representantes del Banco Mundial, Yasuhiko Matsuda y Fernando Rojas, presentaron sus puntos de vista sobre la descentralización que se estaba gestando en el Parlamento. En relación con las experiencias en América Latina y los candados que se colocan en estas reformas, Fernando Rojas planteó lo siguiente:

El impulso consiste en “hagámoslo de una vez por todas”, y el temor consiste en “si no lo hacemos ahora, se pierde el momento”; y ese temor es justificado... observando... procesos en la región... la resistencia del viejo Estado Centralista es muy grande... no es posible dejar pasar el momento en vano, so pretexto de que vamos a seguir estudiando y... planeando... los países tienen que aprovechar sus oportunidades... el riesgo consiste en... que se crea una camisa de fuerza de la cual no se pueda salir después.<sup>6</sup>

En el Perú, el diseño de la descentralización se fue gestando desde fines de los noventa en continuidad con la regionalización instaurada en 1989. Un hito fue la suscripción del Acuerdo de Gobernabilidad, el 25 de noviembre de 1999, por catorce organizaciones políticas de diverso corte ideológico, que alcanzaron un consenso para promover la descentralización con elecciones de los gobiernos regionales.<sup>7</sup> El 4 de marzo de 2002, el presidente Toledo convocó a las fuerzas políticas presentes en el Parlamento y a la sociedad civil para lograr un Acuerdo Nacional que tuviera entre sus compromisos “la institucionalización de un Estado moderno descentralizado y ético al servicio de los ciudadanos”.

Además, la descentralización en el Perú es una antigua aspiración desde los inicios de la República, con una presencia pendular de más o menos centralismo. Como señala Dammert (2003) citando a Planas: “Desde su fundación... republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida... Casi no hay texto constitucional... que no disponga que debe organizarse el... Estado en forma descentralizada. De... 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican” (p. 10). Asimismo, las tres principales corrientes políticas del siglo XX coinciden desde sus posiciones sobre la descentralización y el desarrollo. Víctor Raúl Haya, del APRA, dijo el 23 de agosto de 1931 en la Plaza de Acho:

Sobre la región económica hay que erigir la región política. Este regionalismo económico envuelve, pues, el llamado descentralismo... va más allá que él porque lo garantiza mejor y no lo presenta como un fin, siendo el descentralismo en sí un medio... la región económica es nuestra forma de acción descentralista.

---

6 Departamento de Transcripciones del Congreso de la República. Primera legislatura ordinaria de 2001. Comisión de Descentralización y Regionalización. Miércoles 17 de octubre de 2001.

7 Véase <<https://larepublica.pe/politica/328928-acuerdo-de-gobernabilidad-resurge-como-garantia-de-un-peru-grande-fuerzas-democraticas-reco/>>.

En *La realidad nacional*, Víctor Andrés Belaúnde (1930) precisó: “El único problema por resolver es el de encontrar la fórmula por la cual esa unidad sea más justa, sea más rica, sea más fuerte... esa fórmula consiste en un regionalismo armónico”. José Carlos Mariátegui (2007), quizá adelantándose al diseño de la descentralización del año 2002, precisó que: “Ningún regionalista inteligente pretenderá... que las ‘regiones’ sean los ‘departamentos’. Cuando hablamos de departamento, estamos haciendo referencia a un término político, no es un término real... el regionalismo superpone al departamento y a la comuna un órgano nuevo: la región” (p. 169).

### 1.3 CONTEXTO DEL PARLAMENTO 2001-2006 PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS

Estudios parlamentarios afirman que los Gobiernos de América Latina están en mejores condiciones institucionales para formular leyes y políticas que los Parlamentos. Una investigación en Argentina sobre el Congreso y el presupuesto nacional refiere que “En América Latina los... legislativos están en situación de desequilibrio respecto de la figura presidencial, usualmente con menores capacidades técnicas y facultades” (Uña, 2005, p. 4). Patriau (2014, p. 5) abunda en que, históricamente, en un período de más de veinte años, el Poder Ejecutivo ha tenido mayor participación legislativa, ya sea mediante decretos legislativos o decretos de urgencia. En el segundo Gobierno de Belaúnde, estos superaron en un 58.36% a las leyes que emitió el Congreso. En el primer Gobierno de García, esta producción llegó al 66% y con Fujimori la cifra llegó al 115%. Durante el Gobierno de Toledo, la tendencia se revirtió y el Parlamento alcanzó una participación en la producción legislativa del 82% del total.

Si bien la capacidad del Poder Ejecutivo para formular iniciativas puede ser superior a la del Parlamento, en el caso del diseño de la política de descentralización del período 2001-2006, aun cuando el Gobierno central acompañó el proceso, el escenario principal estuvo en el Parlamento. El Gobierno no presentó proyecto alguno para la reforma constitucional de la descentralización, ni para la ley de bases.

De la Puente afirmaría:<sup>8</sup>

ese vanguardismo descentralista... ese grupo lo presidía Luis Guerrero... que rápidamente tensionó con... Dagnino, porque... decía que había que ir con más calma. En varios momentos... Toledo administró la disputa entre Dagnino y Guerrero, pero no podía manejar los tiempos de la bancada... se pierde la oportunidad para presentar un proyecto de ley.

Esta ausencia del Ejecutivo iba a contracorriente de análisis institucionales como el de Morón y Sanborn (2007): “En... estos escenarios, los principales cambios de política son iniciados por el Ejecutivo y frecuentemente mediante la facultad legislativa delegada” (pp. 50-51).

---

8 De la Puente, Loc. Cit.

La experiencia municipal de los parlamentarios “descentralistas” y provincianos fue la base para el diseño de la descentralización. La estructura de los gobiernos regionales es un símil de las municipalidades. Pease (2006) matizaría la calidad de “Parlamento provinciano” al señalar: “Muchos ‘provincianos’ estaban... distanciados de los electores de sus departamentos... tenían muchos años... en Lima y sus votos preferenciales tenían un anclaje importante en Lima” (p. 87).

Al culminar el período legislativo 2001-2006, de esta “vanguardia descentralista” ninguno fue reelecto y el tema de la descentralización perdió sostenibilidad y dejó de ser una prioridad. La alta rotación electoral de los congresistas peruanos, pues un 80% no es reelecto, afecta la especialización respecto de la descentralización y de otros temas y provoca una crisis de representación que acentúa la equivocada demanda ciudadana de buscar siempre nuevos políticos. Desde el 2000 existe una alta tasa de renovación legislativa.

**TABLA 2.** Tasa de reelección de congresistas en el Perú

Período	2000-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2016	2016-2021
Curules	120	120	120	130	130
Congresistas reelectos(as)	28	32	16	28	29
Porcentaje	23.3%	26.6%	13.3%	21.5%	22.3%

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Spiller y Tommasi (2000) reflexionan sobre las consecuencias negativas cuando hay un norte cortoplacista y poca experiencia parlamentaria: “La falta de experiencia en el cargo y el comportamiento cortoplacista asociado a ella impactan... en la organización... y desempeño del Congreso... Dada la falta de profesionalidad y de experiencia... estos enfrentarán serias dificultades para tratar aspectos sumamente técnicos” (p. 436).

## 1.4 LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO POLÍTICO

Las elecciones generales al Parlamento de 2001 configuraron un mapa político sin mayorías absolutas, como lo muestra un resumen estadístico de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).<sup>9</sup> Carlos Ferrero fue el primer presidente del Parlamento en el período 2001-2002. Sus primeras palabras al instalar este período, el 27 de julio de 2001, fueron: “Esta Mesa recibe un Parlamento que requiere... ser reformulado en sintonía con las expectativas... y... el mandato de nuestros electores” (Ferrero, 2001, p. 102).

Ferrero promovió una Mesa Directiva con cinco vicepresidencias “para trabajar juntos en el manejo del Parlamento... hemos invitado al grupo Unión Parlamentaria Descentralista y al Frente Independiente Moralizador, para que el manejo de la Mesa... sea... de común acuerdo” (Ferrero, 2001, p. 106). Ese fue el acuerdo principal del Parlamento. Como señala Delgado-Guembes (2012): “el consenso en la diversidad de posiciones e intereses no es gratuito... El arte parlamentario consiste en encontrar el punto medio entre la redundancia argumentativa y la exclusión de puntos contrarios... sobre la base de la discrepancia” (p. 36).

9 Véase <<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/RESUMEN/CONGRESO/9.pdf>>.

El Parlamento 2001-2006 funcionó con un presidente y cinco vicepresidentes. La Mesa Directiva decidía sobre recursos humanos, logística, contrataciones y las prioridades de la agenda legislativa o de control político. Otra figura que instituyeron en la lógica del consenso, y que perdura, fue la Junta de Portavoces, que facilitó la aprobación de las normas mediante la exoneración de requisitos para el debate parlamentario. En 2002 se mantuvo la estrategia de la “concertación” en la conducción del Congreso. El reelecto Carlos Ferrero diría el 27 de julio de 2002, al instalarse el período 2002-2003: “los congresistas han dispuesto... que la concertación continúe... por segunda vez... se ha elegido una mesa... multipartidaria, en la que... las resoluciones se tomarán... por consenso... estamos diciéndole al país... que nadie es mayoría... El pueblo quiso que el poder fuese compartido y... será compartido... obliga a... realizar el esfuerzo de concertar y buscar acuerdos” (Ferrero, 2002, p. 26).

La búsqueda del consenso se reflejó en la distribución de comisiones en el período 2001-2006. En el año 2001 se incrementaron las comisiones ordinarias. En el período parlamentario 2000-2001, las comisiones fueron 26. El 2001, las comisiones aumentaron a 28. Se crearon comisiones como Juventud y Deporte que surgió de la Comisión de Educación.<sup>10</sup> De la Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobiernos Locales se desprendió la de Gobiernos Locales como cuota de Unidad Nacional, lo cual afectaría el diseño de la descentralización.

---

10 Véase <<http://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/2001/index.html>>.

**TABLA 3.** Comisiones ordinarias del Congreso 1995-2006

1995	1996	1997-2000	2000	2001-2006
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos Agrarios, Medio Ambiente y Amazonía</li> <li>• Constitución y Reglamento del Congreso</li> <li>• Defensa Nacional y Orden Interno</li> <li>• Derechos Humanos y Pacificación</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación, Cultura y Deportes</li> <li>• Energía, Minas, Pesquería, Industria y Comercio</li> <li>• Fiscalización</li> <li>• Justicia</li> <li>• Presupuesto y Cuenta General de la República</li> <li>• Relaciones Exteriores e Interparlamentarias</li> <li>• Salud, Población y Familia</li> <li>• Trabajo y Seguridad Social</li> <li>• Turismo, Telecomunicaciones e Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agraria</li> <li>• Ambiente, Ecología y Amazonía</li> <li>• Constitución y Reglamento del Congreso</li> <li>• Defensa Nacional y Orden Interno</li> <li>• Derechos Humanos y Pacificación</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación, Cultura y Deportes</li> <li>• Energía, Minas, Pesquería, Industria y Comercio</li> <li>• Fiscalización</li> <li>• Justicia</li> <li>• Presupuesto y Cuenta General de la República</li> <li>• Relaciones Exteriores e Interparlamentarias</li> <li>• Salud, Población y Familia</li> <li>• Trabajo y Seguridad Social</li> <li>• Turismo, Telecomunicaciones e Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acusaciones Constitucionales</li> <li>• Agraria</li> <li>• Ambiente, Ecología y Amazonía</li> <li>• Ciencia y Tecnología</li> <li>• Constitución</li> <li>• Contra el Abuso de Autoridad</li> <li>• De la Mujer, Desarrollo Humano y Deporte</li> <li>• Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia</li> <li>• Derechos Humanos y Pacificación</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación y Cultura</li> <li>• Energía, Minas y Pesquería</li> <li>• Fiscalización</li> <li>• Industria, Comercio y Servicios</li> <li>• Infraestructura y Servicios</li> <li>• Justicia</li> <li>• Pequeña y Microempresa</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Reforma de Códigos</li> <li>• Relaciones Exteriores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acusaciones Constitucionales</li> <li>• Agraria</li> <li>• Ambiente, Ecología y Amazonía</li> <li>• Asuntos Indígenas</li> <li>• Ciencia y Tecnología</li> <li>• Constitución y Reglamento</li> <li>• Contra el Abuso de Autoridad</li> <li>• Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia</li> <li>• Derechos Humanos</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación, Cultura y Deportes</li> <li>• Energía, Minas y Pesquería</li> <li>• Fiscalización</li> <li>• Industria, Comercio y Servicios</li> <li>• Infraestructura y Transportes</li> <li>• Justicia</li> <li>• Mujer y Desarrollo Humano</li> <li>• Pequeña y Microempresa</li> <li>• Presupuesto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agraria</li> <li>• Ambiente, Ecología y Amazonía</li> <li>• Asuntos Indígenas y Afroperuanos</li> <li>• Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales</li> <li>• Cultura y Patrimonio Cultural</li> <li>• Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos</li> <li>• Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia</li> <li>• Derechos Humanos</li> <li>• Desarrollo Alternativo, Lucha contra las Drogas y el Lavado de Dinero</li> <li>• Descentralización y Regionalización</li> <li>• Economía</li> <li>• Educación, Ciencia y Tecnología</li> <li>• Energía y Minas</li> <li>• Fiscalización y Contraloría</li> <li>• Gobiernos Locales</li> <li>• Industria, Comercio, Turismo y Pymes</li> <li>• Integración y Relaciones Interparlamentarias</li> </ul>

1995	1996	1997-2000	2000	2001-2006
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisora de la Cuenta General de la República</li> <li>• Salud, Población y Familia</li> <li>• Simplificación Legislativa y Reglamento del Congreso</li> <li>• Trabajo y Seguridad Social</li> <li>• Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de Códigos</li> <li>• Relaciones Exteriores</li> <li>• Revisora de la Cuenta General de la República</li> <li>• Salud, Población y Familia</li> <li>• Simplificación Legislativa</li> <li>• Trabajo y Seguridad Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justicia</li> <li>• Juventud y Deporte</li> <li>• Modernización de la Gestión del Estado</li> <li>• Mujer y Desarrollo Humano</li> <li>• Pesquería</li> <li>• Presupuesto y Cuenta General de la República</li> <li>• Relaciones Exteriores</li> <li>• Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad</li> <li>• Seguridad Social</li> <li>• Trabajo</li> <li>• Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción</li> </ul>

Fuente: Portal institucional del Congreso de la República ([www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)). Elaboración propia.

Alcanzar el consenso no estuvo exento de tensiones, como las que sucedieron en la conformación de las comisiones ordinarias. En el pleno del 6 de agosto de 2001, Carlos Ferrero planteó que se debía avanzar en aprobar el cuadro de comisiones a pesar de no haberse logrado unanimidad. Luego de un extenso debate se aprobaron las 28 comisiones ordinarias (Ferrero, 2001, p. 148).



D S N E E C E T A L I Z A O I



# 2

## PROCESO POLÍTICO DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En consonancia con los aportes de Lahera (2004), podríamos sintetizar que no puede haber políticas públicas sin el ejercicio de la política.

la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca... Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición... la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas.

Sin embargo, la política, es decir las decisiones y las voluntades políticas, pueden a veces no encontrarse o vincularse con las políticas públicas, que es el modo de cómo se afronta la resolución de los problemas públicos; o encontrarse de maneras muy diversas. Lahera precisa que puede haber política sin propuestas de políticas públicas, y entonces tendríamos un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los actores políticos y sociales. O puede tratarse de política sin políticas públicas, en cuyo caso esta podría ser más demagógica. Lahera sostiene también que puede haber políticas públicas que no consideren la política, lo que debilitaría la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño. Dicho de otro modo, dentro del Gobierno no se pueden olvidar la política y fuera de este no se pueden olvidar las políticas públicas. Lahera precisa que la política se refiere al poder, mientras que las políticas públicas se ocupan de las soluciones a los asuntos públicos.

En ese momento, los políticos en el Parlamento tuvieron un papel central en el resultado del diseño de la política de descentralización. No eran propiamente policy makers (diseñadores de políticas). La política se impuso sobre el diseño. Coincidiendo con el Banco Mundial (1999): “En esencia, la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización”.

Luego del proceso autoritario que significó los diez años del Gobierno de Fujimori y Montesinos en la década de 1990, la política de descentralización se enmarcó dentro del proceso de democratización que se reclamaba desde distintos frentes contra el autoritarismo. En un sentido profundo, como dice el Banco Mundial, la descentralización aporta al proceso de democratización y se constituye en una estrategia que busca la estabilidad política. Entonces, no solo es un medio para buscar el desarrollo, sino que también es un mecanismo institucional para integrar a la oposición a un proceso de negociación formal.

Las claves principales para seguir el proceso político del diseño de la política pública de la descentralización en el Congreso de la República, después de la década del Gobierno de Alberto Fujimori y de la transición encabezada por Valentín Paniagua, fueron las promesas electorales de retomar el camino de la descentralización, así como el pie forzado que Alejandro Toledo colocó el 28 de julio de 2001 en su mensaje a la nación, cuando prometió convocar en noviembre de 2002 a elecciones de gobiernos regionales. Por supuesto, también estaba el interés de los que perdieron la elección presidencial por que el poder político se descentralizara con nuevas autoridades elegidas.

En el proceso político y legislativo para el diseño de la política pública de la descentralización, que abarcó entre el 2001 y mayo de 2003, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, el Poder Ejecutivo no presentó ninguna iniciativa legislativa formal que permitiera conocer la propuesta del Gobierno respecto de esta reforma del Estado. Formalmente, el Poder Ejecutivo se abstuvo de usar su competencia de iniciativa legislativa.

La ausencia del Poder Ejecutivo en un tema central como la reforma política de la descentralización iba a contracorriente de los análisis institucionales en el Perú. Morón y Sanborn (2007) establecen escenarios de cambios de política dependiendo de la fuerza presidencialista o de la mayoría política en el Parlamento y señalan que: “En cada uno de estos escenarios, los principales cambios de política son iniciados por el Ejecutivo y frecuentemente mediante la facultad legislativa delegada...” (pp. 50-51).

Esta mirada es confirmada por Patriau (2014):

En varios estudios sobre América Latina, el poder Ejecutivo en Perú es un órgano de gran fortaleza frente al poder Legislativo. De cara a este fuerte presidencialismo, la capacidad técnica y profesional del Congreso peruano es valorada entre las más bajas de la región. La combinación de un presidencialismo constitucionalmente más poderoso y una legislatura débil en términos de competencias técnicas sugiere que la intervención del Congreso peruano en el proceso de políticas públicas resulta marginal (p. 104).

En contraposición a estos análisis, en el proceso político de formulación de la política descentralista, el Parlamento y los políticos no tuvieron ningún papel marginal.

Si bien el Gobierno de Alejandro Toledo no tuvo una propuesta formal de proyecto de ley sobre la descentralización, sí hubo un aporte fluido de parte de especialistas del Poder Ejecutivo al Congreso de la República, nucleados en el Ministerio de la Presidencia, desde que se creara la Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización, mediante el Decreto Supremo 015-2001-PRES del 16 de agosto de 2001. Esta secretaría, que estuvo conducida por Pedro Planas, se creó como órgano de apoyo del Despacho del Ministerio de la Presidencia con funciones tales como, proponer la organización y el calendario de los procesos de descentralización, con el objetivo de fortalecer los gobiernos locales y convocar a las elecciones regionales en el año 2002. Asimismo, debía elaborar la estructura de gobiernos regionales autónomos y coordinar las directivas del Ministerio de la Presidencia con las iniciativas y propuestas del Congreso, en especial con las de los integrantes de las comisiones de Descentralización y de Gobiernos Locales.

Alrededor de esta secretaría, Planas logró nuclear un grupo de especialistas en el tema, como Carlos Barrenechea, Rudecindo Vega, Luis Chirinos, Alberto Flores, Julio López, Ana María Romero y Martín Soto, quienes junto a los miembros de las comisiones de Descentralización y de Constitución del Congreso elaboraron el proyecto de ley de reforma constitucional sobre la descentralización, tal como lo señala la Contraloría General de la República (2014):

en el Congreso se vivía una gran efervescencia por la descentralización política, con altísimas expectativas acerca del autogobierno y las elecciones de autoridades regionales. En la primera legislatura ordinaria del 2001 se designó a Luis Guerrero, exalcalde de Cajamarca, como presidente de la Comisión de Descentralización, y a Tito Chocano, exalcalde de Tacna, como presidente de la Comisión de Gobiernos Locales. Ellos, junto a los funcionarios de la Secretaría Técnica para la Descentralización del Ministerio de la Presidencia, elaboraron el proyecto de ley de reforma del capítulo sobre la Descentralización de la Constitución (p. 41).

La Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización del Ministerio de la Presidencia elaboró un documento-guía de propuestas y una hoja de ruta de la reforma descentralista 2001-2021 que se publicó en el año 2002. El diseño de esta reforma que finalmente se aprobó empezó su camino en diciembre de 2001, cuando se aprobó en primera votación la reforma del capítulo sobre descentralización de la Constitución, la que se confirmó en segunda votación en marzo de 2002.

Una muestra de este trabajo fue el convencimiento que mostró a nombre del Gobierno el entonces ministro de la Presidencia, Carlos Bruce, sobre la pertinencia y necesidad urgente de optar por el proceso de descentralización y la reforma constitucional. Esto se evidenció en su presentación ante la Comisión de Descentralización el 5 de setiembre de 2001, donde no solo avaló el proceso, sino que marcó pautas y plazos para la aprobación de los marcos legales correspondientes y convocó a un pacto de por lo menos veinte años para este proceso, además de establecer una relación cercana entre la Secretaría Técnica del Ministerio de la Presidencia y el Congreso de la República.

Reformado el capítulo XIV de la Descentralización en la Constitución, los parlamentarios promotores de la descentralización, sobre todo Luis Guerrero, se abocaron a la formulación de la Ley de Bases de la Descentralización. Casi todos los grupos políticos presen-

taron iniciativas legislativas sobre la ley de bases y la ley de gobiernos regionales. Este empuje descentralista duraría, con ciertos problemas, hasta la formulación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, momento en el que empezaron los problemas sobre el consenso alcanzado para la reforma descentralista y su desarrollo.

Los políticos del Parlamento tuvieron un papel central en el diseño de la política de descentralización. Los congresistas identificados como los “descentralistas”, sobre todo exalcaldes, exregidores o exfuncionarios municipales, fueron los primeros en promover y argumentar la definición de esta política. En este proceso político, el Gobierno de Toledo no presentó ninguna iniciativa legislativa sobre la reforma constitucional y la ley de bases, solo formuló iniciativas en mayo de 2002 sobre la demarcación territorial.

Con respecto a la ausencia del Ejecutivo, Martín Soto dijo: “la gran demanda... es que hubiera elecciones regionales... había una exigencia, urgente e inmediata”.<sup>11</sup> No hubo propuesta formal del Gobierno, pero participaron los funcionarios de la Secretaría Técnica de Descentralización Carlos Barrenechea, Rudecindo Vega, Luis Chirinos, Alberto Flores, Julio López Mas, Ana María Romero y Martín Soto. Como señala la Contraloría General (2014): “el Congreso... vivía una gran efervescencia por la descentralización... Guerrero... como presidente de... Descentralización, y Tito Chocano... como presidente de... Gobiernos Locales... junto a... la Secretaría Técnica para la Descentralización... elaboraron el proyecto... de reforma del capítulo sobre la Descentralización de la Constitución” (p. 41).

El ministro de la Presidencia, Carlos Bruce, estaba convencido del proceso de descentralización y de la reforma constitucional. En su presentación en la Comisión de Descentralización, el 5 de setiembre de 2001, convocó a un pacto de veinte años: “descentralizar... es distribuir territorialmente el poder... responsabilidades y capacidad de decisión... es promover un desarrollo más armónico... de nuestro territorio” (Bruce, 2001, pp. 11-18).

En un Parlamento sin mayorías absolutas, los resultados del diseño estaban a expensas de lo que el consenso pudiera lograr, de lo que los actores del Congreso pudieran aportar en su contenido y de que el consenso permitiera el cumplimiento de las normas y las etapas establecidas. Asimismo, de tener los votos calificados para reformar la Constitución o aprobar leyes orgánicas, porque esto tenía que ver: “con... someter un proyecto de ley a estudio, deliberación y votación... así como con el número de votos necesario para que el distinto tipo de iniciativas sea... aprobado” (Delgado-Guembes, 2012, p. 66). Con esfuerzo, el consenso alcanzó hasta el 2003. Las prioridades políticas se enfocaron en aprobar la reforma constitucional, la ley de bases y las leyes orgánicas principales.

Las elecciones presidenciales de 2001 se definieron en segunda vuelta. En ese proceso, todos los partidos políticos propusieron en sus planes de gobierno y en sus propuestas electorales retomar, de diversos modos, el proceso de descentralización que había quedado trunco en la década de 1990. En esta etapa electoral se aplicó por primera vez el

---

11 Entrevista personal a Martín Soto Guevara, 26 noviembre de 2018.

distrito electoral múltiple para elegir a 120 congresistas y se dividió al país en 25 distritos electorales (24 departamentos y la provincia constitucional del Callao).

Esta modalidad de elección produjo, desde ese momento y hasta hoy, un Parlamento sin mayorías. Por esta condición, al inicio del período legislativo de 2001, la bancada de la primera minoría —Perú Posible— ganó la presidencia del Congreso en alianza con el Frente Independiente Moralizador. Desde un inicio, este grupo político planteó el gobierno parlamentario mediante el consenso político. Las comisiones ordinarias aumentaron para que, de manera proporcional, las cinco bancadas principales tuvieran sus espacios propios y se asegurase un nivel de consenso para la aprobación de las decisiones legislativas.

El triunfo de Toledo en segunda vuelta frente a Alan García, reafirmó la voluntad política del APRA de apurar el proceso de descentralización, sobre todo con miras a la distribución del poder en el territorio nacional. No era el único partido interesado en este aspecto. Hoy se sabe que, dentro de Perú Posible, se gestaba con Luis Guerrero una nueva opción política, Perú Ahora, que terminó con su salida de Perú Posible.

Había un evidente interés nacional por retomar el proceso que truncó el fujimorismo y también un interés más particular por que se distribuyera el poder hacia las instancias intermedias que se formarían como gobiernos regionales. Por esa razón, la reforma de la Constitución política para reincorporar la política de descentralización se llevó casi al mismo tiempo que el contenido de la ley de elecciones regionales. Mientras que la primera se aprobó en segunda votación el 6 de marzo de 2002, la Ley de Elecciones Regionales, para realizar los comicios el 17 de noviembre del 2002, se aprobó ocho días después.

En ocho meses deberían aprobarse las principales leyes orgánicas; en primer lugar, la Ley de Bases de la Descentralización, que fija el modelo original, y después las leyes orgánicas regionales y de municipalidades. Según el reglamento parlamentario de esa época, las leyes orgánicas se debían aprobar con el 50% más uno del número legal de congresistas.

Había entonces hasta tres motivos de tensión y presión: el tiempo que debía tomar definir el contenido de las normas, ponerse de acuerdo para alcanzar el número de votos necesarios y, en medio de ello, concordar el contenido que estaba directamente relacionado con la vocación por que se distribuyera el poder y que se pudieran pasar las mayores competencias y funciones a los niveles intermedios de gobierno.

La única forma como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades pudieron aprobarse en un plazo corto fue debido a las excepciones que facilitaba la Junta de Portavoces (voceros de todas las bancadas) para cumplir con que los proyectos ingresaran a la agenda del pleno. Esta junta fue una creación de ese Parlamento, la cual subsiste hasta la actualidad y cumple el mismo rol.

Casi todos los proyectos de ley presentados sobre las leyes orgánicas carecieron de un adecuado sustento del análisis costo-beneficio, a pesar de que el reglamento de ese momento lo señalaba como obligatorio, aunque también colocaron como atajo —que

subsiste hasta hoy— que “estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales”. La dispensa se volvió una regla.

El consenso político alcanzado para reformar la Constitución en marzo de 2002 se mantuvo con algunos problemas para la ley de bases, pero logró debatirse y aprobarse en julio de ese año. Los problemas empezaron para el debate del contenido y la aprobación de la LOGR. En la práctica, cuanto más se acercaba noviembre de 2002 (mes previsto para las elecciones regionales), el consenso se iba diluyendo.

Un factor central en la aprobación de la reforma constitucional y de la ley de bases fue el rol del excongresista Luis Guerrero Figueroa, quien era el presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización, y presidente de la Subcomisión de Descentralización de la Comisión de Constitución, que presidió Henry Pease. Desde la Comisión de Descentralización, Guerrero promovió audiencias nacionales en todo el país y una audiencia principal en Lima, además de invitar a las sesiones de la comisión a representantes de la cooperación técnica, organismos multilaterales, ONG, gremios empresariales y la academia.

Todo esto generó insumos y argumentación para la sustentación del contenido de la reforma constitucional de la descentralización y para la ley de bases, y tuvo al Parlamento como el centro del debate. Desde el inicio estuvo presente, incluso en la discusión de la reforma constitucional, la cuestión de por qué se retomaba la descentralización asentada en los actuales departamentos.

No solo era una preocupación expresada por los gremios empresariales. Congresistas identificados como descentralistas manifestaron también, desde el comienzo, su disconformidad sobre el apuro por empezar con gobiernos regionales en los departamentos. Daniel Estrada, excongresista y exalcalde cusqueño fue un representante de esta posición. Incluso hubo opiniones de invitados a las audiencias públicas que se preguntaban “¿con qué incentivos van a querer formar regiones si se les da casi todas las competencias?”.

Una muestra de que la mirada de las bancadas políticas estaba puesta en asegurar la concreción de la distribución del poder en el nivel intermedio se puede observar en la decisión de establecer el espacio de participación (Consejo de Coordinación Regional) como parte de la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales, tal como lo señala el artículo 191 de la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley 27680. No ocurre lo mismo en el nivel municipal, donde la estructura orgánica solo incluye al Concejo Municipal y a la Alcaldía.

Precisamente, lo participativo fue un tema central de disenso en el debate, sobre todo en la discusión de la LOGR, y estuvo encabezado por los representantes del APRA con el acompañamiento de otras fuerzas políticas. El APRA y otros congresistas, como Daniel Estrada, advertían sobre la presencia de “advenedizos” que, sin ganar las elecciones, aspiraban a decidir en los gobiernos regionales. Desde la otra orilla, Henry Pease y algunos parlamentarios, planteaban que gobernar era convencer y no imponer y ese era el rol de los espacios de participación. En ese debate, incluso se cuestionó el uso del término sociedad civil. Los opositores a la participación planteaban que debía retirarse de las propuestas normativas porque no estaba definido legalmente. En un momento,



el congresista aprista César Zumaeta señaló que, si se iba a consultar tanto, mejor que gobernara la sociedad civil.

Luego de la aprobación de la ley de bases, empezaron a divulgarse encuestas que mostraban que el APRA tenía muchas probabilidades de ganar en la mayoría de los gobiernos regionales. Una razón adicional para endurecer su postura sobre la participación y también para pelear por mayores atribuciones, competencias y financiamiento para los gobiernos regionales.

Por eso el APRA se esmeraba por lograr que quedaran establecidos los plazos para la transferencia de los programas de los sectores nacionales y de las funciones a los gobiernos regionales. El financiamiento de los niveles intermedios de gobiernos suscitó otro gran debate, porque el APRA planteó que los gobiernos regionales, con su nivel de autonomía, podían endeudarse sin el aval del Gobierno central. En el MEF propusieron una disposición complementaria con el objetivo de asegurar el equilibrio fiscal, en el sentido de que todo endeudamiento debía tener el aval del Gobierno central. Al final se aprobó la postura del MEF.

El asunto de lo participativo hizo que la LOGR se aprobara parcialmente el 8 de noviembre, sin el contenido de la participación ciudadana, a poco más de una semana antes de las elecciones regionales y municipales. Algunos plantearon que la norma aprobada en parte era inconstitucional, porque la Constitución sí consideraba dicha participación. En diciembre de 2002 se aprobó la LOGR en lo que correspondía a los espacios de participación, a pesar de que el APRA movilizó en más de una ocasión a sus doce presidentes regionales electos a las tribunas parlamentarias con el fin de influenciar en la decisión de los congresistas.

En el terreno del contenido de la LOM, el debate no fue tan escrupuloso como con las anteriores leyes orgánicas, pero sí tuvo al Gobierno central más activo. Desde el inicio, el contenido de esta ley orgánica apareció como descolgado del conjunto de las leyes orgánicas de la descentralización y algunas de las incongruencias que pueden encontrarse en la ley de municipalidades tienen su origen en la falta de diálogo entre las comisiones de Descentralización, que condujeron Luis Guerrero y Walter Alejos por la bancada de Perú Posible, y la de Gobiernos Locales, que fue la cuota de Unidad Nacional. En el período 2001-2002, Guerrero y Chocano prácticamente hacían sesiones conjuntas con miras a la reforma y la ley de bases. Todo cambió cuando Alejos asumió Descentralización y Rosa Florián Gobiernos Locales. Nunca pudieron coordinar a pesar de los esfuerzos de la Comisión de Descentralización, por lo que la primera versión de la LOM que aprobó el Congreso mereció 32 observaciones del Poder Ejecutivo, porque su contenido no concordaba con lo que se señalaba en la Constitución y había procesos enrevesados que obligaron a devolver el dictamen a las comisiones, precisamente para concordar con Descentralización sobre el Régimen Especial de Lima Metropolitana, entre otros puntos.

El debate del contenido de la descentralización estuvo centrado, principalmente, en lo político-administrativo de la reforma, más que en mirar con mayor profundidad los mecanismos para hacer realidad el objetivo de esta reforma que se sintetizó en el artículo 188 de la Constitución: el desarrollo integral del país desde un enfoque territorial. El artículo sigue vigente, por lo menos de manera nominal. De manera ingenua se confió, por

ejemplo, en que bastaba colocar en la ley de bases etapas y cronogramas para aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y, por supuesto, para la conformación de regiones, mediante referéndum. La LOPE solo se aprobó el 2007 y las macrorregiones luego del 2005. Con un consenso prácticamente inexistente se consolidó la descentralización departamentalizada.

A su vez, el debate político para formular esta política tenía en su base la prerrogativa de los parlamentarios de no estar sujetos a mandato imperativo contemplado en el artículo 93 de la Constitución: “no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones”. La Resolución del Tribunal Constitucional 0006-2017-PI/TC confirmó esta prerrogativa y estableció que por eso se entiende que los parlamentarios representan por sí mismos a la nación y no a los electores que los han elegido, además de tener la libertad para formular sus votos y opiniones, sin estar sujetos a vigilancia o responsabilidad alguna por sus actos.<sup>12</sup>

Esta prerrogativa afecta su función de representación porque:

Las responsabilidades de representación que tiene un congresista constituyen un tema bastante complejo. No solo porque no está sujeto a mandato imperativo —lo que en la práctica significa que no está obligado a acatar las directivas de su bancada ni las de su partido, tampoco la demanda de sus representados—, sino porque tiene que cumplir con diversas lealtades que en algunos momentos entran en conflicto (IDEA International, 2009, pp. 150-151).

---

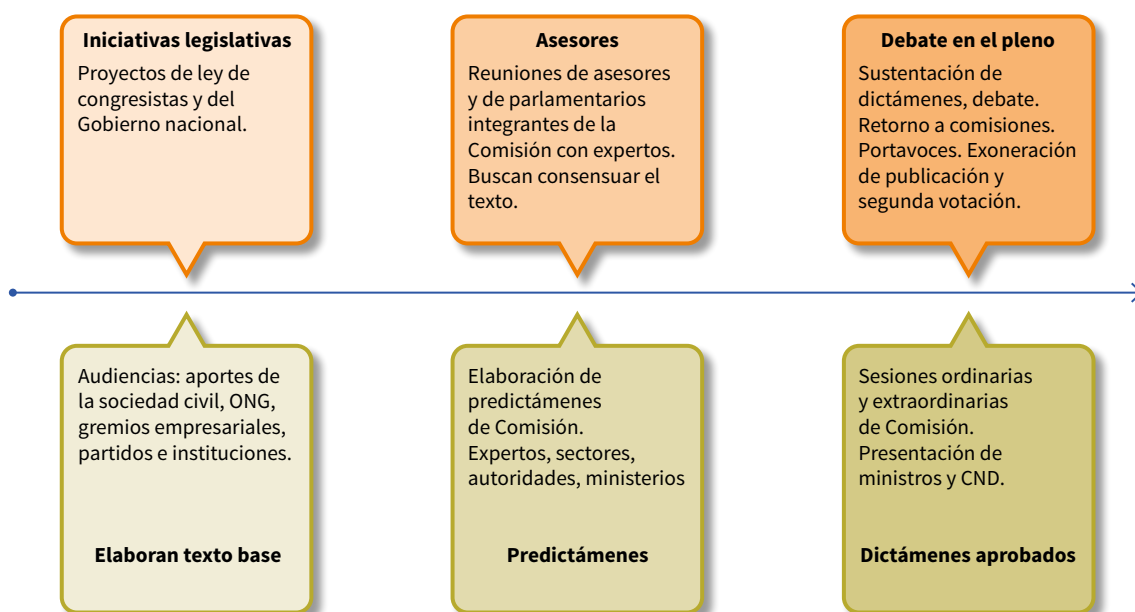
12 Disponible en <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>>.

**TABLA 4.** Normas aprobadas como parte de la política de descentralización 2002-2006

Fecha	Legislación
Marzo 2002	Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683
Marzo 2002	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización, Ley 27680
Julio 2002	Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783
Julio 2002	Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley 27795
Noviembre 2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867
Noviembre 2002	Primeras Elecciones de Gobiernos Regionales
Diciembre 2002	Modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27902
Mayo 2003	Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972
Agosto 2003	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley 28059
Febrero 2004	Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo 955
Julio 2004	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley 28273
Julio 2004	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley 28274
Octubre 2005	Ley de Reforma de los Artículos 91, 191 y 194 de la Constitución Política, Ley 28607

Elaboración propia.

**GRÁFICO 2.** Flujo del proceso parlamentario para la aprobación de normas



Elaboración propia.

## 2.1 LOS GOBIERNOS REGIONALES TRANSITORIOS DEVINIERON EN PERMANENTES

En contraposición a los análisis que hablan de que los Gobiernos están en mejores condiciones que los Parlamentos para legislar, en la política de descentralización el Congreso no fue marginal, sino protagónico en la formulación y aprobación de las leyes que reformaron la Constitución política y sentaron las bases de la descentralización. La apuesta por crear gobiernos regionales o regiones en las conocidas circunscripciones departamentales estaba planteada desde el inicio en las iniciativas legislativas y fue respaldada por las opiniones de autoridades municipales y de representantes de la sociedad civil en audiencias públicas. La departamentalización fue un tema de disenso permanente en el debate normativo; a pesar de lo cual, el mandato constitucional de iniciar la regionalización en los departamentos se afirmó en todo el proceso político. Esto confirma lo que señala Majone, que un sistema que se guía por la deliberación pública tiene menos que ver con las técnicas formales que con su proceso de argumentación.

### 2.1.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Doce iniciativas fueron la base para el dictamen de la reforma constitucional de la descentralización que concluyó con la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre Descentralización, Ley 27680.

**TABLA 5.** Proyectos de ley para la reforma constitucional de la descentralización

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
352	15/08/2001	Doris Sánchez	Estructura orgánica de regiones, facultad para disolver el Congreso	Perú Posible (PP)	“no producirán costo... sin embargo los beneficios son importantes”
474	27/08/2001	Luis Guerrero	Prohíbe la reelección inmediata de alcaldes	PP-Perú Ahora	“no generará costo alguno... servirá para fortalecimiento... de nuestras instituciones”
502	28/08/2001	Rosa Florián	Período del gobierno municipal: tres años	UN	“las medidas propuestas beneficiarán a la democracia”
693	14/09/2001	Tito Chocano	Modifica el capítulo IV de la Constitución sobre descentralización y regionalización	UN	“no implica gasto al Estado y permitirá implementar el proceso de descentralización”
930	05/10/2001	Rosa León	Modifica el capítulo IV de la Constitución sobre descentralización y regionalización	APRA	“no irroga gasto alguno ni costo al Estado... la descentralización generará grandes beneficios”
978	15/10/2001	Manuel Bustamante	Reelección de alcaldes y regidores	FIM	“no implica costo alguno”
1054	23/10/2001	José Carrasco	Período de tres años para alcaldes y regidores	APRA	“no demanda un costo económico... se trata de un acto estrictamente legislativo”
1168	31/10/2001	Edgar Villanueva	Reemplazar el término “delegadas” por “centro poblado menor”	PP	“los beneficios son obvios... no representa gasto alguno para el erario”
1206	07/11/2001	Pedro Morales	Período de tres años para alcaldes y regidores	Unión Parlamentaria Descentralista (UPD)	“no generara gasto alguno al erario nacional”

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
1296	14/11/2001	Luis Guerrero, Walter Alejos, Maruja Alfaro, Luis Flores, Ernesto Herrera, José Taco, Edgar Villanueva	Reformar en su integridad el capítulo XIV del título IV de la Constitución política del Perú, referido a la descentralización del Estado	PP-Perú Ahora	“su costo no es cuantificable ni de efecto inmediato, sino que será aplicado progresivamente”
1326	19/11/2001	Martha Moyano	Requisitos para ser elegido alcalde y regidor	No agrupado	“no tendrá ningún impacto en los recursos presupuestales... sus beneficios son apreciables”
1392	26/11/2001	Rosa Florián	Estructura de las regiones y sus funciones	UN	“no constituye generación de gasto”

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Solo tres proyectos de ley estaban relacionados con la reforma descentralista de la Constitución: la iniciativa de Tito Chocano, la de Rosa León y la de Perú Posible (Guerrero, Alejos, Alfaro, Flores, Herrera, Taco y Villanueva). El proyecto de los oficialistas ingresó el 14 de noviembre de 2001. Un mes después se aprobó en primera votación. Chocano planteó que el territorio se dividiera en regiones, departamentos, provincias y distritos. El proyecto encabezado por Guerrero planteaba la división en regiones, provincias y distritos, y que la regionalización se iniciara en los departamentos. Rosa León, del APRA, dividía el país en regiones, provincias, distritos y centros poblados. Tito Chocano, de UN, planteaba regiones que se constituían en los departamentos.

Luis Guerrero tuvo peso específico por ser presidente de la Comisión de Descentralización y de la Subcomisión de Descentralización en la de Constitución, en la que también estaban Herrera, Pastor y Diez Canseco. Guerrero, con sus intervenciones en la Comisión de Constitución el 26 de noviembre y el 3 y 10 de diciembre de 2001, durante la presentación del dictamen, recogió sugerencias, dio aclaraciones y promovió su aprobación. En un momento, Guerrero llamó la atención sobre la postergación de la aprobación del dictamen con el argumento de que había que reflexionar más.<sup>13</sup>

En la sesión de la Comisión de Constitución del 3 de diciembre de 2001 se logró el consenso sobre los proyectos de ley. La congresista Townsend dijo: “hay un consenso... creo que unanimidad respecto... [de] convocar al proceso electoral regional por departamentos... en todo caso, [de] las elecciones descentralizadas departamentales”. En la sesión de la comisión del 10 de diciembre de 2001, Zumaeta dijo: “¿qué quiere el

13 Transcripción magnetofónica de la Sesión de la Comisión de Constitución del 26 de noviembre de 2001.

pueblo?... Un presidente regional... Un gobierno regional... Y lo que nosotros queremos... constituir... [son] gobiernos regionales... ¿dónde? En los departamentos”.

Sin embargo, en la misma sesión apareció el disenso sobre por qué no se hacía una reforma total de la Constitución. Luego de la discusión se aprobó el dictamen de la reforma con seis votos de los congresistas miembros de la comisión, más el de su presidente; hubo dos abstenciones. Esta Comisión tenía 17 miembros, pero ocho congresistas no asistieron a la sesión y no votaron. Henry Pease (2001) dijo en el pleno del 13 de diciembre de 2001 que la reforma del capítulo IV sobre descentralización fue un dictamen conjunto y “unánime” de las comisiones de Descentralización y de Gobiernos Locales (p. 3078). Hizo una introducción general y pidió que Guerrero abordase los temas específicos.

La Junta de Portavoces, en su sesión del 12 de diciembre, facilitó la exoneración de la prepublicación del dictamen.<sup>14</sup> En la sustentación, Luis Guerrero dijo que se asistía a un hecho histórico: “¿Cuál de los candidatos no se ha referido a la descentralización?”. Guerrero, desde la Comisión de Descentralización y en coordinación con la de Gobiernos Locales, promovió la realización de más de veinte audiencias públicas en el país. Iniciar el proceso en los departamentos coincidía con las autoridades y la sociedad civil.

La aprobación del capítulo sobre la descentralización se complicó en el pleno del 13 de diciembre de 2001 porque un sector pedía suprimir la firma de Alberto Fujimori de la Constitución. Si ese día no se aprobaba, no se hubiese tenido la reforma porque la legislatura terminaba el 15 de diciembre. Ferrero suspendió la sesión a las 19 horas y 47 minutos para una coordinación e informó que se iniciaría el debate de la reforma descentralista. César Zumaeta, del APRA, planteó etapas: se comenzaría por la Constitución, después la ley de bases, la ley de regiones y luego la transferencia de competencias.

Aparecieron los disensos por crear gobiernos regionales en los departamentos. Carlos Infantas (2001), del Frente Independiente Moralizador (FIM), afirmó:

[es] irresponsable hacer una regionalización mal hecha... tengo que contradecir... que este tema ha sido debatido... se han organizado audiencias... pero, en... Descentralización... solo una vez hemos debatido el tema... voy a respaldar el acuerdo... siempre que no desaparezca la obligación de hacer regiones... [más allá] de los límites departamentales (p. 3103).

Rafael Rey, de Unidad Nacional, pasada la medianoche se oponía a la estructura de los gobiernos regionales. UN pidió un cuarto intermedio para aclarar las posiciones entre los grupos. Pease pidió que los congresistas no se fueran porque había 101 presentes y se requería votación calificada. La sesión se reanudó a la 1:10 a. m. Luego de las coordinaciones, Pease presentó los acuerdos y sometió a votación el dictamen para modificar la Constitución. La Comisión de Constitución consignó los resultados de la primera votación.

---

14 Véase <https://shorturl.at/gtwV3>

**TABLA 6.** Resultado de la primera votación de la reforma constitucional

Partido político	A favor	En contra	Abstenciones
PP	43		
APRA	22		
UN	7		6
UPD	8		3
FIM	10		
No agrupados	1		
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>0</b>	<b>9</b>

Fuente: Memoria de la Comisión de Constitución 2001-2002.

Se abstuvieron Barba, Barrón, Diez Canseco, Estrada, Flores-Aráoz, Morales, Rey, Tapia y Valencia-Dongo.<sup>15</sup> Valencia-Dongo (2001), de UN, no quería un Consejo Regional porque consideraba que podría generar 200 consejeros regionales (p. 3089). Diez Canseco propuso que los departamentos fuesen las regiones y que no menos del 30% del presupuesto nacional fuera manejado por los gobiernos regionales y las municipalidades. Tenía diez observaciones sobre lo que entendía por desarrollo y sobre la obligación de los gobiernos regionales de promover la concertación ciudadana. Estrada criticó que se aprobara entre gallos y medianoche, que los departamentos fueran llamados regiones y que no se asegurara el desarrollo.

En esas condiciones, con descentralistas que se abstuvieron, se aprobó en primera votación la reforma, con 91 votos a favor. La segunda votación fue expeditiva, en el pleno del 6 de marzo de 2002. Ese día, Guerrero, a mitad del pleno preguntó a Ferrero por qué no figuraba en la agenda la segunda votación de la reforma constitucional. Le aclaró que la agenda de ese día se había ampliado. Antes de que culminara el pleno diurno, el congresista Tapia, de UN, le planteó a Ferrero una cuestión previa: “la agenda... consignaba para hoy la ratificación del proyecto de ley de reforma constitucional del capítulo de descentralización, y aún no se procede con ello (aplausos). El país ya no puede esperar más... Lo planteo como cuestión previa”. Ferrero respondió que tenía pensado realizar esa votación en el pleno vespertino. Ante la insistencia, le otorgó la palabra a Zumaeta, quien confirmó el deseo de Tapia y Villanueva de seguir postergando la segunda votación. Infantas, del FIM, criticó el apresuramiento.

Ferrero (2002) planteó: “Se someterá a votación la cuestión previa, para tratar de inmediato la ratificación del proyecto de ley de reforma constitucional. Después de esta votación, someteré a consideración del pleno si se va a someter a votación la ratificación con o sin debate previo” (p. 47). Así procedió. Primero puso al voto la cuestión previa para tratar de inmediato la ratificación de la reforma constitucional de la descentralización. Se aprobó por 92 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones. A continuación, Ferrero propuso: “Los señores congresistas que estén a favor de que se vote la ratificación del proyecto de ley de reforma constitucional con un debate previo se servirán expresarlo

15 Diario de Debates del Congreso de la República, 36.ª Sesión Plenaria del 13 de diciembre de 2001.



levantando el brazo. Los que estén en contra, de la misma manera” (p. 48). El pleno ratificó el deseo de ir a la votación. La cuestión previa de los congresistas que querían votar la reforma constitucional de la descentralización pedía ratificar la votación en esa sesión, sin debate previo. Así ocurrió. La Memoria de la Comisión de Constitución del período 2001-2002 muestra el resultado de la segunda votación de la reforma constitucional del capítulo XIV de la descentralización y la regionalización.

**TABLA 7.** Resultado de la segunda votación de la reforma constitucional

Partido político	A favor	En contra	Abstenciones
PP	35		1
APRA	27		
UN	14		3
UPD	11		1
FIM	9	1	
No agrupados	1		3
Total	97	1	8

Fuente: Memoria de la Comisión de Constitución 2001-2002.

Para graficar los cambios producidos entre la fase predecisional y la decisión final se presenta la tabla 8, en la que se compara la propuesta del dictamen y el texto final que se incorporó al capítulo XIV de descentralización y regionalización de la Constitución. Una de las diferencias principales está en el artículo 189. Se estableció que el territorio quedaba integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos. Se dejó claro que los departamentos no eran regiones, sino que correspondían a un estadio distinto y que la regionalización se iniciaba con la elección de gobiernos en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao, a los que se denominaba gobiernos regionales.

**TABLA 8.** Comparación entre el predictamen y el texto aprobado de la modificación constitucional

<b>Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001) Fase predecisional</b>	<b>Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional</b>
<p>Artículo 188. La descentralización del Estado constituye política nacional de carácter obligatorio y responsabilidad permanente, que tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo integral del país.</p> <p>El proceso de descentralización se implementa por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Artículo 188. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. 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. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo con la ley.</p>
<p>Artículo 189. El territorio de la República se divide en regiones, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario, representativo y descentralizado, sin afectar la unidad e integridad del Estado y del país. El gobierno descentralizado es a nivel regional y local, ambos emanan de la voluntad popular, conforme a ley.</p>	<p>Artículo 189. <u>El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos</u>, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.</p> <p>El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.</p>
<p>Artículo 190. Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas, integradas, histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. <u>El proceso de regionalización se inicia en base a los ámbitos de los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.</u></p> <p>Mediante referéndum pueden integrarse dos o más circunscripciones colindantes y conformar una nueva región. Asimismo, las provincias y distritos contiguos pueden integrarse o cambiar de suscripción regional, conforme a ley. La ley establece un régimen de facultades e incentivos especiales para promover la integración de regiones.</p>	<p>Artículo 190. Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. <u>El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.</u></p> <p>Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.</p> <p>La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.</p> <p>Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.</p>

<p><b>Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001)</b> <b>Fase predecisional</b></p>	<p><b>Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional</b></p>
<p>Artículo 191. Las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. El gobierno regional brinda apoyo a los gobiernos locales, sin interferir su acción ni su competencia. Excepto cuando de mutuo acuerdo suscriban convenios con fines específicos.</p> <p><u>La Asamblea Regional y el presidente son las máximas autoridades de la región. Corresponde a la primera las funciones normativas y fiscalizadoras; y, al segundo, las funciones ejecutivas.</u></p> <p>El presidente regional es elegido junto con un vicepresidente, por sufragio directo, por un período de cinco años. Los representantes a la Asamblea Regional son elegidos en la misma forma y por igual período.</p> <p>El presidente puede ser reelegido después de transcurrido un período, sus mandatos son revocables y el cargo es renunciabile, conforme a ley.</p> <p>El número de representantes a la Asamblea Regional es igual al número de provincias que integran cada región, con un mínimo de cinco, conforme lo determine la ley.</p>	<p>Artículo 191. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p><u>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional (CCR) integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.</u></p> <p>El Consejo Regional 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.</p> <p>El presidente es elegido junto con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a presidente de la República, vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o alcalde, los presidentes de los Gobiernos Regionales deben renunciar al cargo seis meses antes de la elección respectiva.</p> <p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.</p>
<p>Artículo 192. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional; fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.</p> <p>Son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.</li> <li>2. Aprobar el plan de desarrollo regional concertado con la sociedad civil.</li> </ol>	<p>Artículo 192. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.</p> <p>Son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.</li> <li>2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.</li> </ol>

<p><b>Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001)</b> <b>Fase predecisional</b></p>	<p><b>Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Administrar sus bienes y rentas.</li> <li>4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.</li> <li>5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y regular la ejecución de los planes y programas correspondientes.</li> <li>6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.</li> <li>7. Promover actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, minería, viabilidad, comunicaciones, educación, salud, vivienda, medio ambiente, conforme a ley.</li> <li>8. Fomentar la competitividad, las inversiones y financiamiento para proyectos de infraestructura de alcance de impacto regional.</li> <li>9. Presentar iniciativas legislativas en materia y asuntos de su competencia.</li> <li>10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Administrar sus bienes y rentas.</li> <li>4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.</li> <li>5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.</li> <li>6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.</li> <li>7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, viabilidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.</li> <li>8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.</li> <li>9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</li> <li>10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.</li> </ol>
<p>Artículo 193. Son bienes y rentas de <u>las regiones</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.</li> <li>3. Los impuestos y contribuciones creados por ley a su favor.</li> <li>4. Los derechos económicos que genere por las concesiones y servicios que otorgue conforme a ley.</li> <li>5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.</li> <li>6. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.</li> <li>8. Los demás que determine la ley.</li> </ol>	<p>Artículo 193. Son bienes y rentas de <u>los gobiernos regionales</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.</li> <li>3. Los tributos creados por ley a su favor.</li> <li>4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.</li> <li>5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.</li> <li>6. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.</li> <li>8. Los demás que determine la ley.</li> </ol>

<p><b>Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001)</b> <b>Fase predecisional</b></p>	<p><b>Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional</b></p>
<p>Artículo 194. Las municipalidades tienen autonomía política, económica-administrativa en los asuntos de su competencia. El gobierno local se constituye en las provincias y distritos. Las municipalidades de los centros poblados menores cumplen las funciones y perciben los recursos que determine la ley.</p> <p>El Concejo Municipal y el alcalde son las máximas autoridades de la municipalidad. Corresponde al primero las funciones normativas y fiscalizadoras; y, al segundo, las funciones ejecutivas.</p> <p>El alcalde y los regidores que conforman el Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo, por un período de cinco años. El alcalde puede ser reelegido después de transcurrido un período. Sus mandatos son revocables y el cargo irrenunciable conforme a ley.</p>	<p>Artículo 194. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.</p> <p>La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. <u>Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro años.</u> Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable, conforme a ley, e irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a presidente de la República, vicepresidente, miembro del Parlamento Nacional o presidente del gobierno regional, los alcaldes deben renunciar al cargo seis meses antes de la elección respectiva.</p>
<p>Artículo 195. Los gobiernos locales promueven el desarrollo de la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas, planes nacionales y regionales de desarrollo.</p> <p>Son competentes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar su organización interna y su presupuesto.</li> <li>• Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.</li> <li>• Administrar sus bienes y rentas.</li> <li>• Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.</li> <li>• Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.</li> <li>• Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial.</li> </ul>	<p>Artículo 195. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.</p> <p>Son competentes para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.</li> <li>2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.</li> <li>3. Administrar sus bienes y rentas.</li> <li>4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.</li> <li>5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.</li> <li>6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.</li> </ol>

<p><b>Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001)</b> <b>Fase predecisional</b></p>	<p><b>Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la competitividad, las inversiones y financiamiento para proyectos y obras de infraestructura local.</li> <li>• Promover actividades y/o servicios en materia de educación, salud, saneamiento, medio ambiente, transporte colectivo, circulación, tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.</li> <li>• Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</li> <li>• Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función conformes a ley.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.</li> <li>8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.</li> <li>9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</li> <li>10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.</li> </ol>
<p>Artículo 196. Son bienes y rentas de las municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>• Los impuestos creados por ley a su favor.</li> <li>• Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por acuerdo de Concejo, conforme a ley.</li> <li>• Los derechos económicos que generen por las concesiones y servicios que otorgue, conforme a ley.</li> <li>• Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) que tiene carácter redistribuido conforme a ley.</li> <li>• Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>• Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado conforme a ley.</li> <li>• Los demás que determine la ley.</li> </ul>	<p>Artículo 196. Son bienes y rentas de las municipalidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.</li> <li>2. Los tributos creados por ley a su favor.</li> <li>3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.</li> <li>4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.</li> <li>5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.</li> <li>6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.</li> <li>7. Los recursos asignados por concepto de canon.</li> <li>8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.</li> <li>9. Los demás que determine la ley.</li> </ol>
<p>Artículo 197. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.</p>	<p>Artículo 197. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.</p>

Predictamen aprobado en la Comisión de Constitución (noviembre de 2001) Fase predecisional	Texto constitucional aprobado en el pleno del Congreso de la República (marzo de 2002) Fase decisional
Artículo 198. <u>La capital de la República tiene régimen especial en las leyes orgánicas de regiones y de municipalidades.</u> Ambas leyes determinaban asimismo las funciones generales y específicas de las regiones y municipalidades, de acuerdo con su realidad y tipología.	Artículo 198. La Capital de la República no integra ninguna región. <u>Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.</u>  Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.
Artículo 199. Las regiones y municipalidades son fiscalizadas por sus propios órganos de fiscalización y de control, así como por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, sin perjuicio de la fiscalización y control ciudadanos, conforme a ley.	Artículo 199. Los <u>gobiernos regionales</u> y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, <u>y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente.</u> Los mencionados gobiernos formulan <u>sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente,</u> bajo responsabilidad, conforme a ley.

Elaboración propia.

## 2.1.2 CONFIRMAN ELECCIONES REGIONALES DEPARTAMENTALES

Reformada la Constitución, correspondía de inmediato formalizar la convocatoria a elecciones regionales en los departamentos para noviembre de 2002. El 14 de marzo de 2002 se promulgó la Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683. Fueron once los proyectos de ley que formaron el dictamen.

**TABLA 9.** Proyectos de ley para las elecciones regionales<sup>16</sup>

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
61	27/07/2001	Daniel Estrada, Natale Amprimo, Iván Calderón, Eduardo Carhuaricra, Javier Diez Canseco, Luis Gonzales, Gonzalo Jiménez, Yonhy Lescano, Michael Martínez, Jorge Mera, Manuel Merino, Pedro Morales, Pedro Ramos	Ley de elecciones regionales y de funcionamiento y delimitación territorial transitoria de las regiones	UPD	Sin información

<sup>16</sup> Disponibles en <https://acortar.link/ycppeQ>.

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
460	27/08/2001	Adolfo La Torre	Ley de desarrollo constitucional para la constitución de regiones	PP	“beneficio que este proyecto de ley tendrá... radica... en evitar el centralismo”
668	12/09/2001	Luis Guerrero, Jorge Chávez, Gustavo Pacheco, Rosa Florián, Arturo Maldonado, Maruja Alfaro, Rafael Valencia-Dongo, Kuennen Franceza	Ley de creación de regiones y convocatoria a elecciones	Multi-partidario	“el costo que demande la realización de las elecciones regionales será presupuestado por el Poder Ejecutivo en coordinación con el JNE [Jurado Nacional de Elecciones]”
795	26/09/2001	César Zumaeta, Carlos Armas, Rodolfo Raza	Ley de constitución de gobiernos regionales y convocatoria a elecciones	APRA	“la presente ley es un mandato constitucional y su costo está previsto por la Constitución”
1222	07/11/2001	Gerardo Saavedra	Ley que crea las regiones	PP	“La aprobación de este proyecto de ley no generará más costo que la propia Ley de Regionalización”
1295	14/11/2001	Luis Guerrero, Walter Alejos, Luis Flores, Ernesto Herrera, José Taco, Maruja Alfaro	Ley de elecciones regionales	PP	“las elecciones... derivan de un mandato constitucional... el costo que demande su realización constituye una obligación”
1364	21/11/2001	Rosa León	Ley de elecciones regionales	APRA	“Siendo las elecciones regionales convocadas por el presidente... es innecesario... un análisis costo-beneficio”
1528	10/12/2001	Carlos Infantas	Ley que modifica el capítulo XIV del título IV de la Constitución política sobre descentralización, regiones y gobiernos locales	FIM	“no irroga ningún tipo de costo al erario nacional, por lo que el impacto económico es positivo”
1563	12/12/2001	Jaime Velásquez	Ley de referéndum regional para la constitución de regiones por voluntad popular	PP	“no generará ningún gasto significativo al Estado, ya que la consulta se podrá realizar junto con las elecciones municipales del 2002”



Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
1570	13/12/2001	Xavier Barrón	Ley que crea las regiones del Perú y convocatoria a elecciones regionales	UN	“El gasto que irroge las elecciones regionales por... realizarse en la misma oportunidad que las elecciones municipales... no serán de gran cuantía”
2072	25/02/2002	Arturo Maldonado	Ley de reforma constitucional que reconoce la vigencia de los procesos constitutivos de regiones	UN	“no generará egreso alguno al erario nacional por cuanto no será necesario realizar consulta popular”

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

La Comisión de Descentralización discutió el texto de la Ley de Elecciones Regionales el 5 de marzo de 2002, de acuerdo con la transcripción de la sesión, en la que se lee: “El presidente de la república convoca a elecciones regionales, con una anticipación no menor de 240 días naturales a[... acto electoral”. El 13 de marzo, Guerrero (2002) informó en la comisión “que se ha[bía]... presentando el dictamen... a... Constitución y se ha[bía] unificado el dictamen sobre... elecciones regionales” (p. 3).

Las iniciativas 668 del oficialismo y 795 del APRA planteaban elecciones en 24 departamentos y el Callao. Guerrero dijo en el pleno que el dictamen le pertenecía a todo el Perú. Zumaeta, del APRA, quería dar una denominación a los miembros del consejo regional, así como a los integrantes del Congreso se les denomina congresistas de la República. Planteaba darle el nombre de consejeros regionales o de representantes regionales. También planteó que el presidente regional tuviera como edad mínima 25 años, al igual que los congresistas. Fausto Alvarado, del FIM, criticó la cifra repartidora porque traía muchos problemas. Mulder, del APRA, pidió votar cada artículo porque “cuando aprobamos la reforma constitucional... algunos... teníamos reservas. Tuvimos que votar a favor por... todo el paquete... y tenía que ser aprobado”. Diez Canseco, de la UPD, pidió más representación por provincia y que los presidentes y vicepresidentes se eligieran por departamento. Pease sistematizó los aportes, pero Zumaeta planteó una cuestión previa para votar cada artículo. Se rechazó. Pease (2002) invocó: “está presente la voluntad política de todas las bancadas... el... esfuerzo de concertación... por... Constitución y Descentralización... la descentralización es un proceso... este proceso no se hace de golpe... tiene que irse de menos a más” (p. 202). Aprobado el proyecto, Ferrero (2002) pidió que lo acompañaran a Palacio (p. 210). Así lo muestra una fotografía de la oficina de prensa.

En ceremonia pública del 18 de marzo de 2002, Alejandro Toledo firmó el Decreto Supremo 021-2002-PCM para convocar a las elecciones regionales y municipales el 17 de noviembre de 2002. Cumplió así la promesa presidencial y dio inicio al proceso de descentralización en los departamentos como gobiernos transitorios, aunque estos llevan ya dos décadas en funcionamiento.



Fuente: Oficina de Prensa del Congreso de la República, Marcha de congresistas a Palacio de Gobierno, Lima, 13 de marzo de 2002.

## 2.2 EL SESGO LEGALISTA Y EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

El consenso político consideró que bastaba con ponerse de acuerdo en los contenidos de las normas que desarrollaban el marco y el modelo de la descentralización, y aprobarlos con cronogramas y rutas, para que el itinerario se cumpliera escrupulosamente. El interés por distribuir poder, funciones y recursos a instancias subnacionales, mediante la elección de gobiernos en los departamentos, se convirtió en el plan máximo, por lo que los plazos dados en las normas se extendieron tratando de cumplirlos. La debilidad del consenso parlamentario postergaba su debate o la inclusión de los temas en la agenda. O las normas no alcanzaron a aprobarse con el tiempo suficiente para la campaña electoral de nuevas autoridades regionales. Desde el debate y aprobación de la reforma constitucional para restablecer la descentralización —y el proceso parecido que siguió la Ley de Bases— siempre estuvo presente, como factor de disenso, la crítica de por qué se establecía la descentralización en los departamentos y no se determinaba la creación de regiones.

Como lo señaló Lindblom (1991), entre los legisladores, el instrumento de persuasión busca ganar juicios y posiciones, pero dentro del marco de las interacciones que buscan solucionar problemas, como una alternativa al análisis. Sin embargo, precisará: “la interacción política puede siempre reemplazar al análisis y... alcanzar soluciones... El método particular de interacción llamado voto puede a menudo facilitar esta decisión” (p. 40).

Por eso, el voto fue el instrumento que los congresistas y sus bancadas tuvieron para forzar el consenso en uno u otro sentido. Importaba que funcionaran los gobiernos regionales, darles competencias y recursos, redistribuir el poder, antes que el cumplimiento de los objetivos de la política.

## 2.2.1 LA LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Reformada la Constitución con un régimen transitorio de gobiernos regionales asentados en departamentos, la ley de bases establecería el modelo de la política de descentralización; no obstante, la ruta y el cronograma aprobados no llegarían a cumplirse. Los 17 miembros de la Comisión de Descentralización del período 2001-2002 eran representantes provincianos. Según Martín Soto, la Secretaría Técnica del Ministerio de la Presidencia elaboró el documento “Ley de Bases de la Descentralización” en noviembre de 2001 y, aunque no ingresó al Parlamento, fue parte de las reuniones.<sup>17</sup>

**TABLA 10.** Proyectos de ley para la Ley de Bases de la Descentralización

Proyecto	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político o institución	Análisis costo-beneficio
189	01/08/2001	Tito Chocano	Ley de Descentralización. Normas que rigen el proceso de descentralización a que hace referencia la Constitución	UN	Sin información
848	28/09/2001	Célula Parlamentaria Aprista (Jhony Peralta)	Ley de Regionalización. Retomar proceso trunco de 1989	APRA	
911	04/10/2001	Célula Parlamentaria Aprista (César Zumaeta)	Ley de Bases de la Descentralización	APRA	“ley que beneficiará al país... No significa... costo económico para el país... es una redistribución de los recursos ya existentes”
1025	19/10/2001	Emma Vargas	Crea la Región Piloto de Huancavelica	UN	“no originará nuevos egresos al tesoro... aplicación Ley del Canon permitirá reformulación presupuesto”
1175	31/10/2001	Rosa León	Ley Orgánica de Bases de la Descentralización Regional y Municipal, como ley de desarrollo constitucional	APRA	“país ganará... al redistribuirse el presupuesto... generará... inversión... empleo... demanda interna y reactivación económica”

17 Soto, Loc.Cit.

Proyecto	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político o institución	Análisis costo-beneficio
1223	07/11/2001	Ántero Flores-Aráoz	Ley Marco de la Descentralización	UN	“no significa ningún gasto... requiere la redistribución de los actuales recursos... favorable para el país”
1449	30/11/2001	Municipalidad Provincial de Maynas	Crea la Región Autónoma de Loreto	Municipalidad provincial	Sin información
1450	30/11/2001	Municipalidad Provincial de Maynas	Ley de Bases de la Descentralización	Municipalidad provincial	Sin información
1529	10/12/2001	Propuesta Amazónica de Descentralización (municipalidades provinciales de Bellavista, Lamas, Picota y San Martín)	Ley de la Descentralización	Municipalidades provinciales	“generación de iniciativas y... capacidades locales... por la descentralización, responden... a las demandas étnicas, pluriculturales y socioeconómicas... incidirá en... la calidad de vida de los pobladores”
1674	26/12/2001	Municipalidad Distrital de Pichanaki, provincia de Chanchamayo, Junín	Creación de la Región Selva Central	Municipalidad distrital	Sin información
1800	16/01/2002	Luis Guerrero, Walter Alejos, Jorge Chávez, Juan Figueroa, Luis Flores, Rosa Florián, Gonzalo Jiménez, Rosa León, Alcides Llique, Gustavo Pacheco, Pedro Ramos, Rodolfo Raza, José Taco y Rafael Aita	Ley de Bases de la Descentralización	Multipartidario	“el costo que demande su ejecución en términos económicos y financieros será asumido en forma progresiva... Sus beneficios son de la más alta prioridad para el Perú”
1912	31/01/2002	Carlos Infantas	Ley de Creación de la Región Mantaro	FIM	“no implica mermar el erario nacional... resultarán transferidos recursos de los CTAR”

## Proceso político del diseño de la política pública de la descentralización

Proyecto	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político o institución	Análisis costo-beneficio
1913	31/01/2002	Carlos Infantas	Ley de Creación de la Región Selva Central Alta	FIM	“No implica un gasto... se transferirán los recursos de los CTAR”
2343	22/03/2002	Juan Figueroa	Ley de Bases de la Descentralización y Regionalización	APRA	“no demanda generación de gasto... esta norma está orientada a la... redistribución de los recursos”
2766	06/05/2002	Carlos Infantas	Ley de Bases de la Descentralización	FIM	“impacto de la norma es positivo... no implica un costo para el país... se transferirán recursos”
2782	07/05/2002	Juan Figueroa, Luis Alva, Jorge Del Castillo, Daniel Estrada, Mauricio Mulder, Luis Negreiros, Rafael Valencia-Dongo, Rafael Aita	CTAR proceso de transferencia a las regiones	Multipartidario	“no debe reportar ningún gasto al erario... Entre los beneficios... llena un vacío en nuestra legislación”
772	24/09/2001	Gonzalo Jiménez	Creación de la Comisión de Desarrollo del Departamento de Tumbes (Codetum)	UPD	“dará enormes beneficios a la seguridad y al desarrollo... incorporación de espacios con grandes posibilidades productivas”
1468	03/12/2001	Rafael Aita	Crear regiones del Perú y convocatoria a elecciones regionales.	UN	“cálculos realizados, y teniendo en cuenta la producción de la zona... traducida en ingresos, los costos de producción de los... sectores... encontramos un indicador de 1.35; el mismo que nos indica que las actividades económicas de la región propuesta son positivas y factibles de concretarse”

Proyecto	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político o institución	Análisis costo-beneficio
1503	06/12/2001	Máximo Mena	Ley que crea las regiones del Perú	PP	“no significará costo alguno... implementación se lleva a cabo... de transferencia... beneficiará el progreso de zonas apartadas del país”
1821	17/01/2002	Alcides Llique	Ley que crea la Región Fronteriza San Ignacio-Jaén	PP	“no significará costo alguno, ya que su implementación se lleva a través de la transferencia de partidas”
2598	18/04/2002	José Taco y Alejandro Oré	Conformación de comisiones de transferencia y de los CTAR	PP	Sin información
2647	23/04/2002	Municipalidad Distrital de Jesús María (Lima)	Modificar la Constitución. Provincias y distritos pueden integrarse para formar una región	Municipalidad distrital	Sin información

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

El Proyecto de Ley 1800 promovido por Guerrero fue el insumo principal para el dictamen final de la ley de bases. Se adhirió a este congresistas del APRA, UN y UPD. En la sesión de la Comisión de Descentralización del 27 de marzo de 2002, Zumaeta propuso crear dos grupos sobre gobiernos regionales y descentralización fiscal. Guerrero (2002) planteó que los asesores de la comisión se reunieran con los de cada congresista y precisó: “han autorizado cinco leyes para esta legislatura... ley de bases... municipales, regiones, territorialidad y... fiscal” (p. 4). El mencionado proyecto articulaba propuestas multipartidarias y dio cuenta de los grupos de trabajo para las audiencias públicas. En ese proyecto de ley, Guerrero informó de los 25 talleres o audiencias públicas que se realizaron, como una forma de mostrar el carácter participativo de la formulación de esta Reforma del Estado:<sup>18</sup>

18 Véase <<http://www.congreso.gob.pe/pley-2001-2006/>>.

**TABLA 11.** Audiencias públicas realizadas entre setiembre y noviembre de 2001

N°	Departamento	Taller y audiencia pública realizada
1	Amazonas	14-15 de octubre
2	Áncash	19-20 de octubre
3	Apurímac	16-17 de noviembre
4	Arequipa	9 de noviembre
5	Ayacucho	3-4 de noviembre
6	Cajamarca	21-22 de octubre
7	Callao	14-15 de octubre
8	Cusco	26-27 de octubre
9	Huancavelica	14-15 de octubre
10	Huánuco	28-29 de setiembre
11	Ica	5-6 de octubre
12	Junín	26-27 de octubre
13	La Libertad	28-29 de octubre
14	Lambayeque	5-6 de octubre
15	Lima (Provincias)	21-22 de octubre
16	Loreto	26-27 de octubre
17	Madre de Dios	30 de setiembre-1° de octubre
18	Moquegua	21-22 de octubre
19	Pasco	4-5 de noviembre
20	Piura	12-13 de octubre
21	Puno	9-10 de noviembre
22	San Martín	27-28 de octubre
23	Tacna	19-20 de octubre
24	Tumbes	6-7 de noviembre
25	Ucayali	20-21 de octubre

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

La audiencia nacional “Bases y criterios para el proceso de descentralización” se realizó el 20 de abril de 2002, con los partidos y la sociedad civil. Fue un espacio de cierre de las audiencias departamentales convocadas para establecer el contenido de la ley de bases como ley marco del modelo. La norma concitó numerosas expectativas e intereses. Muchas de las decisiones sobre el proceso de descentralización se colocaron en disposiciones complementarias de carácter temporal, que no se cumplieron en los plazos que se establecieron.

En la audiencia, que contó con la participación de autoridades políticas, funcionarios, rectores, gremios empresariales, organizaciones sociales, comunidades nativas, institutos, entre otros, Henry Pease (2002) ratificó que la regionalización se iniciaría en los

departamentos: “comenzaremos por saber hoy cuánto... se gasta en cada departamento... y... que la discusión del presupuesto sea así” (pp. 6-7). El presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino (2002), ratificó el compromiso con la descentralización, un mejor Estado y un proceso irreversible por etapas (2002, pp. 8-13). Sobre la conducción del proceso, Gustavo Pacheco informó de tres propuestas. Un alcalde de Puno planteó que la presidencia del ente conductor debía ser elegida por los gobiernos regionales. El Foro Regional del Cusco dijo que la conducción no debía estar en el Ejecutivo. Alberto Andrade, de Somos Perú (SP), pidió autonomía y planteó una ley para Lima Metropolitana. Aldo Estrada, de UPP, solicitó calcular el financiamiento, las competencias y la gradualidad. Aldo Vásquez, de UN, planteó descentralización económica y la creación de macrorregiones. Ignacio Basombrio, de Acción Popular, discrepó de la regionalización departamental y pidió que lo transitorio no resultara permanente.

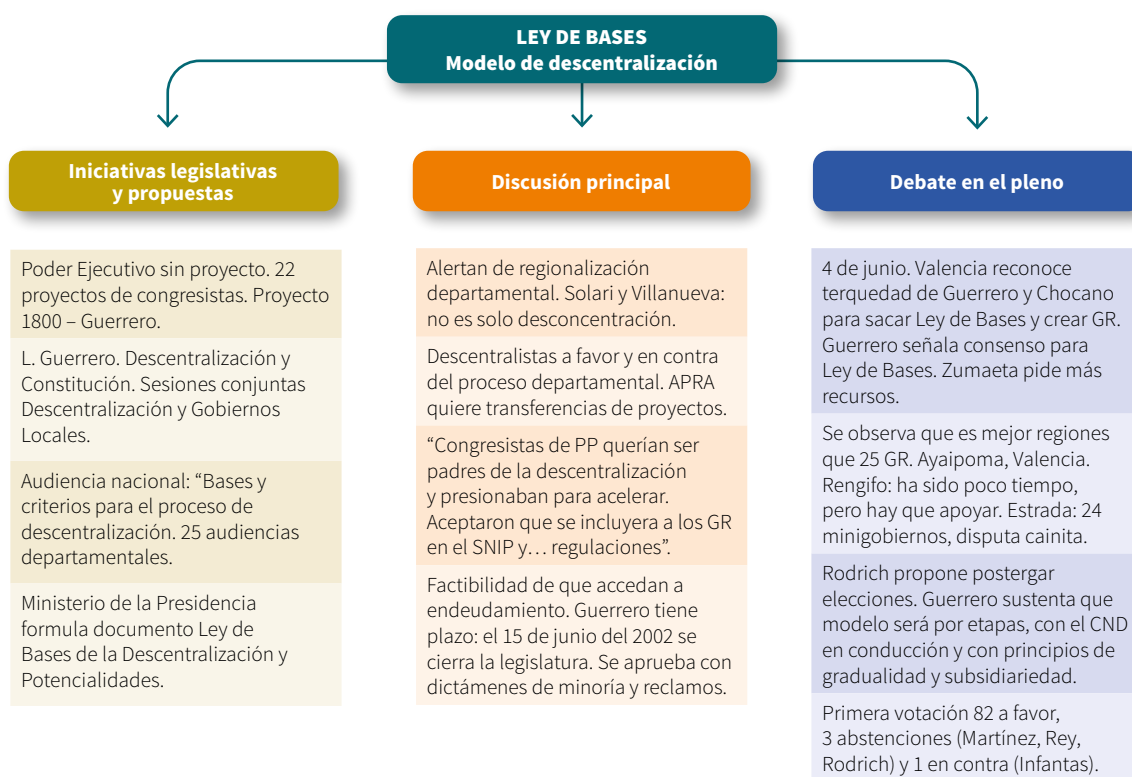
Jesús Alvarado, de PP, planteó condiciones para el desarrollo en las regiones. Zumaeta, del APRA, fijó principios y que se eligiera en los departamentos. Carlos Infantas, del FIM, pidió no perder la regionalización y afirmó que las elecciones en los departamentos eran apresuradas. Por la tarde, Washington Román, de los Frentes Regionales, planteó un Consejo Nacional de Descentralización (CND) del Estado y la sociedad civil. Alberto Massa, del Callao, pidió la transferencia de Justicia. Por los pueblos indígenas, Benjamín Rodríguez pidió recursos y distribución equitativa. Nelson Chui, de las provincias de Lima, se opuso al Ministerio de la Descentralización. Pedro Casuso, del Frente Patriótico de Loreto, pidió que los gobiernos regionales fueran de derecho público. El alcalde de Moyobamba, Ramón Leveau, planteó un referéndum de integración de regiones y de provincias. Por la Cámara de Comercio de Tumbes, Arturo Moretti señaló que había una deuda con Tumbes.

Julio Díaz Palacios, presidente de la Red Perú, presentó cinco puntos para sostener la descentralización: capacidades, reformas, sistemas administrativos, carrera pública y concertación. Por la Conades, Federico Arnillas dijo que la transferencia de funciones debía adecuarse a los departamentos y establecer un presupuesto departamentalizado. Por las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Lucy Muñoz exhortó a tener en cuenta los planes de desarrollo. El viceministro de Economía, Fernando Zavala, instó a mejorar la calidad de vida y garantizar la viabilidad de la descentralización y un proceso ordenado de transferencias. En la clausura, el ministro de la Presidencia, Carlos Bruce, dijo que la descentralización era la reforma más importante y un proceso político, social, económico y cultural que transfería poderes. Propuso cuatro etapas y los tipos de competencias a transferir.

Esta antesala del debate advertía de los imaginarios que cada parte organizada del país se hacía sobre la ley de bases. En el gráfico 3 se presentan de manera sucinta los hitos del debate de esta norma. Aunque aparece como lineal y ordenado, el debate parlamentario distó mucho de ello.



GRÁFICO 3. Flujo del debate parlamentario de la Ley de Bases de la Descentralización



Elaboración propia.

A fines de mayo de 2002, las comisiones de Descentralización y de Gobiernos Locales aprobaron el dictamen de la ley de bases. El Instituto Peruano de Economía (2002) advirtió sobre los problemas económicos que podrían traer los gobiernos regionales. La Contraloría General (2014) señaló que el Ejecutivo había colocado candados para preservar la estabilidad e incluir a los gobiernos subnacionales en el Sistema Nacional de Inversión Pública (p. 43). Según Nelson Shack, “el MEF [Ministerio de Economía y Finanzas] quería evitar los riesgos... de una descentralización desordenada” (como se citó en Contraloría General, 2014, p. 43). Carlos Casas afirmó que “congresistas de Perú Posible... querían ser padres de la descentralización y presionaban... para que se acelerara el proceso... Aceptaron... [el] Sistema... de Inversión Pública y... las regulaciones” (como se citó en Contraloría General, 2014, p. 44).

Guerrero, de la Comisión de Descentralización, y Chocano, de la Comisión de Gobiernos Locales, lograron la aprobación del dictamen de la ley de bases en dos sesiones conjuntas. El 22 de mayo de 2002 sesionaron tensionados por las declaraciones del ministro Bruce, que postergarían las elecciones regionales si no había ley de bases. Alan García denunció una concertación. Bruce publicó una aclaración y acordaron invitarlo. En el debate precisaron algunos artículos. Valencia-Dongo planteó que los gobiernos regionales debían elegir al presidente del CND. Villanueva opinó que debía ser un representante del presidente de la república, mientras que Zumaeta dijo que debía ser el presidente de la república.

El miércoles 29 de mayo de 2002 se realizó la segunda sesión conjunta. Participaron el primer ministro Dañino y el ministro Bruce. Luis Guerrero resaltó las 25 audiencias organizadas en todo el país y los aportes de las instituciones. Dañino destacó el esfuerzo del Congreso y el Ejecutivo para diseñar una descentralización responsable, gradual y con funciones sin costo fiscal. Pidió que la provincia de Lima tuviera las funciones de un gobierno regional. Bruce señaló que la descentralización no sería posible sin el consenso y que el CND debía estar en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y ser autónomo. Asimismo, que el endeudamiento de los gobiernos regionales debía ser con el aval del MEF.

Valencia-Dongo destacó la ratificación de las elecciones el 17 de noviembre de 2002 y opinó que los ministerios debían ser solo entes normativos. Guerrero planteó aprobar las competencias exclusivas y compartidas en Educación. Sobre los tributos propuso que los gobiernos regionales suscribieran convenios con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y mejoraran la recaudación. Presentó disposiciones complementarias para que el CND se instalara a los 30 días de vigencia de la ley, con una etapa preparatoria entre junio y diciembre de 2002. El tema controversial fue el endeudamiento. Zumaeta, del APRA, señaló que los gobiernos subnacionales tenían autonomía para endeudarse, sin aval del Gobierno central.

Los ministros se retiraron y Luis Guerrero, junto con los oficialistas, quería aprobar el dictamen ese día, porque la legislatura concluía el 15 de junio de 2002. Por eso no atendió el pedido de Valencia-Dongo, de “pasar a un cuarto intermedio” para precisar lo del endeudamiento. Guerrero leyó: “Endeudamiento público es competencia exclusiva del Gobierno nacional... Los gobiernos regionales y locales solo pueden endeudarse con el aval del Estado”. Valencia-Dongo asintió. Zumaeta insistía en discutir cada artículo. Guerrero le respondió: “quedamos en que en esta oportunidad votamos el texto global”. Pidió votar más rápido por temor a quedar sin quórum.

Zumaeta dijo que entendía, pero que era más importante el debate. Valencia-Dongo (2002), de UN, señaló: “vamos a la votación... ¿alguna otra sugerencia será recogida por el pleno?” (p. 34). Tito Chocano, presidente de la Comisión de Gobiernos Locales, pidió aprobar el dictamen y que lo pendiente lo viera el pleno. Zumaeta insistió en su postura. Infantas (2002), del FIM, pidió postergar para leerlo con mayor detenimiento: “necesito tiempo... por qué vamos a votarlo en el término de dos horas así apurado desesperadamente... no entiendo” (p. 37). Guerrero (2002) planteó la urgencia de votar: “[el] texto... afinado... quedamos en que... votábamos... fue el acuerdo... por unanimidad... porque... necesita... Portavoces tratar el tema... pasemos a la votación final” (p. 38). Guerrero le pidió a Zumaeta que no hablara porque estaba en cuestión de orden para zanjar el debate. Entre gritos por nuevos aportes, Guerrero sometió el dictamen a votación. Se aprobó con 14 votos y 4 abstenciones. Guerrero pidió que lo acompañaran a la Presidencia del Congreso. Zumaeta y Valencia-Dongo presentaron dictámenes en minoría.

El debate del pleno se inició el 4 de junio de 2002 con 65 congresistas. Ferrero dijo que la discusión debía durar una semana y sería por etapas. Guerrero tuvo una presentación apurada, por las exequias del expresidente Fernando Belaúnde. Guerrero (2002) dijo que era una sesión histórica y resaltó la voluntad y la concertación. Sobre la ley de bases afirmó: “es el re-

sultado de un trabajo coordinado con el... Ejecutivo... El objetivo es entregar al próximo Gobierno, que será elegido en el año 2006, un proceso regional ordenado perdurable” (p. 2127).

En el pleno del 11 de junio, Guerrero presentó los principios, la creación del CND, la autonomía de los gobiernos regionales, el endeudamiento del sector público, competencias y tributos regionales. Tito Chocano apoyó la aprobación del proyecto de ley y planteó también la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que, junto con la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, complementarían el paquete de la descentralización y darían claridad al papel del Gobierno central. Zumaeta expresó: “ni el Parlamento ni el Poder Ejecutivo tienen autoridad... para decirle a los pueblos qué... deben... hacer”. Planteó transferir empresas y defendió la autonomía para manejar todo en el territorio de cada gobierno regional. Valencia-Dongo resaltó el papel de Guerrero y Chocano para lograr la aprobación de esta ley y dar poder a los gobiernos regionales. Dijo que se debían formar macrorregiones. Marcial Ayaipoma (2002) señaló: “Lo ideal es... que... los departamentos estén... reagrupados en macrorregiones... 24 regiones... no nos va a conducir a nada” (p. 2145). Infantas, del FIM, recordó a los pensadores políticos y pidió no apresurarse en aprobar el carácter departamental de la descentralización. Wilmer Rengifo (2002), de PP, dijo: “quizá... haya sido hecho en poco tiempo, pero... tenemos que apoyarlo... provenimos del Perú profundo” (p. 2148).

Juan Figueroa, del APRA, pidió transferencias de empresas públicas, programas sociales y autonomía para los gobiernos regionales. Gonzales Posada, del APRA, planteó que la privatización la determinaran los gobiernos regionales. Alfredo Gonzales (2002) pidió la descentralización del departamento de Lima (p. 2153). Ernesto Herrera felicitó a Guerrero por el dictamen y dijo que promovían las elecciones regionales a pesar de que las encuestas no las favorecían. Villanueva, del oficialismo, dijo que la ley de bases era descentralización administrativa y que lo real era descentralizar las finanzas. Hildebrando Tapia (2002) afirmó: “En el interior del país creen que con este proceso... se solucionarán... los problemas... no podemos sembrar falsas expectativas” (p. 2163). Jesús Alvarado, del oficialismo, planteó que se dieran incentivos para que se formaran regiones. José Devéscovi, del FIM, dijo que primero eran las regiones y luego la ley de bases. Luis Flores, de PP, dijo que el proyecto venía de audiencias públicas y pidió llamarlo Ley General de Descentralización o Ley de Bases. Jorge Mera (2002) dijo que “los... gobiernos regionales van a permitir que el pueblo elija a gente honesta” (p. 2171). Alberto Cruz (2002) señaló: “tal vez no sea oportuno... iniciar la descentralización... no podemos ir contra la corriente” (p. 2172). Víctor Noriega, del APRA, insistía en que los gobiernos regionales aprobaran su presupuesto. Pacheco, del FIM, pidió no ceder a las presiones sobre el endeudamiento. Daniel Estrada dijo que se gestaba el tasaje de 24 minigobiernos y pidió reemplazar el sistema de departamentos.

En el pleno matinal del 20 de junio, al retomar la ley de bases, Alfredo Gonzales (2002) planteó cuatro regiones para Lima Metropolitana: “[Lima] Cono Norte, Lima Cono Este, Lima Cono Sur, Lima Sur Chico” (p. 2294). Raza, del APRA, pidió crear tributos regionales. Gonzales Posada propuso que el CND tuviera presupuesto. Michael Martínez, de UPD, señaló: “¿De qué descentralización podemos hablar si se plantea... que los gobiernos regionales no puedan fijar absolutamente nada...?”. Luis Solari dijo que esta ley no iba a descentralizar sino a desconcentrar administrativamente. Ferrero (2002) dijo: “va a ser necesario un cuarto intermedio” (p. 2307). Zumaeta y Guerrero se sumaron al pedido.

En el pleno vespertino del 20 de junio, Guerrero alcanzó un nuevo texto y pidió concretar la descentralización. Al respecto dijo lo siguiente:

Para arribar a este texto final se ha requerido de un largo proceso, durante el cual ha habido audiencias públicas a lo largo y ancho del país, así como la audiencia pública nacional. Asimismo, se recibieron los aportes de decenas de instituciones públicas y privadas, de varios de los veintitrés proyectos de ley... y de cientos de correos electrónicos enviados a la Comisión. El Poder Ejecutivo también ha hecho sus aportes a través del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Presidencia del Consejo de Ministros y de otros ministerios. Igualmente, ha habido reuniones importantes con organismos internacionales, particularmente con el BID y el Banco Mundial, y se recogieron experiencias de Bolivia, Colombia, Argentina, Brasil, Venezuela, Francia, entre otras... Llegamos a este momento en el que vamos a votar una ley orgánica de tanta trascendencia histórica para el Perú. Ocho veces nos hemos equivocado en la vida republicana y no queremos que esta sea la novena vez... pretendemos establecer, tal como está señalado, la gradualidad que existe, las etapas que se desarrollarán, el proceso ordenado y, a la vez, la exigencia de que se constituyan políticas de Estado para todos los Gobiernos que vendrán en los próximos años, entendiendo que la descentralización no termina con este Gobierno, sino que ahora es el inicio del proceso... Si hay que corregir algo, lo corregiremos, pero buscando tener en el futuro regiones fuertes, grandes, poderosas... La propuesta es prudente, ordenada, permite expresar las voces y sentimientos del Perú profundo y, a la vez, las voces y pensamientos de todo el departamento de Lima y, particularmente, de la ciudad de Lima... Seguramente... en esta ley... hay mucho por perfeccionar, que le falta bastante por avanzar, pero ese es el camino que nos toca recorrer. Por ello, ahora tenemos que tomar la decisión de iniciar el proceso de descentralización.

El acuerdo fue que no hubiera debate, solo precisiones, y se votaba. Igual, hubo debate. Johnny Peralta, del APRA, insistió en las transferencias de empresas y otros recursos a los gobiernos regionales. Gonzales Posada observó la estructura centralista del CND y pidió recursos para los gobiernos regionales. Rodrich, de PP, criticó el débil contenido de la regionalización. Propuso postergar las elecciones. Infantas insistió en su crítica a las regiones en los departamentos. Guerrero, en su intervención final, resaltó la gradualidad, subsidiariedad y la creación del CND, así como la transferencia de programas sociales y recursos como el Fondo de Compensación Regional (Foncor) y el Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización (FIDE).

Así se fue al voto el proyecto de ley con el siguiente resultado: votaron a favor 82 congresistas, 3 se abstuvieron (Martínez, Rey y Rodrich) y uno votó en contra (Infantas). Se aprobó. Seis días después, en la sesión plenaria del 26 de junio, en medio del debate de la Ley del Poder Judicial, Ferrero recordó la segunda votación de la ley de bases. Convocó a la sala a los congresistas porque se requerían 61 votos, señaló en el documento las disposiciones transitorias sobre el Poder Ejecutivo e inició la segunda votación de la ley con el siguiente resultado: 82 votos a favor, 2 abstenciones (Rodrich y Devéscovi) y 1 voto en contra (Infantas).

La ley de bases fijó el modelo de descentralización y colocó etapas y plazos para las normas pendientes en disposiciones complementarias. La voluntad política y el consenso alcanzado dejarían de lado los plazos y las etapas.

**TABLA 12.** Disposiciones complementarias y finales de la Ley de Bases de la Descentralización

Disposición	Estado de situación
Implementación del Consejo Nacional de Descentralización.	Inició sus funciones en setiembre de 2002.
Transferencia de programas sociales y proyectos de inversión productiva regional a partir del ejercicio fiscal 2003.	En julio de 2003 se inició el proceso. Se promulgó el Decreto Supremo 036-2003-PCM con el cronograma de transferencias de programas alimentarios, del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs) y de Provías Rural, entre otros. Hubo decretos que efectivizaron estas transferencias, pero luego retornaron al Gobierno nacional, en el que hay un Ministerio de Inclusión Social y programas sociales en otros sectores.
Definición y distribución de los recursos de la privatización y concesiones.	Se empezaron a definir porcentajes del FIDE, Foncor y otros fondos, pero los gobiernos subnacionales tenían un instrumento importante de financiamiento en la Ley del Canon, Ley 27506, que fijó porcentajes de participación en la renta de las explotaciones de los recursos.
Instalación de autoridades del gobierno regional.	Nuevas autoridades asumieron sus cargos el 1° de enero de 2003.
Entre junio y diciembre de 2002, el Congreso debía debatir y aprobar las leyes orgánicas de: Poder Ejecutivo, municipalidades, gobiernos regionales, ordenamiento y demarcación territorial y de integración de regiones.	En ese período solo se aprobó completamente la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial. Si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se aprobó casi al mismo tiempo que las elecciones regionales de noviembre de 2002, otra parte de esta norma referida a la participación ciudadana se aprobó en 2003.
Realización de pilotos de planeamiento y programación participativa del presupuesto.	Mediante el Decreto Supremo 100-2003-EF se autorizaron transferencias de partidas para financiar proyectos de departamentos involucrados en la operación piloto "Planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de inversión".
Inventario de activos y pasivos de los CTAR.	Dependencias del sector público (Sunat, Contraloría General y Bienes Estatales, entre otros) realizaron esta labor.
Desactivación del Ministerio de la Presidencia.	Se efectivizó en julio de 2002.
Plan de transferencia de proyectos de inversión pública hacia los gobiernos regionales.	Solo se mantuvo el Decreto Supremo 036-2003-PCM, que fijó el cronograma de los programas sociales.
Plan de capacitación regional y municipal.	Se promulgó el Decreto Supremo 021-2004-PCM, Plan Nacional de Capacitación en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales. La norma se publicó, pero no hubo avances centrales para el desarrollo de capacidades. "Continúa siendo el principal problema del... proceso de descentralización... no obstante haya sido planteado desde el inicio del proceso" (Zas Friz, 2010, p. 26).

Disposición	Estado de situación
Promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización.	Luego de una prórroga se aprobó la Ley de Incentivos para la Integración de Regiones en julio de 2004.
Fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local.	Los sistemas administrativos que hacen funcionar el aparato público estatal siguen siendo centralizados y no hay una adecuación a la escala regional o local en materia de contrataciones o de inversión pública. Sin embargo, decretos legislativos como el 1026 permitieron a los gobiernos regionales y locales establecer procesos de reorganización y modernización institucional, pero casi ninguno usó este marco legal.

Fuente: Ley de Bases de la Descentralización. Elaboración propia.

En relación con la ley de bases, Zas Friz (2010) dijo: “Se planteó... etapas... que llevarían a una consolidación de las regiones como entidades autónomas... capaces de gestionar... su territorio... [sin embargo,] los resultados del referéndum fueron negativos... Los departamentos no quieren ser regiones” (p. 24).

### 2.2.2 LA LEY DE DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Esta ley se aprobó en menos de dos meses a partir de dos proyectos: el Proyecto de Ley 2960, de carácter multipartidario de Luis Guerrero con apoyo del APRA, UN y la UPD, y el Proyecto de Ley 3289 del Gobierno. Fue el primer proyecto formal del Ejecutivo: planteaba formar regiones y los departamentos las aprobarían mediante un referéndum.<sup>19</sup>

Ambos se derivaron a la Comisión de Descentralización el 1º de junio de 2002. Fue un proceso expeditivo. La comisión aprobó un dictamen que ingresó al pleno el 10 de julio de 2002. El 4 de julio de ese año, Omar Landeo, director de Demarcación Territorial de la PCM, había presentado en la comisión la organización del territorio en distritos, provincias y departamentos. Cinco días después, Guerrero planteó tratar la ley de demarcación en la Comisión. No hubo observaciones, se aprobó el dictamen y pasó a la Comisión Permanente. El 17 de julio, Guerrero presentó un texto sustitutorio con agregados. No hubo intervenciones. Ferrero lo puso al voto y se aprobó por unanimidad.

### 2.2.3 LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES (LOGR)

La segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización establece que la LOGR debía aprobarse entre junio y diciembre de 2002. En los hechos, se sancionó parcialmente en noviembre de 2002 y el resto en 2003, con gobiernos regionales en pleno ejercicio. El debate de la LOGR afirmó el diseño de una descentralización departamentalizada que se aprobó a destiempo, producto de una densa discusión, por lo que los candidatos al gobierno regional postularon y fueron elegidos sin conocimiento exacto de sus competen-

19 Véase <https://shorturl.at/oJKU3>

cias. La discrepancia central entre los congresistas era aprobar una norma en la que se establecerían competencias y funciones, así como la estructura de los gobiernos regionales. En opinión de Martín Soto,<sup>20</sup> asesor de la Comisión de Descentralización, el consenso político se debilitó durante la formulación de la LOGR. Al respecto dijo: “allí empezó a debilitarse... se empiezan a discutir las formas más concretas de la descentralización... se empieza a romper el consenso”. El debate de la LOGR fue el parteaguas del consenso político.

Walter Alejos, de Perú Posible, fue el presidente de la Comisión de Descentralización en el período 2002-2003. En una publicación afirmó que en ese período se alcanzó un “consenso histórico”: “El país se encontraba en plena campaña electoral... La principal fuerza opositora al régimen... se vislumbraba como la... ganadora de las elecciones regionales... [había] desborde de expectativas” (Alejos y Zas Friz, 2005, p. 147). El contenido de la LOGR era importante para los partidos porque aspiraban a ganar los gobiernos regionales en las elecciones de octubre de 2002. Era de sumo interés lo que se aprobara para la gestión pública de estos gobiernos. Se presentaron dieciséis proyectos. Como se muestra en la tabla 13 hubo varios proyectos multipartidarios, uno de los cuales fue ingresado por Luis Guerrero.

**TABLA 13.** Proyectos de ley para la aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
2959	23/05/2002	Luis Guerrero, Walter Alejos, Jorge Chávez, Tito Chocano, Juan Figueroa, Luis Flores, Rosa Florián, Gonzalo Jiménez, Pedro Ramos, Rodolfo Raza, José Taco, Hipólito Valderrama, Rafael Valencia-Dongo y Rafael Aita	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Multipartidario: PP, UN, APRA, UPD	“no implica costos adicionales al presupuesto general... los gobiernos regionales iniciarán... con los recursos presupuestales previamente aprobados... los beneficios... son... positivos para impulsar... [la] descentralización”.
3703	27/08/2002	Rosa Yanarico, Iván Castillo, Enith Chuquival, Juan Figueroa, Manuel Merino, Pedro Ramos, Marciano Rengifo	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Multipartidario: PP, SP, Acción Popular, APRA	“La presente iniciativa legislativa no irroga gasto público”.

20 Soto, Loc. Cit.

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
3731	29/08/2002	Tito Chocano	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	UN	“No implica costo... para el Estado, puesto que... implica una conducta redistribuida del presupuesto... que permite implementar la descentralización... El beneficio será para el poblador peruano... en... su calidad de vida”.
3774	04/09/2002	Rodolfo Raza	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	APRA	“no generará costo adicional al Estado... propone establecer el régimen legal de los Gobiernos Regionales... máxime si los beneficios que conlleva son mayores a cualquier costo que pudiera significar su puesta en vigencia”.
3798	06/09/2002	Ántero Flores-Aráoz, Rafael Aita, Arturo Maldonado, Hildebrando Tapia, Rafael Valencia-Dongo, Emma Vargas	Normas para optimizar la gestión fiscal de los gobiernos regionales	UN	“El beneficio es establecer un marco general para que las regiones puedan ordenar sus actividades presupuestales, de endeudamiento y de gestión fiscal... permitirá evitar el descontrol y los excesos que podrían cometerse”.
3800	06/09/2002	Pedro Ramos	Funcionarios de los gobiernos regionales dependan de la Contraloría	Independiente	“no generará gasto alguno... puesto que con una modificación presupuestal se asignarán los recursos económicos necesarios... La aprobación... de esta iniciativa... redundará en múltiples beneficios para el país, la población... se garantizará una óptima utilización de los recursos públicos”.
3887	13/09/2002	Ana Elena Townsend	Órgano de control regional	PP	“la adecuación de los Órganos de Control Regionales... producirá algunos costos, pero... los beneficios... serán mayores que los gastos”.



## Proceso político del diseño de la política pública de la descentralización

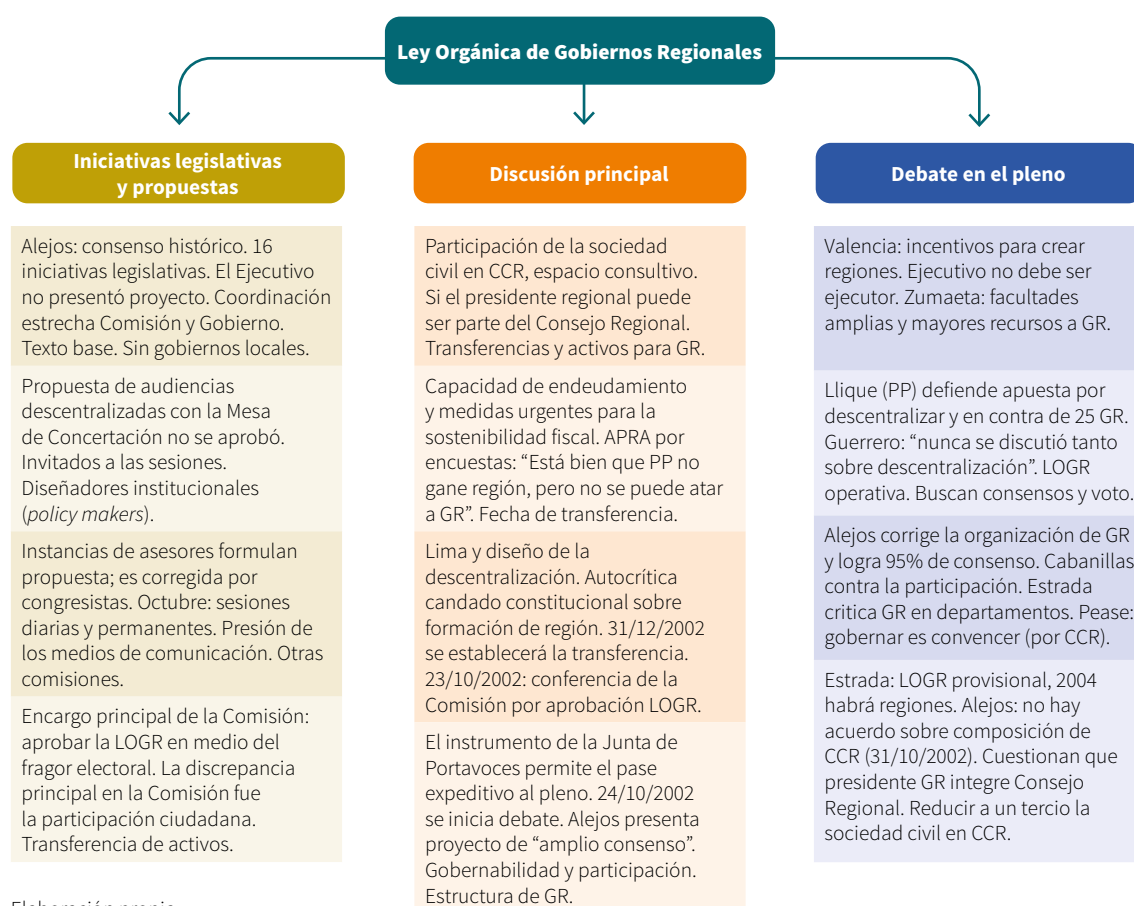
Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
3935	18/09/2002	Juan Figueroa	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	APRA	“no afectará el equilibrio macroeconómico... ni generará sobrecostos... puesto que los nuevos gobiernos regionales iniciarán su funcionamiento el próximo año... Los beneficios... son cuantitativa y cualitativamente abundantes en vista [de] que plasman un anhelo nacional”.
4011	26/09/2002	César Zumaeta, Carlos Chávez	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	APRA	“No significa un costo para el país en tanto significa una redistribución de los recursos ya existentes, muy por el contrario, se parte del supuesto [de] que se hará un uso más eficiente y productivo de los mismos”.
4045	30/09/2002	Luis Gonzales	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	UPD	“no generará costo adicional al Estado; dado que, solo se propone establecer el régimen legal de los Gobiernos Regionales... los beneficios que conlleva son mayores a cualquier costo que pudiera significar su puesta en vigencia”.
4085	02/10/2002	Maruja Alfaro	Transferir a los gobiernos regionales el Pronaa	PP	“proyecto determinaría una fuerte reducción de costos... al establecer los valores nutricionales adecuados para el desarrollo de la población, se garantizaría la reducción significativa de los niveles de desnutrición, mortalidad y tuberculosis que existen en el país”.

Proyecto de ley	Fecha de presentación	Autor	Propuesta	Partido político	Análisis costo-beneficio
4292	21/10/2002	Pedro Morales	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	UPD	“no generará gasto alguno al erario... generará una redistribución del presupuesto... que permita una real descentralización... el beneficio permitirá a cada región redistribuir las asignaciones... a fin de que atienda sus necesidades y prioridades más urgentes”.
4306	22/10/2002	Santos Jaimes	Principios de modernización en la gestión de los gobiernos regionales	PP	Sin análisis costo-beneficio.
4316	23/10/2002	Ernesto Herrera	Regula participación ciudadana en regiones y promueve la coordinación macrorregional	PP	“no irrogará ningún costo al Estado, más bien tiende a afirmar el proceso de descentralización que está llevando a cabo el Gobierno del Dr. Alejandro Toledo Manrique”.
4318	23/10/2002	Rosa León	Propuesta de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	APRA	“no irroga costo para el Estado, ya que se ampara en... proyecto nacional... presupuestado... será de gran beneficio para el país... habrá de revertir la desigualdad en la distribución de los recursos fiscales y por ende habrá de iniciar un proceso equitativo de desarrollo”.
4364	28/10/2002	Rafael Valencia-Dongo	Transferir la supervisión del Pronaa a los gobiernos regionales	UN	“no implica gasto alguno para el erario nacional. Procura una efectiva descentralización y redistribución del gasto público y el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Beneficiará directamente a los productores de los distintos sectores productivos de cada región”.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Walter Alejos siguió la línea de reuniones con expertos que aportaban contenidos. La Memoria de la Comisión de Descentralización 2002-2003 resaltó la presencia del sector público y el sector privado.<sup>21</sup> Se buscó promover audiencias públicas, pero Raza, del APRA, afirmó que los congresistas no asistían, lo cual fue ratificado por Pedro Ramos. En la sesión del 1° de octubre de 2002, Alejos dijo que la ley debía aprobarse un mes antes de las elecciones. El 24 de mayo de 2002, los proyectos se habían remitido a las comisiones de Descentralización y de Gobiernos Locales. En octubre de 2002 ingresaron como dictamen al pleno y se inició el debate el 24 de octubre, cuando faltaban tres semanas para las elecciones regionales. Antes de que la Comisión de Descentralización se abocara a la LOGR, el 3 de setiembre recibió al presidente del Consejo de Ministros, Luis Solari, quien planteó ver la estructura de los gobiernos regionales, sus funciones, el régimen especial de Lima Metropolitana, el financiamiento y las relaciones con el CND. Solari propuso un plan de acción y el reglamento de la ley de bases. En el gráfico 4 se presenta de manera lineal el proceso largo y denso de la LOGR.

GRÁFICO 4. Flujo del debate parlamentario de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales



Elaboración propia.

21 Disponible en <<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2002/Descentralizacion/labor-legislativa/memoria/>>.

El 2 de octubre de 2002, la Comisión de Descentralización inició el debate y se declaró en sesión permanente. Al presentar el predictamen, Alejos (2002) señaló que en quince días aprobarían el proyecto en la primera votación: “se va a llevar... una reunión... de los secretarios generales de los partidos... para... que esta ley salga... por consenso... el 17 de octubre” (p. 16). Alejos planteó que ese día deberían aprobar por lo menos cinco artículos en la Comisión. Explicó que se había trabajado coordinadamente con el Ejecutivo y los diferentes sectores, a partir de los proyectos presentados, sobre temas como la visión de desarrollo regional. Otros aportes eran el plan de desarrollo regional concertado, la participación ciudadana, la estructura del gobierno regional conformado por el Consejo Regional, la Presidencia y Vicepresidencia Regional y el Consejo de Coordinación Regional. También el régimen especial de Lima Metropolitana, por el cual la Municipalidad Metropolitana de Lima asumía las atribuciones y competencias del gobierno regional, entre otros puntos. Valencia-Dongo pidió debatir cada artículo. Acordaron que los asesores formularan un nuevo texto. Gilberto Díaz (2002) dijo que: “los asesores no asisten y... todos los congresistas... quieren cambiar el texto” (p. 16). Los asesores se reunieron el 3 de octubre y los congresistas sesionaron el 9.

Empezarían sesiones diarias o interdiarias hasta el 23 de octubre. Trabajaron atribuciones del presidente regional y del Consejo Regional; las secretarías debían ser gerencias y llegaron al tema participativo que tuvo en Alejos al principal defensor. Hubo disenso respecto de que el presidente regional fuera parte del Consejo Regional. Alejos dijo que, por ser la primera vez, debería integrarlo. Herrera respaldó la propuesta e hizo un símil con los alcaldes municipales. Valencia-Dongo concordó porque sería peligroso tener dos presidentes. Surgió el debate sobre la reelección de los presidentes regionales. Según Raza, del APRA, y Llique, del oficialismo, era una demanda ciudadana. Se postergó el debate hasta el 22 de octubre. Alejos intervino para plantear la reelección después de un período de gobierno.

Los congresistas constataron el proceso paralelo entre las comisiones de Descentralización y de Gobiernos Locales, pues esta última elaboraba la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Eduardo Carhuaricra informó que la de Gobiernos Locales tenía el 75% de los artículos aprobados sin concertar contenidos. Según Martín Soto se hizo la coordinación,<sup>22</sup> pero no hubo respuesta de la presidenta de la Comisión. Valencia-Dongo pidió coordinar. Los miembros de la Comisión de Descentralización solo coincidieron con sus pares de Gobiernos Locales en una sesión conjunta de la Comisión de Modernización del Estado el 27 de setiembre.<sup>23</sup> No asistió Rosa Florián.

En la sesión de la Comisión de Descentralización del 9 de octubre, Alejos propuso el texto trabajado por los asesores: “El CCR es el órgano consultivo y de coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil”. Zumaeta dijo que, si se iba a consultar tanto, mejor que gobernara el CCR. Se aprobaron incisos mediante los cuales el CCR daba opinión sobre operaciones de crédito y el plan de desarrollo regional concertado. El disenso empezó con la proporcionalidad de los integrantes del CCR. Alejos propuso: “alcaldes

---

22 Soto, Loc. Cit.

23 Véase <<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/ApoyComisiones/comision2002.nsf/63c85b002ce4e-0c405256ab7004e23ff/c98d9be4ae2cc9c905256c71007dc44b?OpenDocument>>.

distritales invitados con un representante por cada provincia... Los que estén de acuerdo... Aprobado”. Cuando Alejos leyó la lista de los representantes de la sociedad civil, la decisión se aplazó porque se cuestionaba la representación de estos sectores.

En la sesión del 10 de octubre, la Comisión de Descentralización aprobó la obligación de los gobiernos regionales de realizar audiencias de rendición de cuentas: “El gobierno regional realizará... 2 audiencias públicas... al año... [y] dará cuenta de los logros”. En cuanto a las gerencias de los gobiernos regionales se aprobaron las siguientes: “gerencias... de: 1. Inversión, producción y empleo. 2. Desarrollo social. 3. Planeamiento, presupuesto y organización territorial. 4. Infraestructura”.

El CCR como espacio consultivo de alcaldes y sociedad civil, junto a los presidentes regionales, fue el punto central de discrepancia. El 11 de octubre hubo un acuerdo parcial. Alejos sometió al voto el artículo 25 del CCR, el cual disponía que el CCR estaría integrado por el presidente regional, alcaldes provinciales, representantes de la sociedad civil y alcaldes distritales invitados, y se aprobó por unanimidad. Alejos planteó la lista de representación de la sociedad civil y aparecieron las divergencias. Los representantes de la sociedad civil se elegirían por dos años por las organizaciones que se hubieran inscrito en el registro del gobierno regional. Para su registro deberían acreditar personería legal y un mínimo de tres años de vida institucional comprobada en no menos del 30% de las provincias de la región...

Las organizaciones que tendrían derecho a elegir sus representantes fueron las siguientes:

1. Universidad
2. Organismos empresariales
3. Organizaciones agropecuarias
4. Colegios profesionales
5. Organizaciones de comunidades campesinas y nativas
6. Organizaciones gremiales de base
7. Organizaciones de mujeres
8. Organizaciones de jóvenes
9. Frentes regionales
10. Organizaciones no gubernamentales
11. Mesas de concertación de lucha contra la pobreza
12. Iglesias
13. Clubes departamentales
14. Otros que se ajusten a los requisitos de esta ley y al reglamento de cada región

Sin embargo, Valencia-Dongo propuso que la representación fuera espacial y por provincia, sin importar el sector. Entonces Alejos planteó que ya no había puntos de coincidencia. A pesar de esas discrepancias se aprobó la propuesta de Alejos: que los representantes de la sociedad civil se eligieran por dos años.

El 16 de octubre, la Comisión de Descentralización definió que las normas del Consejo Regional se llamarían ley regional. El 23 de octubre las cambiaron por ordenanza regional. Valencia-Dongo, Zumaeta, Díaz, Carhuaricra, Llique y el propio Alejos propusieron los cambios. Las sesiones tenían espacios marginales y se yuxtaponían a los plenos y otras comisiones. Cuando el 17 de octubre, Alejos planteó si había observaciones al

artículo 59 sobre defensa civil, Maruja Alfaro dijo que llamaban al pleno y propuso postergar. Alejos respondió que tenían poco tiempo. Puso en consideración los artículos 59 y 60, sobre funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos, y el artículo 62, sobre funciones para la artesanía. Se aprobaron por unanimidad.

La Comisión de Descentralización retomó el debate el 21 de octubre y Alejos presentó el texto de los asesores. Los medios criticaron el poco interés para aprobar la ley. Alejos pidió acelerar la discusión y, por unanimidad, aprobaron el artículo 74, sobre los recursos de los gobiernos regionales; el 75, del Fondo de Compensación Regional; el 77, sobre las operaciones de endeudamiento; el 78, de fiscalización y control; el 80, del órgano de control regional, así como el 86, sobre los planes de transferencia, que debían iniciarse en 2003, con cargo a consultar a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Una discrepancia fue la acreditación de la capacidad de gestión. Valencia-Dongo planteó que la acreditación la diera un órgano independiente y afirmó que los congresistas eran los diseñadores institucionales (*policy makers*). Se aprobó por mayoría que el CND estableciera cómo evaluar la capacidad de gestión y la de asumir competencias de los gobiernos regionales, así como el artículo 90, para que el CND aprobara el plan de capacitación. Los otros artículos se aprobaron con votos dejados por anticipado, sobre sostenibilidad fiscal y operatividad de mecanismos de sostenibilidad.

En la sesión matutina del 22 de octubre, Rodolfo Raza alertó de que la Comisión de Economía estaba dictaminando la LOGR. Alejos dijo que conversaría con Economía. Zumaeta habló de un “zafarrancho” con varios grupos viendo las regiones. Alejos advirtió que Descentralización era la comisión principal, pero el reglamento no impedía que otras trataran el tema. Alejos informó del punto discrepante propuesto por el MEF. Este sector proponía en el artículo 95 lo siguiente:

Para preservar la estabilidad macroeconómica y fiscal a nivel nacional, cuando la gestión financiera y presupuestaria de los gobiernos regionales muestren signos que comprometan gravemente la sostenibilidad fiscal y económica del proceso de descentralización, el Poder Ejecutivo propondrá al Congreso que por ley se establezcan medidas urgentes, temporales, orientadas a estabilizar la gestión de las finanzas públicas del Estado para mantener el equilibrio fiscal, el adecuado crecimiento económico y el bienestar de la Nación. La iniciativa será discutida con prioridad y urgencia por el Congreso de la República.

Valencia-Dongo planteó que se obligara a la región a asumir responsabilidades. Chávez, del APRA, dijo que eso era intervencionista. Ernesto Herrera afirmó que era una medida que podía conducir a una deuda indiscriminada y propuso ir al voto. Zumaeta sentenció: “Está bien que Perú Posible no gane una sola región... pero no se va a atar de pies y manos a los gobiernos regionales”. Zumaeta sabía de las encuestas a favor del APRA.<sup>24</sup>

---

24 Véase <https://shorturl.at/ekwAV>

Fue una extensa discusión con el MEF, sin acuerdo. Alejos colocó el tema de que Lima Metropolitana no integrara ninguna región y asumiera competencias de gobierno regional. Zumaeta, como autocrítica, dijo que con qué derecho la capital no integraría ninguna región. Llique señaló: “ya se ha incurrido en el error”. Raza propuso crear la Municipalidad del Cercado. La sesión culminó con la aprobación de las funciones regionales y la estructura orgánica.

El miércoles 23 de octubre fue el último día del debate en la Comisión. Alejos habló de una rueda de prensa luego de aprobar la norma. Lo que más dilató la discusión fueron los proyectos nacionales que serían transferidos a los gobiernos regionales. Aprobaron que el 31 de diciembre de 2002 se establecería la transferencia mediante decreto supremo. Se retomó el artículo 95, sobre medidas de sostenibilidad fiscal, y se aprobó el texto elaborado por Zumaeta y Townsend, que confirmaba las medidas extraordinarias cuando se afectara la sostenibilidad fiscal. Herrera propuso incorporar un capítulo sobre participación ciudadana, pero fue desestimado. Zumaeta planteó el Consejo Regional de Estado entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, pero tampoco se aprobó. Al finalizar, Alejos invitó a la rueda de prensa sobre la aprobación de la LOGR. Zumaeta y Valencia-Dongo presentaron dictámenes en minoría.

El 24 de octubre se inició el debate de la LOGR en el pleno. Ferrero informó que se acordó un debate en dos sesiones y ese día no votarían. La Junta de Portavoces exoneró a la LOGR de la prepublicación, obligación establecida en el artículo 78 del reglamento.<sup>25</sup>

No es materia de este trabajo, pero queda pendiente analizar la Junta de Portavoces como espacio de decisión. Fue instituida mediante el artículo 6 de la Resolución Legislativa 011-2001-CR, por un Congreso sin mayorías para buscar el consenso.<sup>26</sup> Exoneraba prepublicaciones y votaciones de acuerdo con la urgencia o el interés. Podía ampliar la agenda y determinar prioridades del debate. La Junta de Portavoces fue un atajo para todo lo que pudieran sugerir los congresistas y perdura hasta hoy.

Alejos destacó la búsqueda de consenso para la gobernabilidad, la transparencia, la participación y la eficiencia de la gestión con planes y presupuestos participativos.<sup>27</sup> Valencia-Dongo dijo que en 180 años el centralismo no había permitido la descentralización y hoy sería irreversible. Resaltó la gestión de Alejos y pidió crear macrorregiones. Propuso que el CND no acreditara capacidades. Zumaeta encaró a los medios que hablaban de “caballazo” y dijo que la transferencia a los gobiernos regionales se iniciaría en enero de 2003. Gonzales Posada, del APRA, consideró que el CCR era asambleísmo. Herrera dijo que era para promover la participación en los presupuestos y planes y formar regiones, mientras que Alcides Llique afirmó que no concordaba con 25 regiones. Maldonado, de UN, confiaba en las audiencias realizadas.

---

25 Véase <https://shorturl.at/lrC17>

26 Boletín de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

27 Véase <https://shorturl.at/yCIN4>

Por su lado, Carhuaricra, de SP, dijo que había un vacío sobre las transferencias. Infantas consideró que los departamentos no alcanzarían el desarrollo. Tito Chocano (2002) pidió normas para generar riqueza y empleo (p. 1290). Carlos Chávez pidió dotar a los gobiernos regionales de recursos. Raza observó que las competencias debían ser gerenciales. Rafael Aita mostró temor por los 25 gobiernos regionales y planteó que se debían crear macrorregiones. Edgar Villanueva discrepó del gabinete de gerentes. Diez Canseco criticó el carácter presidencialista y concordó con las decisiones del CCR por consenso y que la propuesta sobre Lima era insuficiente. El 24 de octubre, por la tarde, Jesús Alvarado le dio la palabra a Luis Guerrero, quien dijo que nunca se había debatido tanto sobre la descentralización y que eran centralistas quienes afirmaban que era apresurado. Pidió no caer en el asambleísmo.

En el pleno del 31 de octubre de 2002, Ferrero informó que dedicarían toda la sesión a la LOGR. Alejos señaló que recogió los aportes con un 95% de consenso. Describió la estructura de los gobiernos regionales y retiró el gabinete regional. Presentó un cuadro sobre la organización de los gobiernos regionales y dijo haberlo acotado para no generar más burocracia. Sobre el CCR dijo que el máximo número podría ser de 80 en Áncash y los demás tendrían 44, 40, 28, 20, 16 o 12 miembros.

Respecto del Consejo Regional dijo que el mayor número sería de 22 integrantes en Áncash. Respondió a Guerrero que los directores sectoriales se escogerían de una terna. Cabanillas, del APRA, discrepó del CCR porque se igualaba a la sociedad civil con alcaldes que eran elegidos. Rosa Florián discrepó sobre Lima Metropolitana. Alberto Cruz dijo que fue un error aprobar el Callao como región y disintió sobre la sociedad civil en el CCR. Estrada estuvo en desacuerdo con el modelo departamental, ya que era parte de los fracasos de los intentos descentralistas. Chocano, de UN, le dijo a Estrada que el criterio de jurisdicción no decidía el éxito. Zumaeta informó que en el proceso anterior no había acuerdo entre departamentos y el mercado iba a constituir regiones. Ernesto Herrera defendió la LOGR y afirmó que el modelo era una apuesta con riesgos y que se debían generar regiones. Pidió no temer a la participación ciudadana. Luis Guerrero señaló que el CCR era consultivo y debía ser pequeño para evitar disputas con el presidente regional. Pease defendió el CCR porque gobernar era convencer y que los elegidos no debían gobernar como tiranos. Estrada no creía en el modelo porque las atribuciones se confundían con las competencias. Se preguntó si habría 25 políticas ambientales. Planteó que la ley fuera provisional hasta el 2004, cuando estarían constituidas las regiones.

En el pleno vespertino del 31 de octubre, Alejos dijo que se estaba llegando a un consenso, pero no sobre el CCR. Ferrero informó que la Ley Orgánica de Municipalidades no ingresaba al pleno porque la Junta de Portavoces no la aprobaba. El APRA, con Robles, volvió contra el CCR y dijo: “¿cómo un órgano consultivo podía autoconvocarse? ¿Qué pasaría si el CCR no concertaba con el Consejo Regional?”. Franceza, de UN, dijo que se promovía el asambleísmo. Valencia-Dongo, del mismo grupo, dijo que se buscaba la visión compartida de autoridades y ciudadanos. Jesús Alvarado propuso un artículo para integrar los departamentos en regiones. Diez Canseco objetó que el presidente regional fuera parte del Consejo Regional, pues el Consejo no era un municipio. Pedro Morales pidió la transferencia de recursos y preguntó cómo se formarían las regiones. Pease confirmó que la estructura de los gobiernos regionales venía de lo municipal, por ser exitosa.



Ferrero señaló que debatían por 18 horas y Alejos informó de aportes de 20 congresistas y que debían definir si el presidente regional era parte del Consejo Regional. No había consenso sobre el CCR. Pidió votar.

Ferrero dijo que la Comisión de Descentralización tenía un tercer texto y dio tiempo para su revisión. Al retomar, Alejos informó que se recogió lo posible y pidió votar el texto en conjunto, con excepción del presidente regional y el Consejo Regional, el CCR, el Foncor y las medidas para la sostenibilidad fiscal. Estrada pidió incorporar el artículo 90 y retirar la acreditación por ser antidescentralista. Zumaeta planteó que el presidente regional no fuera parte del Consejo Regional y pidió posponer la votación del CCR. Criticó la acreditación. Flores-Aráoz, de UN, propuso aplazar el debate porque eran más de cien artículos. Alejos aceptó. La Memoria de la Comisión de Descentralización confirmaría que solo dictaminaron la LOGR, por lo intenso del debate y la recargada agenda de las sesiones del pleno (Comisión de Descentralización, 2003). Entre el 31 de octubre y el 7 de noviembre se realizaron siete plenos breves, de una o dos horas, que buscaban quórum y consenso, y que este último se reflejara en el voto.

La Comisión de Descentralización tuvo una breve sesión el 5 de noviembre para ver la votación de la LOGR en el pleno. Zumaeta sugirió que la Junta de Portavoces discutiera la forma de votar. Herrera estuvo de acuerdo. Alejos dijo que incluyó todo lo posible, pero que el presupuesto participativo y el financiamiento de las regiones correspondían a otras leyes. Les pidió a Valencia-Dongo y Zumaeta interceder con sus bancadas para aprobar la ley. Valencia-Dongo no garantizaba a su bancada. Zumaeta planteó votar 80 artículos que tenían consenso y debatir el resto.

Al pleno vespertino del 5 de noviembre asistieron al inicio 63 congresistas y el quórum era de 51. Ferrero pidió revisar los artículos de consenso que se votarían. Dijo que quienes discreparan de algunos artículos asistieran a la comisión. En el pleno, Alejos presentó la propuesta consensuada con aportes de 30 congresistas. Propuso que la norma de los gobiernos regionales se llamara ley regional. Interrumpió Heysen, del APRA, para incorporar un artículo. Ferrero le dijo que el APRA había enviado sus artículos, pero que más adelante podía pedir una reconsideración.

Alejos informó que había acordado con el APRA, FIM, Somos Perú, Perú Posible y Unidad Nacional no observar los artículos consensuados. Florián dijo que se oponía a cuatro artículos. Diez Canseco dijo que ni Estrada, ni Morales de la UPD habían participado del consenso. Pidió añadir 12 artículos. Cuestionó el supuesto consenso. Ferrero informó que fueron invitados y que estuvo Amprimo. Dijo que los artículos consensuados llegaban a 20 y que aprobarían la ley antes de las elecciones. Como seguían las discrepancias convocó a una reunión con la Comisión de Descentralización, a la que debía asistir un miembro por bancada. Luego, Ferrero anunció que votarían 36 artículos y que los otros se verían en la Comisión. Ferrero llamó a votar y el resultado fue: 80 congresistas a favor, 1 en contra (Rodrich) y 3 abstenciones (Chuquival, Estrada y Taco Llave). Se aprobó.

El 6 de noviembre, en el pleno matinal a dos semanas de las elecciones, Ferrero informó que la Comisión de Descentralización presentó 18 artículos consensuados para ser vota-

dos y 13 para debatir. Alejos pidió votar los primeros. Registraron asistencia 67 congresistas y se necesitaba votación calificada. Ferrero suspendió la sesión y la reanudó luego de 15 minutos. Votaron 80 congresistas: 75 a favor y 2 se abstuvieron (Estrada y Morales). Se aprobó. Ferrero citó a una reunión con la Comisión de Descentralización y en el pleno vespertino informó que había acuerdo sobre 20 artículos. Alejos (2002) presentó 23 artículos “consensuados” y solo aprobaron 15 (p. 1538). Ferrero explicó que votarían los artículos aceptados y luego la Comisión buscaría nuevos consensos. Zumaeta, del APRA, dijo: “hemos consensuado... pero no figuran en este documento”. Guerrero dijo que hubo conformidad con los artículos 77, 78 y 79 (Foncor y FIDE).

Surgió la discrepancia por Lima Metropolitana. Jorge del Castillo dijo que Lima no podía ser un “clon” de un gobierno regional, porque Lima tenía un Concejo Metropolitano y se estaba buscando una Asamblea Metropolitana con la sociedad civil sin saber cómo serán elegidos sus representantes. Herrera dijo que la Asamblea Metropolitana abría las puertas a la ciudadanía para fortalecer la democracia y romper viejos estilos. Alfredo Gonzales pidió no usar el término sociedad civil hasta definirla legalmente. Pease le aclaró que sociedad civil es lo que no es Estado, y que la ley no puede definir la teoría política. Flores-Aráoz retrucó diciendo que la sociedad civil eran los partidos y no se podía abrir una puerta falsa para quienes con dos centavos constituían organizaciones no gubernamentales. Ferrero sometió a votación 15 artículos que se aprobaron con 87 votos a favor. Se registraron 2 votos en contra y la abstención de Estrada. Ferrero convocó a la junta multipartidaria para tratar sobre las atribuciones del Concejo Metropolitano. Ferrero informó que el régimen especial de Lima sería resuelto en la Comisión.

Al día siguiente, el 7 de noviembre, hubo un debate sobre democracia representativa y participativa de la sociedad civil en la estructura de los gobiernos regionales y la Municipalidad de Lima. Ferrero informó que la Comisión tendría siete artículos consensuados para votar. Diez Canseco planteó una cuestión de orden sobre la acreditación. Zumaeta se sumó y agregó el artículo 95 sobre la sostenibilidad financiera de los gobiernos regionales, que debía votarse por separado. Se aceptó. Ferrero puso al voto el artículo 94 y la sexta, octava, undécima y duodécima disposición transitoria complementaria y final. Estuvieron a favor 79 congresistas y hubo 2 abstenciones (Chávez y Estrada). Se aprobó.

Se votó el artículo 90 sobre la acreditación con el siguiente resultado: 37 votos a favor, 31 en contra y 14 abstenciones. No se aprobó. Según el Diario de Debates, el APRA, la UPD y UN votaron en contra. Se abstuvieron Flores, Guerrero y Morales. Luego se votó el artículo 95: 53 a favor, 10 en contra y 13 abstenciones. No se aprobó. Se opusieron Guerrero, Morales, Diez Canseco y Estrada.

Ferrero planteó discutir 28 artículos consensuados en la Comisión y 2 que no alcanzaron los votos. Alejos dio cuenta de los artículos discrepantes: el presidente del gobierno regional en el Consejo Regional; remuneración del presidente regional; el CCR y sus funciones; vacancia del cargo; nombre de las normas regionales; régimen especial de Lima; los recursos regionales del Foncor y el FIDE y las transferencias para el 2003. Del Castillo dijo que el APRA discrepaba del CCR en Lima Metropolitana y que incorporar a la sociedad civil era una puerta falsa a los no elegidos. Valencia-Dongo dijo que el APRA, que viene del movimiento social, no quería el CCR que buscaba una visión compartida.

Guerrero defendió a la sociedad civil porque estaba en la Constitución. Valencia-Dongo insistió. Del Castillo le dijo que debía guardar coherencia con UN y que votarían contra el asambleísmo. Valencia-Dongo dijo que siempre estuvo por la participación.

Culminado este intercambio, Ferrero planteó agrupar los artículos por bloques, pero los congresistas sustentaban lo que mejor les parecía. Requena, del FIM, se opuso a la sociedad civil en la Asamblea Metropolitana porque serían 84 miembros. Pease defendió la participación ciudadana. Insistió en que gobernar no era mandar, sino convencer y si “concertación” asustaba que se sustituyera por “propuesta concertada”. Dijo que habría que tener cuidado con el endeudamiento de los gobiernos regionales. Defendió la acreditación, porque era para generar capacidades. Del Castillo contó una anécdota del presidente Toledo: el Acuerdo Nacional era una cosa, pero gobernaban los elegidos. Diez Canseco dijo sobre la acreditación que las autoridades elegidas debían ser acreditadas por otra autoridad y que el Gobierno central debería capacitar y transferir recursos. Sobre la sociedad civil recordó la Constitución. Alejos aclaró que la acreditación calificaba a la gestión regional.

En el pleno hubo dos rondas de intervenciones sobre la participación de la sociedad civil y la acreditación de la gestión regional. Herrera mostró el dictamen de la LOGR, firmado por Zumaeta, Raza, Figueroa y Chávez, del APRA, en el que se decía que el CCR era para concertar el presupuesto anual y que no había que temer a la participación. Flores-Aráoz precisó que el asambleísmo era inconveniente, que el régimen especial de Lima no podía ser igual al de los gobiernos regionales y que concertar obligaba a ponerse de acuerdo. ¿Qué pasaría si no había acuerdo? Propuso que la Asamblea Regional sin sociedad civil decidiera. Alberto Cruz se preocupó por la legitimidad de los miembros de la sociedad civil y que el número debía ser igual al de los alcaldes. Herrera dijo que los peruanos debían ponerse de acuerdo para planificar. Ferrero levantó la sesión matinal sin acuerdos.

El pleno vespertino fue más denso. Se convocó a varias votaciones y la sesión se cortó en varios momentos para buscar acuerdos. Esta se prolongó hasta la madrugada del 8 de noviembre, a nueve días de las elecciones. Alejos dijo que concertaron cuatro artículos, la estructura del Consejo Regional y la presidencia, pero no el CCR. Dora Núñez, del FIM, dijo que el presidente no debía ser parte del Consejo Regional. Ferrero le dijo que el punto ya se había discutido y llamó a votar con 83 congresistas presentes los artículos 11, 13, 14 y 20, así como la decimotercera disposición transitoria, complementaria y final. Se aprobaron con 71 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones. Se abstuvieron Chávez, Devéscovi, Estrada, Martínez, Morales, Oré Mora, Risco y Valdivia.

Alejos solicitó reunir a la Comisión de Descentralización y a la Junta de Portavoces para afinar acuerdos. Una hora después, Ferrero anunció en el pleno que había acuerdo sobre diez artículos. Alejos planteó los artículos 32, 35, 67 y 68 —con excepción de la Asamblea Metropolitana—, además del 69 y el 70 con una modificación. Del Castillo dijo que se afinó lo de la concertación, pero restaba la Asamblea Metropolitana y pidió reservar esa votación. Ferrero así lo hizo y 77 congresistas votaron a favor. Se abstuvieron Chávez Chuchón, Diez Canseco, Estrada y Valdivia. Fueron aprobados.

Ferrero dijo que faltaban temas y pidió que siguieran en la sala. Reunió a la Junta de Portavoces y a la Comisión de Descentralización en otro ambiente. Una hora después,

Ferrero informó que algunos temas no tenían consenso y venía lo más difícil: reunir 61 votos. Pidió votar los temas pendientes del CCR. Estuvieron a favor 48 congresistas, en contra 19 (el APRA y UN) y 8 se abstuvieron. No se aprobó. A continuación, Ferrero pidió votar los artículos 38, 39 y 41 para que las normas regionales se consideraran como ordenanzas regionales. Estuvieron a favor 69 congresistas, en contra 3 (Diez Canseco, Moyano y Zumaeta) y se abstuvieron 3 (Estrada, Hildebrandt y Mera). Se aprobó. Ferrero propuso votar el artículo 46 sobre las funciones de los gobiernos regionales y obtuvo 54 votos a favor, 15 en contra (UN, APRA, Diez Canseco y Estrada) y 8 abstenciones. No se aprobó. Después votaron los artículos 77, 78 y 79, sobre el régimen económico y financiero, con el siguiente resultado: 47 a favor; 21 en contra (APRA, UN y Daniel Estrada) y 9 abstenciones.

En ese momento, a las 19:39 horas, Ferrero suspendió la sesión para que la Comisión de Descentralización intentara nuevos acuerdos. Dos horas después informó que había 60 congresistas en el pleno y que primero votarían pedidos de reconsideración aprobados y luego la reconsideración de los artículos no aprobados. Se abrió un debate. Del Castillo dijo que: “ejercer facultades de supervisión y control respecto de los servicios de telecomunicaciones” significaba afectar la libertad de expresión. Al respecto, Pease (2002) dijo: “[el] 59 es inconstitucional. No puede decirse que el gobierno regional tiene funciones de supervisión y control... de los servicios de telecomunicaciones. Hay un error. Estamos cansados... hay cosas que se escapan” (p. 1605). Ferrero inició una etapa en la que se votaba de manera sucesiva una larga lista de pedidos de reconsideración.

**TABLA 14.** Pedidos de reconsideración del voto en el debate de la LOGR

Reconsideración/Propuesta por votar	Votación	Aprobación
Artículo 59, incisos e y f. Funciones en comunicaciones	45 a favor, 25 en contra y 5 abstenciones	No se aprobó
Artículo 59, inciso d. Funciones en comunicaciones	24 a favor, 44 en contra y 6 abstenciones	No se aprobó
Artículo 59, inciso g. Funciones en comunicaciones	16 a favor, 52 en contra y 6 abstenciones	No se aprobó
(Texto consensuado y propuesto por César Zumaeta) Artículo 77. Recursos de los gobiernos regionales. Con añadidos de Henry Pease	67 a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones	Se aprobó
Reconsideración del artículo 46. Los que estaban de acuerdo en reponerlo votarían verde. Los que querían mantener el artículo fuera, presionarían el botón rojo	47 a favor, 17 en contra y 5 abstenciones	No se aprobó
Reconsideración del artículo 78. Fondo de Compensación Regional, con precisiones de Luis Guerrero y César Zumaeta	70 a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones	Se aprobó
Reconsideración del artículo 90. Sistema de acreditación, consensuado entre Zumaeta y Diez Canseco	69 a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones	Se aprobó
Artículo 53, inciso r. Funciones en materia agraria (texto consensuado, en Comisión, salvo un congresista)	43 a favor, 12 en contra y 18 abstenciones	No se aprobó
Artículo 53, inciso o	52 a favor, 5 en contra y 14 abstenciones	No se aprobó

## Proceso político del diseño de la política pública de la descentralización

Reconsideración/Propuesta por votar	Votación	Aprobación
Artículo 95. (texto consensuado en una semana) “La no observancia por dos años consecutivos de las reglas fiscales establecidas para los gobiernos regionales en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal generará la suspensión temporal de las transferencias del FIDE y Foncor”.	68 a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones	Se aprobó
Que el inciso e no se incluya en el artículo 59. Funciones en comunicaciones	68 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones	Se aprobó
Que el inciso f no se incluya en el artículo 59	32 a favor, 30 en contra y 10 abstenciones	No se aprobó
Que el inciso f no se incluya en el artículo 59. Pedido de rectificación del voto	39 a favor, 22 en contra y 10 abstenciones	No se aprobó
Por tercera vez, y luego de una ácida discusión se sometió a reconsideración del pleno el inciso f del artículo 59 para que se aprobara la ley: “Coordinar con el Gobierno nacional y los gobiernos locales el adecuado uso del espectro radioeléctrico”.	63 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones. (Solo había 73 congresistas en la sala)	Se aprobó

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República. Elaboración propia.

Luego de estas votaciones sobre el CCR, Alejos dijo que buscó acuerdo con Del Castillo para que la sociedad civil tuviera el mismo número de representantes que los alcaldes provinciales. Pidió un cuarto intermedio para dialogar con el APRA. Se suspendió la sesión a las 23:40. Media hora después, cuando ya era el viernes 8 de noviembre, Alejos dijo que no había consenso. No se quería que participaran alcaldes distritales en el CCR, ni siquiera como invitados, ni que se consultaran dos veces al año el presupuesto participativo y el plan de desarrollo. Menos que participara la sociedad civil. Así que la propuesta sería tal como figuraba en la Constitución: el CCR integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil. Alejos pidió votar.

Del Castillo dijo que las buenas experiencias de participación se habían hecho sin ley. Recordó el asambleísmo en el proceso anterior y que les querían hacer parecer como enemigos de la sociedad civil. Dijo también que se había aprobado el 98.2% del articulado y que solo el 1.8% no se aprobaría. Valencia-Dongo dijo que para generar una visión compartida no solo debían estar las autoridades. Diez Canseco invocó la Constitución y el APRA votó a favor. Herrera recordó el Acuerdo Nacional para profundizar la participación. Pacheco, del FIM, mencionó que este fue suscrito por Alan García.

Se sucedieron intervenciones apoyando ambas posiciones. Ferrero llamó a votar y Alejos decidió colocar el texto original de los artículos 11, 30 y 31, que consideraban como instituciones de la sociedad civil a gremios empresariales, laborales, agrarios y vecinales, ONG, comunidades campesinas y nativas y mesas de concertación. Ferrero (2002) recordó que en el caso del artículo 11 se aprobó la parte del Consejo Regional y la Presidencia Regional, pero no el CCR y propuso hacer la votación por separado (p. 1635). Alejos solicitó votarlo juntos, pero Ferrero votó por separado con el siguiente resultado: 52 votos a favor y 23 abstenciones. Se abstuvieron el APRA, algunos de UN y Estrada, Morales, Mera y Amprimo.

Luego se votó la reconsideración del artículo 30, que obtuvo 51 votos a favor, 1 en contra y 24 abstenciones. Inmediatamente, Ferrero llamó a votar y no se aprobó. Ferrero dijo que había pocos congresistas y que era difícil aprobar leyes orgánicas. Alejos informó que faltaba el artículo 96 sobre las medidas para la estabilidad económica. Se votó el artículo: 60 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones. No se aprobó. Por ser un tema importante repitieron la votación: 60 a favor, 1 en contra y 15 abstenciones. No se aprobó.

Ferrero llamó a votar para retirar el segundo párrafo del artículo 97. Hubo 72 votos a favor y 2 abstenciones. Se aprobó. En la última parte de esta sesión, Ferrero anunció que votarían la reconsideración solicitada por Eduardo Salhuana sobre los permisos para las concesiones de los recursos naturales: consiguió 63 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones. Se aprobó.

Luego, Ferrero puso al voto la reconsideración de Pacheco sobre el artículo 11 para que la sociedad civil dialogara con las autoridades. Hubo 52 votos a favor de la reconsideración del artículo 11 sobre el CCR y 22 abstenciones. No se aprobó. Se puso al voto la reconsideración del artículo 96, sobre medidas temporales para situaciones extraordinarias y la sostenibilidad fiscal. UN y el APRA se opusieron. Estuvieron a favor 54 congresistas; en contra 2 y se abstuvieron 18. No se aprobó. Ferrero planteó votar la reconsideración del artículo 77 pedida por Alberto Cruz sobre la transferencia de recursos. Zumaeta dijo que votarían en contra. El resultado de la votación fue: 48 congresistas a favor, 13 en contra y 13 abstenciones. No se aprobó.

Alejos dijo que faltaba el artículo 32 sobre la vacancia del presidente regional. Había dos posturas: acudir al Poder Judicial o al JNE. Pease terminó con la discusión diciendo que la vacancia se apelaría ante el JNE como única instancia. Aceptaron la propuesta. La votación fue: 72 a favor y 2 abstenciones. Se aprobó.

Después, Alejos propuso el inciso c del artículo 68, la Asamblea Metropolitana. Del Castillo dijo que el APRA no apoyaría. Guerrero sugirió dejar el tema para la Ley Orgánica de Municipalidades. Alejos retiró el inciso c del artículo 68 y dijo que quedarían los incisos a y b del artículo 69. Del Castillo consideró que esos incisos debían corregirse y que el Plan Regional de Desarrollo se tratara con los distritos y en el presupuesto se eliminara lo participativo. Así apoyarían. Alejos le propuso a Del Castillo “presupuesto regional participativo”. Este aceptó y se votó: a favor 73 congresistas y 1 abstención. Se aprobó. Luis Guerrero señaló que, mediante ordenanzas, los gobiernos regionales o la Municipalidad Metropolitana de Lima podían desarrollar esas funciones.

En la parte final quedaban pendientes tres disposiciones transitorias, complementarias y finales. La tercera disposición complementaria establecía que “Los gobiernos regionales, una vez instalados, inician el ejercicio de sus competencias exclusivas asignadas por ley. Culminan la recepción de todos los activos, pasivos, programas y proyectos de los Consejos Transitorios de Administración Regional de las respectivas regiones”. Además, estaba la cuarta disposición referida a la formulación de los Planes Anuales de Transferencia a partir del 2004. Estas votaciones se sucedieron una tras otra, con cierta rapidez y fueron aprobadas con 73 y 69 votos, respectivamente.

Ferrero agradeció a Alejos y a la Comisión de Descentralización; se leyó el texto completo de la LOGR y dijo que el Congreso cumplió con aprobar la LOGR oportunamente. Correspondía una segunda votación, pero la Junta de Portavoces la exoneró el 8 de noviembre de 2002.<sup>28</sup> Se remitió al Poder Ejecutivo.

El efecto político que buscó el Parlamento era que se aprobara la LOGR antes de las elecciones. Sin embargo, la Ley 27867 se publicó en el diario oficial un día después de realizados los comicios, el 18 de noviembre de 2002. Los candidatos hicieron campaña sin su norma legal. Los resultados de las elecciones regionales y municipales dibujaron un nuevo mapa político en el país. El APRA logró una significativa victoria en doce departamentos, aunque las fuerzas regionales predominaron en el resultado final (Meléndez, 2003, p. 8).

## 2.2.4 LA MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Los apremios de la LOGR no acabaron el 8 de noviembre de 2002. La LOGR, sin el CCR, caía en la inconstitucionalidad. El artículo 191 de la Constitución señalaba la estructura de los gobiernos regionales con el CCR. El Gobierno no observó la norma, sino que la promulgó el 18 de noviembre de 2002 y presentó el Proyecto de Ley 4596 para “garantizar la participación de la sociedad civil”, el funcionamiento del CCR y la designación de los directores regionales. Alejos convocó a sesión el 19 de noviembre y, aunque no tuvo cuórum, dijo que elaborarían el dictamen entre todos. En noviembre de ese año se presentaron 32 iniciativas. Con esos proyectos, la Comisión de Descentralización elaboró un dictamen en mayoría, casi con el mismo contenido que el anterior.<sup>29</sup> Lo aprobó el 29 de noviembre e ingresó al pleno del 3 de diciembre.

GRÁFICO 5. Itinerario del debate de la modificación de la LOGR



Elaboración propia.

28 Véase <https://shorturl.at/aexl7>

29 Véase <https://shorturl.at/cflqL>

En la sustentación, Alejos dijo que el dictamen tenía el mismo contenido y que era fundamental incorporar el CCR. Presentó la estructura de los gobiernos regionales con el CCR y planteó concordar las políticas y funciones de estas instancias con las políticas sectoriales del Gobierno nacional. Dijo que esto incluía clasificar los activos en nacionales, regionales y locales, así como los recursos financieros transferidos de los proyectos de alcance regional a cargo de los CTAR. Se establecía que, en situaciones extraordinarias y para mantener un manejo responsable de la economía, se tomarían medidas extraordinarias, conforme al inciso 19 del artículo 118 de la Constitución. La transferencia se iniciaría el 1° de enero de 2003, a través del CND.

Zumaeta planteó que la composición del CCR fuera del 70% de alcaldes y el 30% de la sociedad civil. Propuso la Gerencia de Desarrollo y un Consejo Nacional para que coordinaran el gobierno regional y el Gobierno nacional. Además, dijo que el artículo 60 debía señalar que los programas y fondos sociales de lucha contra la pobreza y desarrollo social estarían a cargo de los gobiernos regionales y su ejecución la harían los municipios. Valencia-Dongo propuso que el presidente regional debía presentar una terna de directores regionales y que el ministro los elegiría; además, que la función rectora de las políticas era la establecida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Mulder, del APRA, intentó cerrar el debate con el reglamento. Planteó una cuestión de orden porque si un proyecto de ley se rechazaba, no podía presentarse la misma iniciativa, salvo que lo acordara la mitad más uno del número legal de representantes. Debatieron esta propuesta y se votó la cuestión de orden con 40 congresistas a favor y 31 en contra. Ferrero propuso votar si el pleno autorizaba que el proyecto se volviera a discutir. Se necesitaban 61 votos. Se aprobó mediante la votación a mano alzada. Siguió el debate.

Los argumentos del APRA y de UN en contra del CCR y de la sociedad civil eran los mismos. Los descentralistas, además de congresistas como Townsend, apoyaban la definición del CCR y sus funciones. El APRA se ratificaba en un CCR con el 70% de alcaldes y el 30% de sociedad civil. Tito Chocano dijo que el CCR buscaba la coordinación entre las municipalidades, los presidentes regionales y representantes de la sociedad civil, y que se estaba distorsionando porque no se respetaba a los elegidos. Propuso que el Consejo Regional definiera la proporción de la sociedad civil. Pease dijo que nadie decía que la sociedad civil decidiera, sino que se le escuchara y que los directores debían ser nombrados por los gobiernos regionales. Estrada dijo que la LOGR debió calificarse de inconstitucional por no incluir a la sociedad civil y, a pesar de eso, se promulgó. Es una ley parche, le dijo al APRA, que “ayer no estaban de acuerdo con el CCR y hoy si lo están”. Sostuvo que el Estado no podía ser manejado por advenedizos y que no se podía concertar en el manejo de la cosa pública, porque gobernar era mandar. Así acabó la sesión matinal.

En el pleno vespertino del 3 de diciembre hubo posiciones parecidas: el APRA y UN buscaron reducir al mínimo la participación. Jorge Mera, de la UPD, planteó que la representación en el CCR fuera del 80% de alcaldes y el 20% de la sociedad civil. Otros proponían a los colegios profesionales, universidades, asociaciones, pero no a las ONG. Pedro Morales pidió que el CCR fuera presidido por el alcalde con más votación. Pease y Mulder discreparon sobre la participación de la sociedad civil. Pease aclaró a Mulder que la sociedad civil es todo lo que no es Estado y que los congresistas, desde que son



elegidos, son Estado y que proponía escuchar a la sociedad civil. Mulder retrucó que, en el momento que eligiera representantes, la sociedad civil pasaba a ser Estado y que sociedad civil era un concepto no definido. Solari afirmó que, en el debate sobre la reforma constitucional y el CCR, se dijo que debía ser la sociedad civil de alcance regional. Luis Heysen dijo que en Áncash había 20 provincias, por tanto, el CCR sería de 80 personas y eso era desgobierno. Alejos pidió tiempo para buscar el consenso. Luego de dos horas, Alejos informó que se concertaron con el APRA puntos sobre funciones en materia ambiental, el reflotamiento de las empresas municipales de saneamiento e insistió en tener como invitados a los alcaldes distritales en el CCR y que la sociedad civil no decidía en el CCR. No había acuerdo sobre el nombramiento de los directores regionales.

Se inició un debate sobre la propuesta de Alejos. Zumaeta pidió que la gradualidad no partiera de cero y afirmó que el Gobierno tenía una actitud diferente luego de las elecciones y quería mutilar la ley. Dijo que el APRA no se oponía al CCR, sino que debía quedar claro qué era lo consultivo y en qué consistía la coordinación con el 70% de alcaldes provinciales y el 30% de sociedad civil. Era una respuesta a Henry Pease, quien había planteado:

Gobernar es convencer, por eso gobernar es concertar... Por eso yo quiero defender con el mayor de los énfasis el Consejo de Coordinación Regional, que sí es un órgano consultivo, pero como consultivo es un órgano de concertación. ¿Por qué queremos seguir creyendo que gobernar es mandar?... Gobernar es conducir, es convencer y es concertar. Por eso buscamos instancias... con función consultiva, sienten a empresarios, a dirigentes laborales, a dirigentes de colegios profesionales, a entidades especializadas junto con las autoridades que el pueblo elige, para discutir, para ver planes... Ese consejo no es un órgano de gobierno; es un órgano de participación, de concertación, de consulta; consultivo, como dice la Constitución, pero que cambia la manera de gobernar.

Velásquez Quesquén se quejó de “los cuartos intermedios” para aprobar los artículos. Iberico, del FIM, dijo que si no aclaraba lo de “concertar” no darían su respaldo. Ferrero llamó a votar: “la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales”. La votación fue: 56 a favor, 35 en contra y 7 abstenciones (APRA, UN, Estrada, Diez Canseco y provincianos). Por tanto, no se aprobó. En ese momento se intentó debatir el Proyecto de la Ley Orgánica de Municipalidades, pero Del Castillo lo regresó a comisiones.<sup>30</sup> Dijo que el dictamen no se había coordinado con la Comisión de Descentralización. Se votó y regresó a comisiones.

El 17 de diciembre siguió el debate de la LOGR. Alejos informó que había aportes sin consenso, pero la mayoría estaba por la democracia participativa. Dijo que la transferencia de proyectos sería el 2004, que la designación de direcciones regionales se haría por concurso público y que los municipios ejecutarían los programas de Foncodes. Valencia-Dongo dijo tener 70 firmas por la participación, que los directores regionales debían ser de carrera y que el CCR quedaba como órgano consultivo y no se incluía a las ONG.

---

30 Véase <https://rb.gy/zvqf3f>.

Zumaeta dijo que descentralización no era delegación. Ratificó la aplicación de la subsidiariedad en las funciones del gobierno regional. Insistió en que el 2003 se transferirían los proyectos y las funciones sectoriales y en un CCR con el 70% de alcaldes y el 30% de sociedad civil. Herrera dijo que no había que temer ni al CCR ni a la sociedad civil. Zumaeta afirmó que, jurídicamente, no se sabía qué era “sociedad civil”. Diez Canseco respaldó que el CCR debía recibir la rendición de cuentas, pero que su estructura debían decidirla los gobiernos regionales. Pidió más competencias para la Asamblea Metropolitana.

Morales objetó el excesivo poder del presidente del gobierno regional y planteó que el Consejo Regional eligiera a su presidente. Raza, del APRA, planteó que debía respetarse la Constitución y mantener el CCR con los alcaldes provinciales y la sociedad civil, pero sin doble representación. Pidió transferir todos los proyectos y programas del Gobierno nacional. Chocano dijo que el CCR se pensó para el plan de desarrollo y que los gobiernos regionales debían reglamentar el CCR. Maldonado, de UN, dijo que era importante el CCR y, si la autoridad sabía gestionar, alcanzaría el desarrollo. Luis Flores, de PP, planteó el CCR con el 50% de sociedad civil y el 50% de autoridades. Gonzales Posada, del APRA, consideró el 70% de alcaldes y el 30% de sociedad civil y que los gobiernos regionales designaran a los directores. Zumaeta dijo que los concursos eran una valla para la descentralización. Velásquez Quesquén dijo que el resultado electoral afectó al oficialismo y que no había instancia del Gobierno en la que las designaciones se hicieran por concurso público.

El argumento oficial sobre el CCR era que los presidentes regionales obtuvieron el 30% de los votos, en promedio, y no había representación real, por eso la importancia de la participación. Mulder entró a la confrontación y atacó el pasado de Herrera, que era un rupturista en PP. Guerrero dijo que estaba de acuerdo con el CCR y que los gobiernos regionales, mediante ordenanzas, podían hacer cambios. Preguntó ¿por qué todas las regiones debían tener el mismo número de gerencias? Estrada dijo que se había acelerado el proceso, lo que dio lugar a esa ley deforme, porque no era conveniente sustituir departamento por región y engañar a las personas, con que de esa manera se resolverán los problemas ciudadanos. Afirmó también que la participación no era una panacea. Ferrero levantó la sesión matinal.

Por la tarde, Ferrero abrió el pleno a las 15:30 horas y lo suspendió a las 16 horas. A las 18 horas, Alejos dijo que había conversado con el APRA y que faltaba adicionar un texto. Del Castillo insistió en votar artículo por artículo. Ferrero suspendió la sesión a las 18:18 horas para dar tiempo a Alejos. A las 20 horas, Alejos informó del acuerdo: el CCR tendría la siguiente composición: el 60% de alcaldes provinciales y distritales y el 40% de organizaciones de la sociedad civil que tuvieran dos años de personería jurídica y tres años de vida institucional. Explicó que el 1° de enero de 2004 se iniciarían las transferencias de funciones y que el APRA tenía discrepancias respecto de que el Gobierno supervisara la ejecución de los programas sociales, así como del régimen de las direcciones regionales.

Ferrero dijo que no había pleno acuerdo. Unos querían votar y otros seguir con el debate. Tito Chocano consideró que se había agotado el debate y planteó una cuestión previa para votar la LOGR. Velásquez Quesquén, del APRA, se opuso y mostró la presencia de los presidentes regionales electos. Zumaeta le pidió a Chocano que retirara su cuestión previa

y no recortara el debate. Mulder anunció el retiro del APRA si insistían en votar sin debate. Guerrero planteó modificar el artículo 11-A para que, por ordenanza, se aprobara la composición del CCR y que los directores fueran designados por el Consejo Regional. Amprimo estuvo a favor de debatir porque había inconstitucionalidades.

Valencia-Dongo dijo que primero había un punto de discrepancia y ahora se hablaba de muchos más. Solari dijo que “no se podía tener... consenso por cucharitas: primero se ponen cinco temas... se logra consenso, aparecen cinco más”. Morales se mostró a favor del debate porque se necesitaba consenso. Diez Canseco pidió transferencias a los gobiernos regionales de inmediato y discrepaba del APRA sobre la participación. Valencia-Dongo reiteró su pedido de que las transferencias se hicieran lo más pronto. Del Castillo reiteró que se retirarían si no había debate. Herrera apoyó la cuestión previa para votar el dictamen.

Alva Castro (2002) presentó una cuestión de orden respecto del concurso público de los directores regionales (p. 2839). Ferrero dijo que no podía tramitar la cuestión de orden dentro de una cuestión previa. Llamó a votar la cuestión previa para concluir el debate. El resultado fue: 61 votos a favor, 40 en contra y 7 abstenciones. Se aprobó. Inmediatamente, Ferrero puso al voto la reconsideración en la que se rechazó la modificación de la LOGR con la siguiente votación: 61 a favor, 9 en contra y 10 abstenciones. El APRA abandonó el hemiciclo. Hubo un pedido de 14 congresistas para reconsiderar la votación: Acuña, Amprimo, Barba, Barrón, Calderón Castillo, Diez Canseco, Estrada, Guerrero, Higuchi, Infantas, Morales Castillo, Rey, Tapia y Villanueva. El resultado fue de 55 votos en contra, por tanto, no se aprobó. Ferrero llamó a votar: “[el] texto definitivo del proyecto modificatorio de la LOGR”, votación que tuvo como resultado: 61 votos a favor, 9 en contra y 10 abstenciones. Si bien se aprobó, seguirían debatiendo al día siguiente.

El 18 de diciembre, el APRA pidió reconsideración de la votación porque el congresista Jiménez Dioses no votó. Del Castillo dijo que un congresista oficialista presionó el botón de Jiménez y el proyecto no tenía 61 votos. Valencia-Dongo dijo que era extraño. Pidió que Del Castillo desmintiera si no hubo consenso en todos los temas. Este le respondió: “hay un pacto entre UN y Perú Posible para aprobar esta ley”. Pease le pidió a Jiménez Dioses que explicara su voto, porque estuvo en las dos primeras votaciones. Afirmó que no le iba a dar gusto al APRA de tener al Congreso con la soga al cuello, porque aceptaban cosas y luego planteaban otras. Alva Castro defendió su derecho a opinar. Pease respondió que los dictámenes fueron debatidos con 40 intervenciones y el debate había terminado y se pasaba a los votos. Diez Canseco señaló que la votación era nula. Jiménez dijo que su voto fue fraguado, pero que no era responsabilidad de los congresistas. Jorge Chávez planteó votar otra vez para despejar dudas. Del Castillo puso en duda el voto de Marcial Ayaipoma, pero este sustentó con un video que su voto no se tomó en cuenta. Mulder planteó anular la votación. Herrera (2002) planteó lo mismo (p. 2863). Ferrero llamó a votar para cerrar el debate. El resultado fue: 57 votos a favor y 12 en contra. Sin embargo, no quedó claro el sentido de la votación (Ferrero 2002, p. 2864). Los congresistas se alteraron.

Ferrero dijo que buscaba definir quiénes apoyaban al APRA respecto de que el proyecto no había tenido 61 votos y quiénes estaban por volver a votar. Confundió más. Chocano le dijo a Ferrero que era inconcebible su propuesta. Villanueva dijo que lo único posible

era ver si se aceptaba el pedido del APRA, de anular un voto, o si se anulaba toda la votación. No hubo acuerdo. Ferrero suspendió la sesión para consultar a la Mesa Directiva. Le recomendaron suspenderla hasta la tarde.

En el pleno vespertino del 18 de diciembre, Ferrero informó que se había suscrito un acta de entendimiento, en la que se decía que había un voto irregular, lo que hacía el acto anulable. Luego de la votación se pasaría a una presentación del texto consensuado de la LOGR para votarlo en bloque y se abriría un debate de 60 minutos. Ferrero llamó a votación para anular la aprobación del proyecto de ley que modificaba la LOGR, que tuvo lugar el 17 de diciembre de 2002. Hubo 102 votos a favor y 4 abstenciones. Se aprobó la anulación.

Alejos presentó el documento de consenso firmado por las bancadas y un acta con el compromiso de votar en su integridad, con excepción del artículo 45 sobre concordancia de políticas sectoriales y las direcciones regionales. Zumaeta resaltó el excesivo celo por aquello que se iba a entregar a los gobiernos regionales. Acuña (2002), de UN, pidió respetar la autonomía de los gobiernos regionales: “¿qué habría pasado si Perú Posible hubiera ganado las elecciones?” (p. 2875). Velásquez Quesquén, del APRA, dijo que querían condenar a los gobiernos regionales a que sus funcionarios se nombraran por concurso y que el voto del país era por una real descentralización. Diez Canseco dijo que era una limitación confundir departamento con región y que esto no se había aclarado. Coincidió en el concurso para los directores, pero que lo hicieran los gobiernos regionales.

Valencia-Dongo dijo que se necesitaban presidentes regionales creativos y, aunque quiso mayor participación, había cedido. El APRA cedió sobre la participación de la sociedad civil en el CCR, pero insistía en que los directores regionales fueran designados por el gobierno regional. Heysen señaló que la designación de los directores por los sectores violaba su autonomía. Del Castillo dijo que se avanzó con el CCR y que el Ejecutivo debía dictar medidas extraordinarias en materia económica. Asimismo, que en enero de 2004 se debían realizar las transferencias y pasar los programas de desarrollo. Morales coincidió con el APRA. Villanueva, de PP, defendió el principio de subsidiaridad.

Luego del debate vespertino, Ferrero llamó a votación y propuso votar en bloque el texto con excepción del artículo 45. Se obtuvo 100 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones. Se aprobó el proyecto de ley que modificaba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales. Ferrero llamó a votar “la disposición transitoria, complementaria y final duodécima, tal como aparece en el texto consensuado” y se obtuvo el siguiente resultado: 69 votos a favor, 32 en contra y 5 abstenciones. Por ser una ley orgánica se requería la segunda votación; sin embargo, la Junta de Portavoces la exoneró del trámite el 20 de diciembre de 2002,<sup>31</sup> y se remitió a la Presidencia de la República, que promulgó la Ley 27902, el 30 de diciembre.

---

31 Véase <https://shorturl.at/qBEIW>

## 2.2.5 LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES (LOM)

La Ley de Bases de la Descentralización estableció en su segunda disposición transitoria que, entre junio y diciembre de 2002, el Parlamento debía debatir y aprobar la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. La aprobación se produjo en abril de 2003, ya con nuevas autoridades municipales. A diferencia de lo que ocurrió posteriormente con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que también debió aprobarse en 2002 y cuyo plazo de aprobación se amplió sucesivamente hasta 2007, en el caso de la LOM el plazo nunca se modificó.

La Comisión de Gobiernos Locales, que presidió Rosa Florián, era el cupo de Unidad Nacional para establecer el consenso parlamentario. El dictamen de la LOM agrupó 152 proyectos de ley. Una dinámica conocida: invitados, luego predictamen y después congresistas opinando sobre cada artículo. Según el acta de la comisión, el 11 de setiembre de 2002 se presentó la ministra de la Mujer, Ana María Romero, para tratar temas de la descentralización y, en esa reunión, empezaron a tratar la LOM.<sup>32</sup> El 23 de setiembre, la Comisión de Gobiernos Locales recibió a expertos. El 30 de setiembre se iniciaron las primeras intervenciones de Moyano, Chuquival, Morales y Maldonado, y sus propuestas fueron aprobadas.<sup>33</sup> El dictamen se aprobó el 31 de octubre, después de once sesiones contadas desde el 15 de agosto. El 5 de noviembre, Pedro Morales, vicepresidente de la comisión, presentó un dictamen en minoría.<sup>34</sup>

El pleno del 10 de diciembre dio inicio al debate de la LOM, y Rosa Florián dijo que el dictamen no se hizo a la carrera porque se tomaron como base las audiencias públicas que impulsó la Comisión de Descentralización durante la gestión de Guerrero. Dijo que se debía diferenciar entre un alcalde urbano y aquellos que sobrevivían con el Foncomún. Presentó las clases de municipalidades, la estructura, la remuneración de los alcaldes, las dietas, transferencias, causas de vacancia y la administración. Una larga presentación en la que Florián pidió que le prestaran atención hasta en tres oportunidades.

Congresistas, que habían sido alcaldes, señalaron incoherencias con la Constitución. Estrada consideró que no se podía afirmar que los gobiernos locales eran entidades de la organización territorial del Estado porque la Constitución hablaba de regiones, departamentos, provincias y distritos. Además, se planteaban clases de municipalidades no contempladas en la Constitución. Chocano dijo que debió colocarse “asamblea distrital de alcaldes”. Alejos sostuvo que se obvió la participación ciudadana. Florián (2002) respondió que se había considerado “en los artículos 7, 104, 109 y 145” (p. 2335). Alejos resaltó la ausencia del presupuesto participativo y el plan de desarrollo. Moyano (2002) dijo que la preocupación de su colega estaba absuelta, ya que se estaba proponiendo la asamblea de autoridades distritales, una nueva instancia incorporada por esta ley. En

---

32 Véase <<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2002.nsf/897ae057210a4f-ba05256ab7004cddd7/f496d6c4f8776e0205256d4b0077d38d?OpenDocument>>.

33 Véase <<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2002.nsf/897ae057210a4f-ba05256ab7004cddd7/9f837b46621aed2505256d4b0076faa1?OpenDocument>>.

34 Véase <[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc\\_expdig\\_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00049?opendocument](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2001.nsf/ProyectosExpDigital/00049?opendocument)>.

dicha asamblea podrán participar los vecinos de manera organizada para proponer y aprobar planes de desarrollo (p. 2338). Rodrich dijo que se confundía lo privado con las funciones municipales y que era reglamentarista, y también se confundían competencia y función.

En el pleno del 16 de diciembre, Florián dijo que con aportes se había mejorado la propuesta. Guerrero atizó la crítica. Dijo que el proyecto confundía municipio, municipalidad y gobierno local. No distinguía gobierno local de territorio, población y organización. Del Castillo, mediante una cuestión previa, pidió el regreso del dictamen a comisiones para que se coordinara con la Comisión de Descentralización. Se votó con el siguiente resultado: 47 votos a favor, 45 en contra y 3 abstenciones. Retornó a comisiones.

En el pleno del 17 de diciembre, en medio del debate de la LOGR, Valencia-Dongo pidió cuestión de orden para que la LOM regresara al pleno. Del Castillo denunció un pacto entre UN y PP. Rey (2002), de UN, aclaró: “régimen especial para Lima... fue... [propuesta] del Partido Aprista” (p. 2822). Estrada planteó postergar el debate de la LOM. Chocano apoyó la cuestión de orden. Ferrero llamó al voto: 76 a favor, 31 en contra y 4 abstenciones. El proyecto de la LOM regresó al pleno.

En el pleno matinal del 7 de enero de 2003, Ferrero dijo que había dos documentos para debatir. Villanueva, de PP, resaltó la subsidiariedad del proceso. Raza, del APRA, pidió votar por separado las dietas de regidores y el sueldo del alcalde y que el Concejo tenía mucha discrecionalidad. Morales (2003) pidió no apurar el debate por los alcaldes recién electos y que se requería saber el modelo de municipalidad que se buscaba (p. 3041). Florián (2003) dijo: “Critican... porque no se les da gusto... ¿¡Así que qué más quieren!?... la politiquería barata aflora” (p. 3042). Estrada exigió que los alcaldes electos opinaran sobre el proyecto, pero desestimaron su pedido. Al final, Florián (2003) dijo: “se han recogido los aportes que... hemos creído conveniente” (p. 3067).

Florián iba a iniciar el debate en el pleno vespertino del 7 de enero, pero no había texto y se tuvo que suspender la sesión. Luego, Florián dio lectura a las sugerencias y hubo un intercambio con Ferrero. Este aparecía conduciendo a Florián. Rey criticó el diálogo en el que Ferrero era redactor y lector. A mitad de la sesión, Jorge Chávez, de PP, planteó una cuestión previa para suspender el debate y ver con tiempo las observaciones. La propuesta se rechazó con 56 votos. La LOM tenía problemas de contenido, dijo Juan Valdivia, del APRA. Se criticó que no concordara con la ley de bases, la LOGR y la Constitución. Ferrero suspendió la sesión para que Florián preparara el texto.

Se esperó dos horas. Ferrero abrió la sesión y él sustentó. Dijo que había un texto de 59 páginas: “tienen en sus escaños un texto de 59 páginas que se distingue de los anteriores porque no tiene sello de ingreso y porque la firma de la señora presidenta aparece en la última página. Lleva la siguiente anotación: ‘Ley Orgánica de Municipalidades, martes 7 de enero de 2003, 4 p.m.’. Salvo los artículos 12 y 21 que, según habíamos establecido se votarán por separado luego de abrir por breve término un debate sobre ellos, tenemos en las manos el último texto del proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Locales. Hay pocos artículos modificados. Esta es, si no me equivoco, la octava versión de esta ley”. (Ferrero, 2003, p. 3090). Pease pidió intervenir sobre la figura del teniente alcalde y Ferrero dijo que no había debate. Llamó a votar con el siguiente resultado: 79 a favor,

4 en contra y 12 abstenciones. Se aprobó el proyecto, excepto los artículos 12 y 21 sobre la función docente de alcaldes y dietas de los regidores. Luego, Ferrero llamó a la Junta de Portavoces por los artículos pendientes y decidieron que un miembro por grupo sustentara sus posiciones. Sugirieron una fórmula distinta a la de Florián, pero Ferrero insistió en la propuesta de la comisión y llamó al voto. La rechazaron con 78 votos.

Ferrero convocó a la Junta de Portavoces. Al abrir el pleno informó de un acuerdo mayoritario, pero no unánime. Florián presentó el acuerdo: el Concejo Municipal fijará una vez al año el sueldo del alcalde y la dieta de los regidores. El sueldo del alcalde provincial será menor que el del presidente del gobierno regional. La propuesta se aprobó con 80 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones. Para el artículo 21, Florián (2003) propuso: “alcalde provincial o distrital... desempeña su cargo a tiempo completo, salvo la función docente” (p. 3102). Se aprobó con 75 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones.

Ferrero planteó que la LOM tenía nueve versiones y pidió una comisión de redacción. Se aprobó, aunque la autógrafa de la LOM tendría un revés, pues fue observada por el Ejecutivo, que la reingresó el 28 de febrero de 2003 al Parlamento con 34 observaciones que caían en la inconstitucionalidad.<sup>35</sup> Estas trataban sobre competencias, municipalidades rurales, participación, acondicionamiento territorial, empresas municipales, etcétera.

Dos días después, Florián convocó a la Comisión de Gobiernos Locales y en cuatro sesiones tuvo un dictamen sustitutorio. En el pleno del 8 de abril de 2003, Florián dijo que las observaciones desconocían la realidad municipal o eran de forma. Informó en qué puntos se allanaba y en cuáles insistía. Se abrió un debate y planteó votar la propuesta, pero la discusión continuó en el pleno del 10 de abril, en el que se abrió un espacio para la LOM. Florián pidió intervenciones. Raza, del APRA, propuso que en 2004 el presupuesto municipal se incrementara en 6%. Tito Chocano, a mitad del debate, planteó como cuestión previa votar. El pedido se rechazó por 45 votos en contra y 23 a favor. Sin embargo, el debate se suspendió por la censura al ministro de Transportes (Alvarado, 2003, pp. 1023-1024).

Al final del pleno del 16 de abril, Ferrero abrió intervenciones sobre la LOM. Carhuaricra pidió explicaciones sobre por qué las observaciones habían ido a 16 comisiones y dijo que los alcaldes pedían ampliar el debate a treinta días. La Junta de Portavoces aprobó la dispensa del dictamen de las 15 comisiones, menos del que correspondía a la de Gobiernos Locales.<sup>36</sup> En ese momento, Alejos dijo que la participación ciudadana era un concepto más amplio que la participación vecinal. Ferrero levantó el pleno para continuar en la próxima sesión.

El 22 de abril, en el pleno matinal, Florián pidió llamar a los congresistas porque solo estaban presentes 61 y dio pase a las intervenciones. Merino, de Tumbes, dijo que los alcaldes debían tener funciones compartidas. Jorge Chávez, de PP, dijo que confundían

---

35 Véase el Oficio 043-2003/PR firmado por el presidente Alejandro Toledo y el presidente del Consejo de Ministros.

36 Véase <https://shorturl.at/bANW3>

función, competencia y atribuciones. Florián (2003) respondió: “a estas alturas... [no] me salgan con cuentos... en la LOM tenemos que definir las funciones” (pp. 1235-1236). Herrera pidió que la LOM guardara coherencia con la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la LOGR; además afirmó que no se había incluido al Consejo de Coordinación Local (CCL). Florián le dijo que estaba en los artículos 102 y 98. Herrera retrucó que eso se refería a la coordinación entre alcaldes y sociedad civil. Los congresistas reiteraron temas que no estaban en el texto. Ferrero dijo que los presidentes de las comisiones no tenían que aceptar todo y que se dejara al voto.

Guerrero le dijo a Ferrero que el CCL era clave. En el pleno vespertino del 22 de abril, Florián lamentó que sus colegas se enfrentaran por temas personales. Dijo que incorporó el CCL y la planificación participativa con los aportes de Alejos. Florián y Ferrero interactuaban. En un momento le dijo: “lea... las partes que han cambiado... está leyendo el texto completo... que no ha variado” (Ferrero, 2003, p. 1308). En otro momento continuó: “Si ya habíamos llegado al final... ¿por qué regresa a los primeros artículos?” Florián (2003) afirmó que estaba “de acuerdo con las propuestas” (p. 1308). Ferrero (2003) respondió: “¿Pero no hay nada que no esté acá?” (p. 1308).

Florián estaba por terminar cuando Diez Canseco pidió una interrupción. Propuso los temas de tránsito, vialidad y transporte público como competencia de los municipios provinciales y los derechos de los trabajadores municipales. Florián aceptó cuatro últimas intervenciones. Valencia-Dongo pidió como cuestión previa que luego se votara. Ferrero dio la palabra a Rengifo, Guerrero y Chávez. En medio de gritos llamó a votar. Se aprobó la cuestión previa con 49 votos a favor, 26 en contra y 11 abstenciones. El APRA, Guerrero y Jurado se opusieron. Guerrero dijo que concertar era más amplio que coordinar. Criticó las juntas vecinales como organismos de gobierno. Raza, del APRA, pidió votar por separado la transferencia de los recursos. El pleno se suspendió una hora y, al regresar, Ferrero siguió dirigiendo a Florián; le pidió explicar lo nuevo. Florián asintió, pero siguió en lo suyo y Ferrero le dijo que siguiera como mejor le conviniera. Alejos precisó que el CCL debería reunirse dos veces al año. Florián aceptó y se votó: a favor estuvieron 56 congresistas y 29 se abstuvieron. Se rechazó. Se abstuvieron el APRA, Guerrero, Chávez, Lescano, Rodrich y Carhuaricra.

En el pleno del 29 de abril, Florián pidió reconsiderar la votación sobre el texto de las observaciones a la LOM. Ferrero llamó a votar y obtuvo 87 votos a favor y 2 abstenciones. Regresó a la orden del día. En el pleno vespertino, Ferrero le dijo a Florián que explicara las diferencias con el texto anterior. Florián agradeció a los grupos por una reunión que llevó al consenso y alcanzó el dictamen con las firmas. Ferrero informó que el texto de consenso tenía la firma de todos los grupos e incluía dos modificaciones sobre el CCL y la transferencia de los recursos. Efectuada la votación se llegó a 77 votos a favor y 2 abstenciones. Se aprobó el texto sustitutorio de la LOM.

El proyecto necesitaba una segunda votación, la cual se produjo el 6 de mayo en un trámite expeditivo. En la sesión de ese día se dejó de tratar el tema de las trabajadoras del hogar y Ferrero (2003) anunció: “estamos en condiciones de someter a segunda votación el proyecto de la LOM” (p. 1725). El resultado fue: 88 congresistas votaron a favor y 2 se abstuvieron. La Ley 27972 se publicó el 27 de mayo de 2003.



## 2.2.6 EL PODER EJECUTIVO APRUEBA LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Esta ley no fue una iniciativa del Congreso, sino del Ejecutivo que solicitó facultades legislativas tributarias. Una de las normas aprobadas fue la Ley de Descentralización Fiscal. El 1° de setiembre de 2003, la presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, pidió las facultades con el Proyecto de Ley 8068. En 25 días, el Congreso le otorgó las facultades. En ocho días, la Comisión de Economía, presidida por Luis Solari, aprobó el dictamen y el APRA y UN presentaron dictámenes en minoría. El 25 de setiembre, Merino se presentó para sustentar el pedido.<sup>37</sup> No hubo diferencias entre la propuesta oficial, el dictamen que elaboró la comisión y el texto que aprobó el pleno como Ley 28079. Así se aprecia en el facsímil del dictamen. La norma se publicó el 26 de setiembre.

En el pleno del 25 de setiembre, Beatriz Merino argumentó sobre los potenciales riesgos fiscales asociados a la descentralización. El oficialismo pidió votar en bloque. El APRA y Unidad Nacional votaron por separado. Ganó la mayoría con 69 votos a favor, 26 en contra y 13 abstenciones. Con estas facultades, el Ejecutivo tuvo un instrumento para su relación presupuestal con los gobiernos regionales, basado en la transferencia de recursos fiscales desde el Gobierno central.

A su vez, con base en la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo 955, el MEF estableció la diferencia entre los gobiernos regionales y las regiones, en dos etapas. La primera comprendía las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno nacional a los gobiernos regionales y la asignación de los recursos del Foncor, en función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional. La segunda etapa comprendía la asignación a cada región de los recursos efectivamente recaudados en sus jurisdicciones por determinados impuestos del Gobierno nacional, así como la cooperación de la región con la Sunat. Para ingresar a la segunda etapa, la norma requería que estuvieran vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y la de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como que se hubieran conformado las regiones.

El consenso descentralista no apareció para defender la ley de bases que, en su artículo 38, dice: “El Poder Ejecutivo... propone al Congreso... los tributos regionales cuya recaudación y administración serán de... los gobiernos regionales”. El artículo 5 de la misma ley define los principios de la descentralización fiscal. Sin embargo, el artículo 2 de la Ley de Descentralización Fiscal señala principios que matizan la ley de bases. Ernesto Herrera recogió opiniones de expertos el 27 de enero de 2004. Ocho días después se promulgó la Ley de Descentralización Fiscal.

---

37 Véase <<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/2b66b8a68552546d-05256f1000575a5c/05256d6e0073dfe905256dfd0082eb9b?OpenDocument>>.

## 2.2.7 INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN DE REGIONES Y LA ACREDITACIÓN DE COMPETENCIAS

De acuerdo con la Memoria de Descentralización del período 2003-2004, durante la gestión de Ernesto Herrera, lo principal fueron las “normas complementarias de la descentralización” (Comisión de Descentralización, 2004). La ley de bases fijó plazos para aprobar normas, pero estos no se cumplieron. Se presentaron proyectos con la finalidad de ampliar los plazos para la integración de regiones y para establecer el Sistema Nacional de Acreditación. Ambas se promulgaron el 9 de julio de 2004. La memoria señala que “se dictaminó la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”.

Se presentaron cuatro proyectos sobre incentivos e integración de regiones:

1. Proyecto de Ley 10379 (Perú Ahora: Guerrero, Chocano, Olaechea)
2. Proyecto de Ley 08473 (APRA: Luis Santa María)
3. Proyecto de Ley 08335 (SP, AP, UPP-Iván Calderón)
4. Proyecto de Ley 07715 (PP: Walter Alejos)

Se presentaron cinco proyectos para el Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales:

1. Proyecto de Ley 10146 (Poder Ejecutivo)
2. Proyecto de Ley 09874 (SP, AP, UPP-Diez Canseco)
3. Proyecto de Ley 09183 (PP: Ernesto Herrera)
4. Proyecto de Ley 08977 (Unidad Nacional: Valencia-Dongo)
5. Proyecto de Ley 05018 (Unidad Nacional: Valencia-Dongo)

En la reunión de expertos convocada por Herrera el 27 de enero de 2004 se trataron las leyes de acreditación y la de incentivos para la integración. Fernando Paredes señaló que se rompió la secuencia de fechas de la ley de bases y se necesitaba un nuevo acuerdo sobre la descentralización fiscal y sobre a qué entidad se transfería, si a los gobiernos regionales o a las regiones constituidas. Desde el CND, Zas Friz planteó “trabajar... incentivos como la ley de acreditación y... ligarla... [a la] descentralización fiscal”. El 28 de mayo de 2004, Luis Thais dijo que la integración garantizaba las transferencias. Guerrero se pronunció en contra porque consideraba que la acreditación era innecesaria.

El dictamen del Sistema de Acreditaciones se aprobó en la sesión del 20 de abril de 2004 a partir del subgrupo que presidió Walter Alejos. Alejos sustentó el dictamen sobre la integración de regiones en la Comisión de Descentralización el 27 de abril. El 20 de abril, Herrera planteó votar el texto del Sistema de Acreditaciones con cargo a su redacción porque Alejos solo había argumentado cambios de forma. La propuesta se aprobó por unanimidad. El dictamen para acreditar capacidades de gestión de los gobiernos regionales a fin de que pudieran asumir competencias lo sustentó Herrera en el pleno del 13 de mayo. Guerrero dijo que no era posible que personas fuera del CND acreditaran. Raza, del APRA, y Morales, de la UPD, pidieron que el dictamen regresara a comisiones porque no tenía el informe del CND. Se votó y se aprobó la cuestión previa con 37 votos a favor, 25 en contra y 5 abstenciones. Regresó a la comisión.

El dictamen del Sistema de Acreditación se volvió a tratar en la sesión de Descentralización del 1° de junio de 2004. El dictamen se aprobó sin mucha dificultad porque Luis Thais había sustentado el informe técnico del CND en la sesión del 28 de mayo de 2004. Herrera, al retomar el dictamen sobre la acreditación, citó a Thais y argumentó que él le había dado su aprobación: “Las palabras mismas que vertiera el señor presidente del CND... que no había ningún inconveniente, no había observaciones en torno al dictamen presentado y, que, es más, él recomendaba su aprobación”. El 3 de junio, la Junta de Portavoces exoneró la publicación del dictamen y el 16 de junio se sustentó en el pleno. Herrera dijo que se cumplió con el informe del CND y que seguía vigente la acreditación porque Foncodes se había transferido solo a 241 distritos. Valencia-Dongo dijo que la acreditación era para formar regiones porque no debían continuar los departamentos. Maldonado, de la Comisión de Gobiernos Locales, pidió especificar las municipalidades rurales. Herrera aceptó y Pease llamó a votar. Se aprobó el Sistema de Acreditación con 74 votos a favor.

La ley de incentivos para crear regiones tuvo un proceso rápido: se aprobó en 45 días desde que ingresó a la comisión. El plazo del referéndum para integrar regiones había vencido en diciembre de 2002, se amplió a 2003 y luego a julio de 2004. La Comisión de Descentralización invitó al presidente del Consejo de Ministros, Ferrero, el 27 de abril de 2004, pero no asistió. Herrera informó que hubo consenso sobre el proyecto. Alejos coincidió con el APRA en que los gobiernos regionales debían trabajar primero como Junta de Coordinación y luego podían constituirse en regiones. Herrera sometió esta propuesta a votación con cargo a redacción y se aprobó. La Junta de Portavoces la exoneró de la pre-publicación el 3 de junio. Ese día fue el pleno y Herrera dijo que era un mecanismo para formar regiones, porque solo había gobiernos regionales. Ratificó las Juntas de Coordinación como primera etapa. Ayaipoma, de PP, dijo que el dictamen no tenía informe del MEF ni del CND sobre temas tributarios y no podría emitir opinión. Alejos dijo que se requería regiones para garantizar el desarrollo. Rey (2004) planteó suspender el debate porque se buscaba incentivos automáticos de Cofide (p. 1741). Pease levantó la sesión.

En el pleno vespertino del 10 de junio, Herrera presentó una versión de consenso con la Comisión de Economía. Informó que los 25 presidentes de los gobiernos regionales asistieron a la Comisión y que se tenía opinión a favor del MEF, de la ONPE, el CND y de Proinversión. Solari dijo que no había la visión prospectiva del territorio por integrarse. Alberto Cruz (2004), de PP, planteó que regresara a comisiones porque se impedía la integración de las provincias a los corredores económicos (p. 1750). Guerrero dijo que los pueblos no estaban satisfechos con el gobierno regional y no tenían recursos para obras. Pidió que el Foncor se distribuyera entre los gobiernos regionales que formaran regiones y que organizaran su sistema de inversión. Infantas, del FIM, dijo que el objetivo de la regionalización era económico y que la base de los departamentos era un error. La región debía ser un territorio integrado. Llique dijo que mejor hubieran formado regiones. Antonio Gonzales insistió en corregir los 24 gobiernos regionales.

Pease terminó el debate y votó la cuestión previa de Cruz para que regresara a la comisión, lo que se rechazó por 66 votos en contra, 17 a favor y 1 abstención. Se llamó a votar el dictamen y obtuvo 70 votos a favor, 2 en contra y 13 abstenciones. Se aprobó. El 16 de junio, Pease llevó adelante la segunda votación de incentivos para la integración de regiones con el siguiente resultado: 65 votos a favor, 5 en contra y 10 abstenciones. Se aprobó.

## 2.2.8 PRORROGAN EL PLAZO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

Jaime Velásquez, controvertido empresario maderero, fue presidente de la Comisión de Descentralización en el período 2004-2005.<sup>38</sup> Lo central de su gestión fue prorrogar el plazo de aprobación de la LOPE. Según la ley de bases debió aprobarse entre junio y diciembre de 2002. Por eso, el 6 de abril de 2005, Velásquez y Raza del APRA presentaron los proyectos de ley 12707 y 12710. El 12 de abril se aprobó el dictamen en la Comisión de Descentralización y el 14 de abril se aprobó en el Pleno. En la escueta sustentación en el pleno del 14 de abril, Velásquez pidió prorrogar la aprobación de la LOPE hasta el 15 de junio de 2005. Zumaeta planteó como plazo el 31 de julio, porque era la cuarta prórroga. Amprimo adujo inconstitucionalidad porque los congresistas podían legislar sin plazos. Flores-Aráoz llamó a votar y obtuvo 64 votos a favor, 9 en contra y 13 abstenciones. Se aprobó.

## 2.2.9 LA INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES

En el período 2005-2006, el oficialismo recuperó la presidencia del Congreso con Marcial Ayaipoma y como presidente de la Comisión de Descentralización se eligió a Rodolfo Raza, del APRA. Él recogió treinta iniciativas en un dictamen para modificar la ley de bases, la LOGR y la de integración de regiones. Raza instaló la comisión el 17 de agosto de 2005. Seis días después recibió a los presidentes de los gobiernos regionales para realizar un balance del referéndum de integración de regiones. El presidente del Gobierno Regional de Tacna, Julio Alva, se preguntaba en su intervención dónde estaría la capital de la macrorregión y cuáles serían los incentivos. No habría apuro, las regiones podrían instalarse el 1° de enero de 2007. El referéndum debería hacerse, pero no en ese momento.

En la sesión del 20 de setiembre se comenzó a tratar el dictamen. Raza dijo que se reunieron los asesores para elaborar un predictamen de integración de regiones. Debatieron Ernesto Herrera, quien defendió la integración de regiones, y José Carrasco, del APRA, quien dijo: “Si... no se logra formar... una región démosle la autonomía a cada departamento para que sea... región”. No hubo acuerdo y se levantó la sesión. El 27 de setiembre, la Comisión de Descentralización aprobó el dictamen y este ingresó al pleno del 13 de octubre, a 17 días del referéndum del 30 de octubre. Herrera pidió dar prioridad a los ocho millones de peruanos que iban a participar y que había que establecer la unión con dos departamentos.

Del Castillo, del APRA, planteó una cuestión previa para tratar un dictamen de la Comisión de Constitución porque Herrera quería cambiar las reglas a 17 días del referéndum. Herrera dijo que se debían homogenizar los criterios para los votos válidos. Del Castillo le cedió la palabra a Edgar Villanueva, exoficialista, quien se opuso al referéndum. Pease cuestionó al APRA por boicotear el referéndum; dijo que se necesitaban regiones y que en el referéndum cabía solo el Sí y el No; que al Congreso le pedirían cuentas si no se formaban regiones. Ayaipoma puso al voto la cuestión previa para que se vieran los proyectos de la

---

38 El 3 de diciembre de 2003, el diario *Perú 21*, publicaría sobre Jaime Velásquez: “Congresista atenta contra los bosques de Satipo... amparado en contratos leoninos se aprovecha de comunidades nativas...”.

Comisión de Constitución. Esta se rechazó por 40 votos en contra, 27 a favor y 3 abstenciones. Se colocó el dictamen de integración de regiones y otras leyes de la descentralización. Por el APRA, Carrasco y Gonzales Posada dijeron que no se podían cambiar las reglas a semanas del referéndum y que se buscaba cambiar la estructura de los gobiernos regionales sin consultar a sus presidentes. Carrasco dijo que había departamentos donde la tendencia era por el No y lo que se buscaba era que bastara que dos departamentos votaran a favor para que se pudiera formar una región solo para cumplir los deseos del señor Thais.

En medio del debate Xavier Barrón, de UN, pidió una cuestión previa para suspenderlo, ya que según la Junta de Portavoces no se tenían los 61 votos. Se votó y se obtuvieron 38 votos a favor, 25 en contra y 3 abstenciones para suspender el debate hasta la semana siguiente. La postergación aprobada ese día resultaría definitiva. Nunca más se trataría la integración de regiones en el Parlamento.

En ese escenario político de poca claridad tuvo lugar el referéndum para formar regiones el 30 de octubre de 2005. Prodescentralización (Prodes) de USAID (2006) realizó una evaluación. Arequipa fue el único departamento que votó a favor de formar una región.

**TABLA 15.** Resultados del referéndum de integración de regiones por departamento

Propuesta de región	Departamento	Ciudadanos que votaron	Votos por el NO	Votos por el Sí
Apurímac-Cusco	Apurímac	156 588	59.26%	28.40%
	Cusco	519 527	56.11%	34.88%
Tacna-Arequipa-Puno	Arequipa	663 291	43.42%	60.05%
	Puno	596 014	64.81%	23.78%
	Tacna	152 014	79.14%	10.82%
Nor Centro Oriente	Ayacucho	247 313	65.50%	22.39%
	Huancavelica	170 639	73.47%	16.51%
	Ica	396 337	75.79%	19.85%
	Áncash	514 115	80.66%	11.27%
	Huánuco	280 289	76.17%	14.87%
	Junín	577 678	79.53%	13.41%
	Lima Provincias	445 091	72.16%	20.70%
	Pasco	112 660	80.43%	12.75%
Norte	Lambayeque	565 382	75.70%	18.56%
	Piura	770 527	72.64%	19.26%
	Tumbes	95 172	72.76%	22.11%
<b>Total</b>		<b>6 262 637</b>	<b>69.03%</b>	<b>22.93%</b>

Fuente: Resultados del referéndum de 2005. Disponible en [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

Elaboración: Prodes.

Una de las debilidades del referéndum fue la desinformación. Algunos actores dieron cuenta de ello.

**TABLA 16.** Opinión de diversos presidentes regionales sobre la información del referéndum

“Lo negativo es que la población no conoce realmente los alcances del proceso de regionalización y en esto tiene responsabilidad el CND”. **Salvador Espinoza**, presidente regional de Huancavelica.

“Los tumbesinos no se encuentran preparados para afrontar un referéndum y decidir si desean unirse a departamentos para formar regiones”. **Iris Medina**, presidenta regional de Tumbes

“Pero creemos que al CND le ha faltado promover talleres de capacitación y charlas informativas. Un caso concreto se notó en la elaboración del expediente de las nuevas regiones. Nuestros propios técnicos tuvieron alguna dificultad para su elaboración. Piura no está lista para afrontar el referéndum”. **César Trelles**, presidente regional de Piura.

“Para el referéndum creo que no estamos preparados, pero el CND nos ayudará a sensibilizar a la población”. **Carlos Cuaresma**, presidente regional del Cusco.

Extracto del diario *El Comercio*, edición del 3 de abril de 2005.

“Los presidentes regionales de Tumbes, Piura y Lambayeque... anunciaron también que pedirían al CND y a la cooperación técnica internacional desarrollar un programa de comunicación para informar debidamente a la población”.

Extracto del diario *La República Norte*, edición del 11 de abril de 2005.

“La población no tiene información sobre este proceso, hay desconfianza para avalar la conformación de las regiones. La población no tiene la información sobre el expediente técnico”. **César Trelles**, presidente regional de Piura.

“Se desconoce cómo será el manejo administrativo de los espacios subregionales. No hay nada claro sobre cómo será la conformación de la nueva región... El Consejo Nacional de Descentralización no tiene un plan de comunicaciones para absolver las consultas de los ciudadanos, ellos tienen el derecho a estar bien informados. La publicidad en la televisión no es todo”. **Iris Medina**, presidenta regional de Tumbes.

Extracto del diario *Correo de Piura*, edición del 13 de octubre de 2005.

Fuente: Prodes.

## 2.3 LAS CAPACIDADES PARLAMENTARIAS PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA

Como se ha mostrado, en el debate parlamentario de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Rafael Valencia-Dongo, de UN, alcanzó a señalar que los congresistas estaban actuando como *policy makers* o diseñadores de políticas en el proceso de descentralización y, en específico, en esa ley orgánica. Si bien analizar y diseñar la política de descentralización es lo que se esperaba de ellos, su desempeño estuvo sujeto a su experticia y a sus antecedentes políticos, principalmente de la denominada “vanguardia descentralista”, constituida por quienes provenían del ámbito municipal, ya fuera como autoridades o funcionarios. Por ejemplo, las iniciativas legislativas no tenían elaborado el análisis costo-beneficio de las normas, como criterio básico de ese diseño. A esto se sumaron otras carencias en cuanto a capacidades para el diseño de políticas.

Con Spiller y Tommasi se estableció que la inexperiencia y el cortoplacismo en el cargo parlamentario afectaban el desempeño. El Estudio 31, Encuestas a congresistas peruanos 2001-2006 (Universidad de Salamanca, 2001) corroboró que el 71% de los congresistas era parlamentario por primera vez.

Otro factor limitante fue la debilidad institucional que no permitió que perdurara el consenso político. Henry Pease (2013) dijo que la ejecución fue compleja, que la Mesa Directiva de consenso se rompió con el referéndum para formar regiones y que se buscaba vacar al presidente (p. 47). El Parlamento intentó institucionalizar acuerdos en el Plan Estratégico 2002-2006 (Resolución Legislativa 020-2001.CR) y en la Agenda Legislativa (Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR) (Robinson, 2011, p. 11).

El débil consenso provocó la dispersión de los grupos parlamentarios del período 2001-2006: “los grupos parlamentarios... conformaron nuevos grupos... para lograr un número mínimo... cuyo interés común fue no quedar sin grupo... se formaron grupos parlamentarios muy diversos generando un problema de gobernabilidad al interior del Congreso... [que] se reflejó... en su... desaprobación” (Campos, 2008, pp. 40-41).

Los economistas Carranza, Chávez y Valderrama (2006), en un estudio sobre el proceso político para aprobar el presupuesto, analizaron a los actores del Parlamento y su falta de especialización:

A partir del 2001, se retornó a... distrito múltiple... 25 distritos electorales, uno por departamento... un congresista... participa en promedio en 2.4 comisiones, nivel superior al promedio... de la región... un bajo nivel de especialización... una única cámara de representantes... con listas abiertas... incentiva el voto hacia la persona en desmedro del... partido... favorecen la fragmentación... e incentivan prácticas de *pork barrel politics*. Los partidos terminan invitando a figuras públicas (artistas, deportistas)... con el fin de “jalar votos”... el Congreso... “figuras públicas que hacen labor política” y no “políticos que hagan labor pública” (pp. 29-30).

Una limitación adicional relacionada con las capacidades fue la poca dedicación que pusieron los congresistas en el desempeño y ejercicio eficaz y eficiente de su labor, así como en el cumplimiento de sus funciones en la nueva estructura organizativa que se

instaló a fines de la década del ochenta y que les permitió y permite tener apoyo, asesoría y asistencia. Delgado Guembes, en “Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño” del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), resalta que esta mayor asistencia al congresista produjo mayor relajo:

el relajo en... niveles altos de responsabilidad parece generarse, coincidentemente, con el mayor nivel de apoyo asesorial... que ha sido concedido... desde fines de la década de 1980. Antes de 1980... diputados... senadores... ellos mismos se preocuparán de enterarse de la temática... y decisión... desde que cuentan con asesores, asistentes... se acentúan los niveles de descuido... las... insuficiencias de competencia... de los representantes... deben ser cubiertas por quienes no han sido elegidos (IDEA International, 2009, pp. 198-199).

En relación con las capacidades de los parlamentarios para la generación de políticas, Stein y Tomassi (2006) señalaron que los partidos, los cuerpos legislativos y los presidentes son los tres protagonistas en el escenario de la formulación, adopción e implementación de las políticas:

*los cuerpos legislativos pueden desarrollar sus propias propuestas legislativas [cursivas añadidas]* En virtud de sus capacidades... es probable que... sean activos y eficaces en la supervisión... de las políticas. En el extremo opuesto... pueden actuar... como... aprobación automática y sin mayor análisis de las propuestas... y... poco dispuestos a... un papel de vigilancia (p. 405).

En un Parlamento fragmentado, con minorías políticas, una alta rotación y una débil dedicación al ejercicio de sus funciones, prevalecieron las capacidades o la experiencia política municipal de algunos de sus integrantes; por ejemplo, en la estructura y organización de los gobiernos regionales. Henry Pease y otros confirmaban que venían de lo municipal por ser una experiencia exitosa. Casi un tercio tenía experiencia municipal. En la tabla 17 se consigna a los congresistas que tuvieron la mayor presencia en el debate de la política de descentralización, aunque hubo también hasta treinta congresistas de origen provinciano que participaron en distinta medida.



**TABLA 17.** Congresistas 2001-2006 con destacada participación en las leyes de descentralización

Nombre	Cargo en el Parlamento	Experiencia municipal
Walter Alejos Calderón	Presidente de la Comisión de Descentralización 2002-2003	Regidor del Concejo Provincial de Huamanga (Ayacucho) 1980-1983
Eduardo Carhuaricra Meza	Miembro de la Comisión de Descentralización 2002-2003	Regidor de la Municipalidad del Centro Poblado de Paragsha (Pasco) 1987 y alcalde de la Municipalidad Provincial de Pasco 1996-1998
Jorge Chávez Sibina	Miembro de la Comisión de Descentralización 2001-2002	Alcalde provincial de Maynas (Loreto) 1990-1993 y 1996-1998
Tito Chocano Olivera	Presidente de la Comisión de Gobiernos Locales 2001-2002	Alcalde distrital de Sama Inclán (Tacna) 1983-1986 y alcalde provincial de Tacna 1987-1989, 1990-1992, 1993-1995 y 1996-1998
Rosa Florián Cedrón	Presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales 2002-2003	Alcaldesa provincial de Contumazá (Cajamarca) 1999-2001
Luis Guerrero Figueroa	Presidente de la Comisión de Descentralización 2001-2002 y miembro de la Comisión de Descentralización 2003-2004	Alcalde provincial de Cajamarca 1993-1995 y 1996-1998. Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) 1996-1998
Ernesto Herrera Becerra	Presidente de la Comisión de Descentralización 2003-2004 y miembro de la Comisión de Descentralización 2002-2003	Regidor de la Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua) 1981-1983, 1984-1986 y 1987-1989. Alcalde provincial de Ilo 1990-1992, 1993-1995, 1996-1998 y 1999-2001
Edgar Villanueva Núñez	Miembro de la Comisión de Descentralización 2001-2002	Alcalde de la provincia de Andahuaylas (Apurímac)
Arturo Maldonado Reátegui	Presidente de la Comisión de Gobiernos Locales 2003-2004	Alcalde provincial de Bellavista (San Martín) 1996-2001
Pedro Morales Mansilla	Vicepresidente de la Comisión de Gobiernos Locales 2002-2003 y miembro de la Comisión de Descentralización 2003-2004	Regidor de la Municipalidad Provincial de Huancayo (Junín) 1981-1983 y 1984-1986. Alcalde provincial de Huancayo 1990-1992, 1993-1995 y 1996-1998
Henry Pease García	Presidente de la Comisión de Constitución 2001-2002	Teniente alcalde de Lima Metropolitana 1984-1986 y regidor metropolitano de Lima 1987-1989
Rodolfo Raza Urbina	Miembro de la Comisión de Descentralización 2001-2006	Teniente alcalde del distrito de La Esperanza (La Libertad) en 1984. Alcalde del distrito de La Esperanza 1985-1986, 1987-1989, 1993-1995, 1996-1998 y 1999-2002
César Zumaeta Flores	Miembro de la Comisión de Descentralización 2001-2003	Diputado del Congreso 1985-1990 y 1990-1992. Presidente de la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

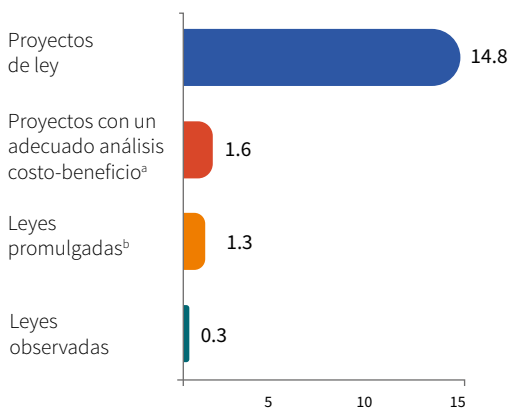
## ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LOS PROYECTOS DE LEY

Finalmente, una comprobación de las capacidades para el diseño de políticas de los parlamentarios tiene relación directa con el análisis costo-beneficio (ACB) de los proyectos. El artículo 75 del Reglamento del Congreso del año 2001 establece que los proyectos de ley deben contar con: “el análisis costo-beneficio de la futura norma legal... estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales”.<sup>39</sup> El Reglamento del Marco para la Producción y Sistematización Legislativa indica que el ACB sirve para conocer impactos y apreciar beneficios y costos no cuantificables. El Manual de Técnica Legislativa del Parlamento señala lo siguiente: “Análisis costo beneficio (costo oportunidad)... Informa y demuestra que el impacto de la propuesta... en el aumento del bienestar social es mayor que el costo” (Congreso de la República, 2013). La Asociación Civil Transparencia (2008) señala que el “análisis costo-beneficio debe darse en casos en los que la nueva ley genera movimientos... en recursos y en que los efectos... son intertemporales”.

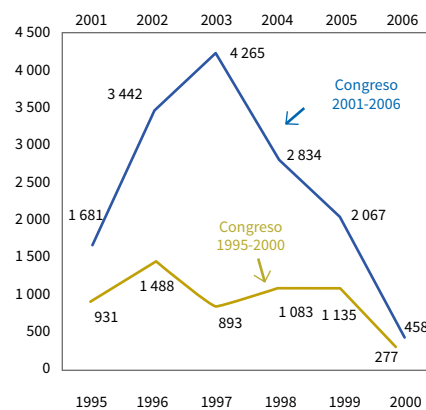
Como se ha indicado, en los proyectos de la reforma constitucional no se formularon ACB ni para la Ley de Bases de la Descentralización ni para la LOGR. En general, se argumentaba que las iniciativas no irrogaban gastos y que los beneficios eran mayores que el costo. En el período 2001-2006, tal como se muestra en el gráfico 6, hacer el ACB no era una práctica común (Instituto Peruano de Economía, 2006).

**GRÁFICO 6.** Proyectos de ley con y sin análisis costo-beneficio

Proyectos de ley con adecuado análisis costo-beneficio, 2001-2006 (Miles)



Proyectos de ley presentados anualmente por los Congresos 2001-2006 y 1995-2000



Notas:

- a Obtenido a partir de un análisis realizado por Reflexión Democrática sobre la base de 550 proyectos de ley presentados entre marzo y mayo de 2005.
- b Desde la Ley 27510, del 28 de agosto de 2001, hasta la Ley 28776, del 7 de julio de 2006.

Fuentes: Congreso de la República e Instituto Peruano de Economía: Perspectivas económicas de largo plazo.

39 Véase <<https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/reglamentos-congreso/>>.

Esta práctica parlamentaria de no incluir el ACB en los proyectos de ley supervive hasta hoy. El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) sintetiza esta debilidad institucional afirmando que hacer una referencia solo al presupuesto o a los costos del Gobierno constituye un mal entendimiento del ACB.

## 2.4 LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA DISPUTA DE LOS POLÍTICOS

Hechos en el Parlamento, y fuera de él, debilitaron el consenso político del primer año. Ese consenso inicial permitió aprobar la reforma constitucional y las normas principales de la descentralización, y se empezó a debilitar desde 2003, luego de la aprobación de la LOGR y por el nuevo mapa político producto de las elecciones regionales y municipales del año 2002. El proceso político de la política de descentralización se dio en un contexto electoral que avivó intereses y posiciones. Las encuestas de 2002 favorecían al APRA y este argumentaba que el oficialismo ponía trabas. Los problemas del partido de gobierno afectarían también el consenso.

### 2.4.1 SE DIVIDE EL OFICIALISMO

Perú Posible se dividió debido a la pelea política de junio de 2002 por la presidencia del Congreso. El 30 de junio, el diario *La República* resumió el conflicto. A Ana Elena Townsend le correspondía la presidencia y Toledo optó por segunda vez por Carlos Ferrero. Pablo O'Brien escribió en *Caretas*: "Ferrero craneó con Alvarado su permanencia en la Presidencia... por encima de... Toledo, Solari y Townsend".<sup>40</sup> Townsend declinó postular. Ella fue la más votada en las elecciones de 2001 y la práctica parlamentaria era que la persona más votada asumía como primer(a) presidente(a) del Congreso. Toledo y Perú Posible optaron desde el inicio por Ferrero y se acentuaron las diferencias entre militantes e invitados.

Estas disputas se agudizaron a inicios del año 2003. Pedro Tenorio informó en *Caretas* de una carta con 33 firmas pidiendo separar de la bancada a Townsend, Guerrero, Chávez, Jurado y Villanueva.<sup>41</sup> Townsend y algunos congresistas "invitados" apoyaban la formación de una comisión para investigar a Agustín Mantilla y eso, como señala Tenorio, "los llevó a condicionar su participación en el debate constitucional... los enemistó aún más con la bancada de PP". Tenorio recogió la versión de Henry Pease, sobre por qué pedir la salida de esos congresistas: "votaciones del grupo... diferentes a las de la bancada, constituyen un comportamiento faccioso".

El diario *La República* tituló el 22 de enero de 2003 que el caso Mantilla dividía a Perú Posible. Según Tenorio, Toledo transó una salida: "se iban Guerrero y compañía —a los que se sumó Olaechea—... pero Anel se quedaba". Así se perdió al grupo impulsor de la descentralización. En mayo de 2003, Guerrero y su grupo inscribieron su partido Perú

---

40 Véase revista *Caretas* 1731.

41 Véase revista *Caretas* 1758.

Ahora. El 27 de enero de 2004, Alejos se fue de Perú Posible por “desacuerdo con aquellos que pretenden... un espacio de cuotas de poder”. En agosto de 2005, Herrera renunció por la falta de conducción de la descentralización. En la sesión de la Comisión de Descentralización del 10 de julio de 2003, Luis Thais había dicho sobre Luis Guerrero: “es uno de los padres de este nuevo esfuerzo de descentralización”.

#### **2.4.2 LA DISPUTA POLÍTICA CON EL APRA**

En las elecciones regionales, el APRA obtuvo casi la mitad de los gobiernos regionales y esto suscitó una vocación fiscalizadora del oficialismo en la Comisión de Descentralización contra los presidentes regionales del APRA. La memoria 2003-2004 de esa Comisión informa de la denuncia de la congresista Maruja Alfaro contra el presidente del Gobierno Regional de Áncash, Freddy Ghilardi del APRA, el 9 de setiembre de 2003. El 17 de setiembre, la comisión aprobó el subgrupo de investigación integrado por: Walter Alejos, Emma Vargas y Alcides Chamorro. El 11 de noviembre acordaron enviar su informe al Ministerio Público para la denuncia penal contra Ghilardi. Luego se declararía su vacancia.

También denunciaron al presidente regional de Arequipa, Daniel Vera Ballón, del APRA. El 10 de noviembre, Gilberto Díaz presentó la denuncia por presuntas irregularidades. El 9 de marzo de 2004 se formó el subgrupo de investigación con Luis Guerrero, Walter Alejos y Maruja Alfaro. El 22 de julio presentaron su informe y lo derivaron a la Fiscalía para la denuncia penal. A su vez, el congresista oficialista Eduardo Salhuana denunció al presidente regional de Madre de Dios de posibles irregularidades.

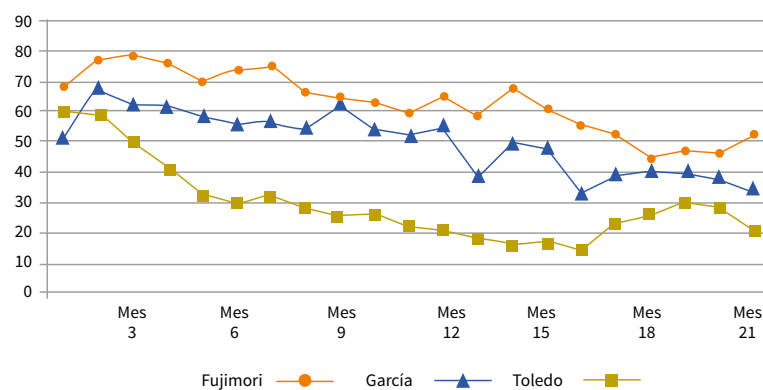
Por su lado, el APRA se preparaba para las elecciones de 2006 y fiscalizaba al Gobierno. Alan García dispuso que las secretarías del partido hicieran seguimiento a los ministerios y entidades públicas. La decisión se formalizó en el 55° Plenario Nacional de setiembre de 2003. En ese evento, Javier Morán, secretario de Organización, informó la creación de 19 secretarías: “hacer un seguimiento a las políticas... y... fiscalizar, recogiendo denuncias. No solo a nivel de ministerios, sino de gobiernos regionales y locales... ayudará... al objetivo político del 2006”.

#### **2.4.3 LA RÁPIDA DESAPROBACIÓN DE ALEJANDRO TOLEDO**

Toledo tuvo un desgaste acelerado como gobernante. La aprobación comparada de Fujimori, Toledo y García en sus primeros 21 meses de Gobierno permite apreciar su mayor depreciación política. En menos de dos años, su aprobación llegó a bordear el 20% (Barrenechea, 2008).

**GRÁFICO 7.** Desaprobación de los expresidentes Alejandro Toledo, Alan García y Alberto Fujimori en sus primeros 21 meses de Gobierno

(Porcentaje)



Fuente: Rodrigo Barrenechea. "Interpretando el descenso de la aprobación presidencial". En Revista *Argumentos*, Edición N° 1, mayo 2008. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/interpretando-el-descenso-de-la-aprobacion-presidencial/>

Tanaka (2005) diría que el Gobierno de Toledo carecía de programas y cuadros. El amento de la protesta configuró su caída de aprobación, pero "la percepción... el origen de los problemas... estaba en los errores... del... presidente" (pp. 26-34).



# 3

## PRINCIPALES DEBILIDADES DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

El diseño de la descentralización tuvo un gran impulso político inicial; sin embargo, producto de los intereses de los actores cayó en la inercia. Al respecto, Scartascini y otros (2008) dicen lo siguiente:

El juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el *enforcement* (aplicación efectiva) de las políticas (pp. 2-3).

El Parlamento fue el centro del debate predecisional de la política de la descentralización. Como dijo Ferrero el 4 de mayo de 2004: “la Ley de Descentralización la dio el Congreso... quien comenzó la descentralización en el Perú fue el Congreso”. Los juegos y los intereses políticos establecieron debilidades o fallas en su diseño, que se mantienen hasta la actualidad.

La política de la descentralización se gestó en el Parlamento, que se constituyó en el centro del debate predecisional y decisional, como lo afirmó el entonces presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, en la sesión de la Comisión de Descentralización del 4 de mayo del 2004:

la Ley de Descentralización la dio el Congreso y la reforma de la Constitución la hizo el Congreso con votaciones superiores a los 80 votos... como yo he repetido en reiteradas oportunidades,

quien comenzó la descentralización en el Perú fue el Congreso del Perú. Y el Congreso dijo: la manera de unificar el Estado con la descentralización es el Consejo Nacional de Descentralización.

Lynn Maurer (2008) sostiene que el peso del Legislativo en la formación de políticas públicas se puede ver, en primer lugar, a través de la influencia que los grupos parlamentarios pueden ejercer si no aprueban automáticamente las iniciativas del Gobierno. En segundo lugar, en su capacidad de rechazar proyectos de ley y aprobar legislación alternativa. Tercero, en la capacidad del Parlamento para influir en el orden de prioridades del Gobierno y, finalmente, intervienen en las políticas públicas mediante la modificación de los proyectos de ley con enmiendas sustanciales.

Maurer y otros autores en ningún caso consideran al Parlamento como el lugar de la creación de políticas o los que asumen el papel de policy makers. No obstante, como señala Milagros Campos (2008), la participación del Parlamento es fundamental en el proceso de elaboración y seguimiento de las políticas públicas, ya que permite el debate de un problema público entre los partidos políticos que tienen representación parlamentaria. Además, el Congreso permite construir consensos entre los poderes del Estado. Paniagua y Velasco (2005) señalan que: “si bien el Parlamento no tiene un papel central en la elaboración de las políticas públicas, es la institución política responsable de establecer los límites del debate político que configura el objeto de la política pública concreta”. Los autores precisan que para ello, las únicas herramientas de las que disponen los parlamentarios son la deliberación, las preguntas, el trabajo en comisiones, las peticiones de comparecencias de ministros y funcionarios públicos, las relaciones o el voto del presupuesto. A partir de estos instrumentos buscan incorporar nuevas propuestas en los asuntos públicos.

El institucionalismo histórico toma en cuenta los procesos de retroalimentación y considera las coyunturas críticas como momentos clave de crisis en las instituciones que pueden conducir a transformaciones institucionales. Como refieren Pierson y Skocpol:

los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro... Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular... es probable que les sea difícil revertir ese curso... De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales.

Los integrantes del Parlamento del periodo 2001-2006 se convirtieron en los policy makers, en los hacedores de la política de descentralización con sus antecedentes históricos y personales, con sus capacidades, y también con el establecimiento de acuerdos en función de los juegos y los intereses políticos por bancadas. Fue un Parlamento que empezó la reforma política de la descentralización con un gran impulso: estableció un marco normativo y una ejecución de la política, con un diseño que tuvo debilidades centrales. A continuación, se resaltan seis debilidades principales, producto del proceso político en el Parlamento, dentro de un abanico que podría ser más amplio.



### 3.1 REGIONES Y GOBIERNOS REGIONALES (DEPARTAMENTALIZACIÓN): LO TRANSITORIO SE HIZO PERMANENTE

Milton Friedman, en una entrevista de 1975 en *The Open Mind*, dijo: “Uno de los... errores es juzgar las políticas... por sus intenciones más que por sus resultados”. Una de las debilidades del diseño de la descentralización por el Congreso fue la generación de un régimen de gobiernos regionales transitorio, pero que devino en permanente. El objetivo de la política era alcanzar el desarrollo integral del país, como lo señala la Constitución. No se integraron regiones en el proceso de 2005 y el juego político hizo permanente a los gobiernos regionales departamentales. Vergara (2009) diría: “se establecieron gobiernos regionales superpuestos a los... departamentos con la esperanza de que en el futuro... se agregaran en reales regiones” (p. 21).

A la luz de los hechos, una de las debilidades principales del diseño de la política de la descentralización en el Congreso fue la generación de un régimen de gobiernos regionales que constitucional y normativamente tenía un carácter transitorio, pero la realidad política lo convirtió en permanente hasta la actualidad.

El artículo 188 de la Constitución, aprobado en marzo de 2002, señala el objetivo principal de esta reforma del Estado: “constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. A su vez, el artículo 189 precisa que: “El territorio... está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se... organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local...”.

A continuación, el artículo 190 determina que: “Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao...”.

Este diseño de la descentralización, mediante la reforma constitucional de 2002, buscaba alcanzar el objetivo del desarrollo integral del país, lo que suponía establecer regiones que respondieran a esta aspiración. Dos décadas después de producida esta reforma, la realidad y el juego político han llevado a que los gobiernos regionales se hayan consolidado, aun cuando se pensaron como un régimen transitorio, con cuatro procesos electorales a cuestas.

En julio de 2003, al final de su gestión como presidente de la Comisión de Descentralización, el congresista Walter Alejos organizó con la oficina parlamentaria de Luis Guerrero un evento con carácter de balance del proceso de descentralización denominado “Foro del proceso de descentralización”. Esto sucedió a seis meses de iniciado el ejercicio de los gobiernos regionales.

En el evento, Luis Guerrero señaló que la descentralización debía ser evaluada periódicamente y que su éxito no estaba solo en el diseño técnico sino en la conducción política de los gobernantes para que la concepción de la ley de bases se hiciera realidad. Ricardo

Briceño, representante de la Confiep, fue explícito sobre la necesidad de avanzar en la constitución de regiones, porque estas no existían y estaban en juego transferencias de competencias y recursos sin regiones. Las regiones son espacios económicos y no se construyen como los departamentos o provincias. Briceño consideraba que, si les daban competencias y recursos a los gobiernos regionales, estos no tendrían incentivos para ser regiones. Asimismo, señaló que la descentralización no se iba a llevar a cabo, si la inversión privada no se realizaba en todo el territorio nacional e invocó a que la construcción de regiones fuese una prioridad.

El diseño y el contenido de esta política también afectó la posibilidad de que la Provincia Constitucional del Callao, que también es gobierno regional, constituyera una región, junto a otros territorios. El artículo 190 de la Constitución determina que las regiones se crean a partir de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, para conformar así unidades geoeconómicas sostenibles. El área territorial contigua a la Provincia Constitucional del Callao es la provincia de Lima, capital de la república, cuyos distritos del norte rodean al Callao. Sin embargo, así lo quisiera, el Gobierno Regional del Callao no puede formar una región con la provincia de Lima, con la cual comparte un territorio conurbano y está integrado en lo económico, histórico y cultural, porque el artículo 198 de la Constitución señala que “La Capital de la República no integra ninguna región”.

Un hecho que se conoce menos es que el Parlamento del período 2001-2006 también puso su cuota para frustrar el referéndum del año 2005 y que no se alcanzara a constituir regiones al no permitir que el 13 de octubre de 2005 se permitiera la posibilidad de que hasta dos o tres departamentos pudieran constituirse en regiones y expresarse en ese sentido en el referéndum. En esa fecha se agotó toda mención en el Parlamento a la posibilidad de habilitar la regionalización.

En la sesión de la Comisión de Descentralización del 29 de noviembre de 2005, Luis Thais informó que había presentado su renuncia al presidente de la república y que no se la había aceptado. En relación con el referéndum para la integración de regiones indicó que se presentaron 17 expedientes para participar en el proceso y que, al final, solo quedaron cinco. Asimismo, informó que en todo el proceso del referéndum se habían gastado 2 044 302 soles de la siguiente manera: en difusión, 907 000 soles; en talleres y actividades de concertación, 610 000 soles, y en apoyo al gobierno descentralizado, 526 000 soles.

### **3.2 EL DEPARTAMENTO DE LIMA: TRES GOBIERNOS REGIONALES**

En todos los departamentos hay un gobierno regional. En el departamento de Lima coexisten tres gobiernos regionales: el de Lima provincias, el del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Según la Constitución, esta última tiene un régimen especial y ejerce funciones regionales. La Ley de Bases de la Descentralización le otorga a la provincia de Lima competencias de gobierno regional que deben ser transferidas a la MML. La LOGR le creó un pliego presupuestal regional adicional a su pliego municipal. La LOM le otorgó competencias de carácter local metropolitano y regional. El departamento de Lima se fraccionó en tres gobiernos regionales y se fraccionó también el área metropolitana.

El debate alcanzó para denominar régimen especial a la provincia de Lima, aunque Henry Pease criticó esa condición “porque no le agrega nada y es uno de los artículos más tontos” (Comisión de Constitución del 10 de diciembre de 2001). El diseño de la política tuvo un tono de reivindicación provinciana y por *default*, Lima representaba al centralismo. El territorio compartido de Lima y Callao no fue una prioridad.

El departamento de Lima está fraccionado en tres gobiernos regionales, al igual que el área metropolitana constituida por las provincias de Lima y del Callao, con imposibilidad de formar una región. En el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025, el Instituto Metropolitano de Planificación muestra cómo el Callao está rodeado por la provincia de Lima, de manera que constituye una conurbación y forma de ese modo el área metropolitana que nunca se ha establecido y tampoco ha funcionado como tal.

El diseño de la política descentralista impidió que los tres gobiernos regionales del departamento de Lima pudieran constituirse como región o macrorregión. El gobierno regional de Lima-provincias puede constituir región con los gobiernos regionales contiguos, menos con la provincia de Lima y la del Callao.

### 3.3 LA PARTICIPACIÓN Y LA VOLUNTAD POLÍTICA

En *El Estado en un mundo en transformación*, el Banco Mundial (1997) señaló que, para mejorar capacidades, el Estado debía acercarse a la sociedad, escuchar a los ciudadanos y resolver problemas públicos de manera subsidiaria, mediante incentivos que estimularan la participación. En enero del año 2002, antes de la segunda votación de la reforma constitucional sobre la descentralización, se promulgó la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658, que señala en su artículo 5 lo siguiente: “El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta... en... Concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables”. El artículo 8 avanza hacia la democracia participativa y establece que: “El Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos”. Se trató de una iniciativa multipartidaria de Perú Posible, FIM, APRA y UN.

En el diseño de la descentralización, la participación ciudadana tiene diferente rango legal. El artículo 191 de la Constitución la señala como parte de la estructura de los gobiernos regionales, mas no en la de las municipalidades. El artículo 194 de la LOM solo tiene como estructura municipal al Concejo Municipal y la Alcaldía. El artículo 4 de la ley de bases señala que el desarrollo humano se basa en la participación en la gestión de gobierno. Ernesto Herrera, en entrevista de junio de 2004, como presidente de la Comisión de Descentralización, señaló que el APRA puso condiciones para que el CCR y el CCL fueran consultivos y restringir así la participación (Participa Perú, 2004).

De alguna manera se comprobó que las autoridades electas se resienten frente a los espacios de participación ciudadana y los asumen como el lugar donde se presentan los perdedores de las elecciones para fiscalizar su gestión y prácticamente repiten el argumento de los grupos políticos en el debate de la descentralización.

Estos espacios participativos creados por la descentralización están sujetos a la voluntad política de la autoridad. El Grupo Propuesta Ciudadana constató las deficiencias de los CCR durante el segundo año de gestión de los gobiernos regionales —en el primer semestre del 2004—: “De... catorce regiones... solo en tres de ellas el CCR sesionó en una oportunidad: en Junín, donde se reunió para... [el] presupuesto participativo; en Piura... aprobó el cronograma del presupuesto participativo y en Áncash... discutieron el plan de desarrollo concertado sin llegar a un consenso... poca voluntad política que muestran las autoridades... En... once regiones... el CCR no ha sido convocado” (Participa Perú, 2004).

### **3.4 EL INCUMPLIMIENTO DE LA HOJA DE RUTA DE LA LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Esta ley desarrolló el modelo de la descentralización con un cronograma de etapas que debían cumplirse. El tiempo, la voluntad política y el consenso debilitado haría que este discurrir vaya quedando de lado, y que se notaría con mayor claridad luego de los resultados electorales de noviembre de 2002. Como dijo Carlos Casas (2016): “los gobiernos subnacionales fueron desarrollando sus capacidades y mostrando resultados... alteraron según su conveniencia política este cronograma”. Zas Friz (2010) diría que se buscaba: “una consolidación de las regiones... capaces de gestionar... los resultados del referéndum... Los departamentos no quieren ser regiones” (p. 1). La Ley de Bases de la Descentralización buscaba culminar con la integración de departamentos en regiones, pero triunfó el departamentalismo.

En la Ley de Bases de la Descentralización se consignaron disposiciones transitorias, complementarias y finales, y se estableció la hoja de ruta o el itinerario de corto y mediano plazo del proceso de la descentralización. Esta norma tuvo problemas para cumplir los plazos que estableció desde julio de 2002, producto de las tiranteces y los forcejeos políticos. Por esta razón, varios plazos tuvieron que prorrogarse mediante leyes.

La debilidad del consenso parlamentario hizo que se aprobaran disposiciones legales y políticas nacionales que matizaron el contenido de lo aprobado en las normas legales de la descentralización. Así, los términos “gradualidad” y “capacidades” fueron los dos conceptos que permitieron colocar instrumentos-corsé que controlaban de algún modo los ímpetus descentralistas. Estos elementos también abonaron en el incumplimiento de las etapas planteadas.

Un norte de la hoja de ruta de la ley de bases era culminar con la integración de los departamentos en regiones, previo al referéndum del año 2005. Los resultados conocidos muestran el triunfo del departamentalismo como modelo de descentralización vigente, en desmedro de la regionalización. El consenso nacional que logró el proceso de descentralización, como envión proveniente del proceso de transición pos-Fujimori, se empezó a diluir en los primeros años del gobierno de Alejandro Toledo.

### **3.5 UNA DÉBIL CONDUCCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La conducción de la política de la descentralización era un elemento importante en esta política, y, a su vez, fue uno de los factores más débiles.

El artículo 23 de la ley de bases creó el Consejo Nacional de Descentralización, con un presidente que tenía rango ministerial. El 16 de enero de 2002, Luis Guerrero presentó el Proyecto de Ley 1800, con el que propuso crear el Ministerio de la Descentralización, que derivó en el CND.<sup>42</sup> El primer presidente del CND fue Luis Thais, designado mediante Resolución Suprema 393-2002-PCM del 5 de setiembre de 2002. Renunció en julio de 2006. En agosto de ese año fue reemplazado por Rodolfo Raza, excongresista del APRA y presidente de la Comisión de Descentralización del período 2001-2006. Raza tenía un balance negativo de la gestión de Thais. En *El Herald* declaró que su conducción fue un fracaso, que fue un error crear el CND y que el APRA iba a convertirlo en una secretaría.

En diciembre de 2003, los presidentes regionales se reunieron con el presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, para formalizar el rango de ministro del presidente del CND. El representante de los gobiernos regionales ante el CND, David Jiménez, dijo que el presidente del CND debía ser miembro del Consejo de Ministros.<sup>43</sup> La debilidad de Thais se evidenció en la sesión de la Comisión de Descentralización del 6 de setiembre de 2005. Mientras informaba del proceso, la congresista Townsend dijo: “el presidente del CND... tiene voz, pero no tiene voto en el Consejo de Ministros”. Thais dijo que cuando un ministro solo tiene voz, no pasa nada y que participaba allí por los presidentes regionales.

La conducción de Thais en el CND se puso a prueba con el referéndum para integrar regiones del 30 de octubre de 2005. El 6 de setiembre de ese año, Zumaeta dijo en la Comisión de Descentralización que Thais se montó en un caballo que no construyó. Luis Flores dijo que había dudas sobre las capitales de las regiones. En la misma Comisión, el 29 de noviembre, Alejos dijo que la gestión del proceso fracasó y que, por cálculos políticos, no se tuvo en cuenta que el diseño y el acuerdo político ya no existían. Quedó claro que Thais no conducía el proceso cuando informó que no le pidieron opinión sobre los proyectos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Empleo Público. Raza dijo que era el centralismo de la PCM. Con los resultados del referéndum, las críticas a Thais crecieron. El 24 de noviembre, Infantas presentó la Moción 8417 en la que proponía reestructurar el CND y aceptar la renuncia de Thais. El 19 de mayo de 2004, Guerrero había pedido en la Comisión de Gobiernos Locales que Thais se fuera a su casa. Alcides Chamorro solicitó una moción para remover a Thais del CND.

Una de las primeras medidas en materia de descentralización del Gobierno aprista, que inició sus funciones el 28 de julio de 2006, fue la abolición del CND. El 24 de enero de 2007, mediante el Decreto Supremo 007-2007-PCM, se aprobó la fusión del CND con la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo la modalidad de absorción, en la cual la PCM actuó como la entidad incorporante. Así desapareció el CND hasta la fecha. Rodolfo Raza fue el segundo y último presidente; permaneció en el cargo durante cinco meses, desde el 19 de agosto de 2006 hasta la abolición del CND.

---

42 Véase <<http://www.congreso.gob.pe/pley-2001-2006/>>.

43 Véase <<https://larepublica.pe/politica/340946-david-jimenez-busquemos-el-dialogo-y-consenso>>.

### **3.6 LO NORMATIVO Y LA GESTIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL POR CORREGIR**

En el período 2009-2010, la Comisión de Descentralización creó el subgrupo “Seguimiento y cumplimiento de las normas de descentralización y evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales” coordinado por Washington Zeballos. En la memoria 2009-2010 se dice que fue para evaluar el modelo de gestión pública nacional, regional y local (Comisión de Descentralización, 2010). El congresista Zeballos (2010) elaboró el informe *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. En la publicación, Zeballos planteó que los gobiernos regionales eran una institucionalidad en transición hacia las regiones. Señaló que la organización que condicionaba el funcionamiento de los gobiernos regionales estaba en la ley de bases y propuso cambios institucionales y normativos en algunas leyes orgánicas, concordar competencias y precisar autonomías y funciones. Asimismo, adecuar sistemas administrativos a los niveles subnacionales, dar capacidad de representación y establecer la rendición de cuentas, modificar la organización de los gobiernos regionales, entre otros.







# 4

## **LAS AGENDAS QUE DEJÓ PENDIENTES EL PARLAMENTO PARA RELANZAR LA DESCENTRALIZACIÓN**

Al final del período legislativo 2005-2006, el último del Parlamento 2001-2006, la Comisión de Descentralización presidida por el congresista Rodolfo Raza, quien además fue el último presidente del Consejo Nacional de Descentralización, elaboró y aprobó el documento denominado: “Agenda de la descentralización 2006-2011. Para relanzar y desarrollar el proceso de descentralización”.<sup>44</sup>

Es evidente que solo se relanza aquello que consideramos se encuentra estancado o paralizado o no ha tenido un adecuado tratamiento. En el proceso de elaboración de esa agenda participaron diversas instituciones que trabajaban temas de descentralización: Grupo Propuesta Ciudadana, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, Grupo Permanente de Descentralización del Acuerdo Nacional, Servicios Educativos Rurales, Prodescentralización de Usaid, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Governa, Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo y el Foro Educativo.

---

<sup>44</sup> Véase <<https://shorturl.at/nCJOT>>.

Esta agenda de relanzamiento tenía cinco temas o ejes principales: descentralización, regionalización y ordenamiento territorial, modernización de la Administración pública, conducción del proceso y participación ciudadana. En ese momento, estos temas sintetizaban los nudos y cambios que se requería realizar en la reforma de la descentralización gestada en el Parlamento del período 2001-2006.

**TABLA 18.** Agenda pendiente de la descentralización 2006-2011

Temas principales	Agenda pendiente
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="464 636 1356 801"> <p>• <b>Completar el marco normativo básico de la descentralización</b> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: para descentralizar efectivamente el Gobierno central y aprobar las leyes de organización de los ministerios a fin de delimitar con claridad las competencias y funciones entre estos y los gobiernos regionales y locales, y evitar así la duplicidad.</p> </li> <li data-bbox="464 801 1356 967"> <p>• <b>Concluir la transferencia de proyectos y programas sociales</b> Concluir en seis meses la transferencia total de fondos, proyectos sociales y programas de lucha contra pobreza que los ministerios mantienen centralizados mediante diversas modalidades y justificaciones. Las oficinas departamentales de los ministerios deben ser transferidas a los gobiernos regionales.</p> </li> <li data-bbox="464 967 1356 1043"> <p>• <b>Jerarquización y transferencia de los activos y empresas del Estado que corresponde gestionar a los gobiernos regionales.</b></p> </li> <li data-bbox="464 1043 1356 1187"> <p>• <b>Transferencia de competencias y funciones</b> Ejecutar las transferencias mediante acuerdos sectoriales concertados que deben ordenarse en planes de transferencia de mediano plazo. Cumplimiento del “criterio de provisión”: transferencias acompañadas de personal y presupuesto.</p> </li> <li data-bbox="464 1187 1356 1263"> <p>• <b>Reformular el Sistema Nacional de Acreditación y convertirlo en instrumento para mejorar la calidad de la gestión pública nacional, regional y local.</b></p> </li> <li data-bbox="464 1263 1356 1339"> <p>• <b>Establecer la autonomía administrativa de los gobiernos regionales sobre los directores regionales de los ministerios.</b></p> </li> <li data-bbox="464 1339 1356 1415"> <p>• <b>Separación de poderes conforme al artículo 43 de la Constitución política y extenderla a los gobiernos locales.</b></p> </li> <li data-bbox="464 1415 1356 1541"> <p>• <b>Descentralización fiscal</b> Llevar adelante la descentralización fiscal no condicionada a la formación de regiones. Concertar el porcentaje del presupuesto que debe constituirse en recursos regionales y municipales.</p> </li> <li data-bbox="464 1541 1356 1684"> <p>• <b>Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)</b> Descentralizar y simplificar el SNIP. Gobiernos regionales y locales deben ser autónomos en la aprobación de los proyectos de inversión. El SNIP debe fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales.</p> </li> <li data-bbox="464 1684 1356 1787"> <p>• <b>Plazas para la transferencia de competencias</b> Los gobiernos regionales podrán crear plazas de personal altamente calificado para asumir las competencias transferidas.</p> </li> <li data-bbox="464 1787 1356 1886"> <p>• <b>Fortalecer las municipalidades rurales</b> Las municipalidades rurales deben ser fortalecidas para que cumplan con promover el desarrollo rural y deben establecerse mecanismos compensatorios con el Foncomún.</p> </li> </ul>

## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

Temas principales	Agenda pendiente
Regionalización y ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plan Nacional de Regionalización</b> Formular y aprobar el Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial para la constitución de regiones.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecer las Juntas de Coordinación Interregionales (JCI)</b> Fortalecer y dar mayores competencias a las JCI para impulsar el proceso de conformación de regiones para que gestionen programas y proyectos de carácter interregional. Participación de alcaldes provinciales y de la sociedad civil. Fortalecer las mancomunidades municipales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Integración y conformación de regiones sin etapas ni fechas</b> En el marco del Plan Nacional de Regionalización, eliminar etapas y fechas.</li> </ul>
Modernización de la carrera pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modernización de la Administración pública</b> Aprobar la Ley General del Empleo Público y reordenar la carrera pública para contar con una administración eficiente.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modernización de la gestión pública</b> Desarrollar la reforma de la gestión pública con administración gerencial. Implementar la Escuela Nacional de Gestión Pública de forma descentralizada. Ejecutar un efectivo plan de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planificación estratégica descentralizada</b> Implementar el Sistema Nacional de Planificación Estratégica y el Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Evaluación del gasto público</b> Reforma del sistema presupuestario para una evaluación eficiente del gasto público.</li> </ul>
Conducción del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Responsabilidad política de la descentralización</b> El/La presidente/a del Consejo de Ministros debe asumir la responsabilidad política directa del proceso de descentralización en el Gobierno nacional para fortalecer la capacidad de decisión de los sectores que se deben descentralizar.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reformular y fortalecer la conducción del proceso</b> Para la conducción de la descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) debe estar conformado por el presidente del Consejo de Ministros, los gobernadores regionales y los gobiernos locales. La ejecución de los consensos debe estar a cargo de un órgano ejecutivo técnico.</li> </ul>
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nueva Ley de Participación y Control Ciudadano</b> Aprobación de la nueva Ley de Participación y Control Ciudadano que institucionalice nuevas formas de participación, modalidades y experiencias.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecer los Consejos de Coordinación Regional y Local</b> Precisar funciones y permitir la participación activa de todas las organizaciones representativas de la sociedad civil.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fortalecer los presupuestos participativos</b> Articular los presupuestos participativos con los Planes de Desarrollo Concertados y las fuentes de ingreso.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Extender la rendición de cuentas a los gobiernos locales</b> Incorporar la rendición de cuentas a la Ley Orgánica de Municipalidades y garantizar el ejercicio ciudadano.</li> </ul>

Fuente: Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

## 4.1 LOS INFORMES ANUALES PARLAMENTARIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Además de esta agenda de relanzamiento de la descentralización, entre los años 2006 y 2019, el Parlamento y, sobre todo, la Comisión de Descentralización y Regionalización formularon y aprobaron informes o evaluaciones anuales de seguimiento político al proceso de descentralización. Estos informes, conducidos por presidencias de diversas tendencias políticas, en la mayoría de los casos coincidieron en los temas pendientes de esta política pública y en los cambios que se requerían realizar. Se trata de informes que los parlamentarios aprobaron, como quien llamaba la atención sobre el camino a emprender, aunque parece que no se asumieron como los principales actores de esos cambios.

En el período 2006-2007, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, que presidió el congresista de Unidad Nacional Juan Carlos Eguren, aprobó el informe denominado “Desarrollo del proceso de descentralización. Informe de evaluación” en el que propuso “un examen del estado de situación de los grandes temas vinculados al proceso de la descentralización, más que el análisis exhaustivo de los procedimientos seguidos por los actores involucrados”.<sup>45</sup>

Planteó, además, la necesidad de revertir el proceso de fusión por absorción que el segundo Gobierno de Alan García llevó adelante con el Consejo Nacional de Descentralización para convertirlo en una secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, propuso aprobar una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que organizara tres niveles de gobierno; subsanar la ausencia de un Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada y definir la estrategia de conformación de regiones.

La Comisión de Descentralización que presidió la congresista Rosa Florián, de Unidad Nacional, aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Período legislativo 2007-2008”,<sup>46</sup> que contó con el apoyo técnico y financiero de Usaid, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), el Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este informe estableció una agenda de trece puntos para que el Parlamento pudiera mejorar el proceso de descentralización.

1. Perfeccionar las reglas del sistema democrático en los ámbitos regional y local.
2. Revisar la organización del Gobierno en el ámbito local para garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional.
3. Mejorar el esquema de articulación intergubernamental a fin de procurar una acción coordinada en el marco del Estado unitario.
4. Analizar y dictaminar las leyes de organización y funciones de los ministerios.
5. Revisar el proceso de la descentralización fiscal.
6. Vincular el desarrollo del referéndum para la conformación de regiones a la madurez de las propuestas.

---

45 Véase <<https://shorturl.at/eovOP>>.

46 Véase <<https://rb.gy/9l3pld>>.

7. Revisar las normas de organización y demarcación territorial a fin de acelerar y orientar mejor este proceso.
8. Revisar la institucionalidad para la promoción de inversiones descentralizadas.
9. Revisar las normas sobre la evaluación del proceso de descentralización según el mandato legal.
10. Acordar con el Poder Ejecutivo mecanismos de coordinación de conformidad con la Ley Marco de Modernización del Estado (artículo 1.2).
11. Contribuir a la difusión del proceso con una visión de conjunto.
12. Contribuir con el Poder Ejecutivo en el diseño de un sistema de información que permita medir los avances del proceso.
13. Dar seguimiento a la implementación y perfeccionamiento de los sistemas administrativos y de un sistema efectivo de capacitación.

La congresista Rosa Florián, de Unidad Nacional, fue reelegida presidenta de la Comisión de Descentralización y aprobó por segundo año el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Período legislativo 2008-2009”.<sup>47</sup> Contó con el apoyo de Usaid a través del Proyecto Prodescentralización, así como de Aecid y de GIZ. En el documento se plantea que “el modelo propuesto de descentralización y el modelo de regionalización estaban en cuestión y que es necesario hacer las correcciones necesarias para que estos avancen”. Asimismo, se reconoce que en este período se buscó finalizar las transferencias de funciones, pero que estas se hicieron sin recursos humanos, técnicos ni económicos. Se propone que los diversos actores debían “repensar cuál es la visión compartida del proceso de descentralización que se busca impulsar y, a partir de ella, imponer la revisión del marco legal que la dibuje y haga posible su implementación”.

La Comisión de Descentralización que presidió el congresista Franco Carpio Guerrero, de Unidad Nacional, aprobó el informe denominado “Evaluación del proceso de descentralización. Período legislativo 2009-2010”.<sup>48</sup> En el documento se afirma que, en ese período, “las preocupaciones están orientadas a la gestión pública de los gobiernos regionales y locales... y al desarrollo regional y local”. Se plantea, además, que se requiere un Plan Nacional de Regionalización y contar con normas que orienten el ordenamiento del territorio, así como las relaciones intergubernamentales. Se constata la necesidad de fortalecer los espacios de participación, reformar la Ley de Descentralización Fiscal y concluir con la reforma de los ministerios.

El congresista Franco Carpio Guerrero, de Unidad Nacional, fue reelegido presidente de la Comisión de Descentralización y aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual. Período 2010-2011”.<sup>49</sup> Contó también con el apoyo del Proyecto ProDescentralización de Usaid. Para la agenda de la descentralización, el subgrupo que presidió el congresista Washington Zeballos propuso lo siguiente:

---

47 Véase <<https://rb.gy/f1wkpl>>.

48 Véase <<https://rb.gy/bps04c>>.

49 Véase <<https://rb.gy/9j6jz5>>.

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

Asimismo, planteó evaluar la experiencia de conducción del proceso, primero bajo la responsabilidad del CND y luego de la PCM, así como el rol del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

La Comisión de Descentralización que presidió el congresista Mariano Portugal Catacora, del partido Perú Posible, aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe anual. Periodo de sesiones 2011-2012”.<sup>50</sup> En el documento se señala lo siguiente:

La descentralización enfrenta hoy un conjunto de problemas que son necesarios apreciar en su exacta dimensión para avanzar y no retroceder... En primer lugar, está el diseño y desarrollo de una gestión pública descentralizada que permita cumplir con su finalidad... El segundo problema, vinculado al anterior, está en las relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno y entre los mismos niveles de gobierno. Estas relaciones son débiles, cuando no ausentes, y no permiten coordinación, colaboración ni apoyo adecuado en el interior de un modelo de gestión pública descentralizada... El tercer problema es el referido a la gestión del desarrollo territorial. La realidad de nuestro país es heterogénea y diversa, y el modelo de regionalización fracasó por no poder conformar ninguna región en los plazos previstos en la Ley de Bases de la Descentralización. Frente a esta situación se realizaron modificaciones en el marco legal para el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional y, otra vez, se urgió y dispuso la formulación de un plan nacional de regionalización, tarea a la fecha pendiente, no existiendo un norte para configurar espacios más amplios que potencien el desarrollo territorial... Hoy es punto de agenda el relanzamiento del proceso de descentralización. Este tema ha sido planteado en los informes alcanzados a la Comisión.

Transcurrida una década del comienzo de la reforma constitucional, la Comisión de Descentralización que presidió Richard Acuña Núñez, del partido Alianza para el Progreso, aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe anual. Periodo legislativo 2012-2013”.<sup>51</sup> El documento sintetiza en una de sus partes el estado del proceso:

El país esperaba de la descentralización, de acuerdo con las etapas planteadas por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, un proceso con cierto orden técnico, que vaya avanzado y ajustándose de acuerdo con impulsos políticos consensuados...

---

50 Véase <<https://shorturl.at/cluK7>>.

51 Véase <<https://shorturl.at/uvAMW>>.

lo que se ha visto en la práctica son impulsos políticos en sentidos diversos (avances y retrocesos) y en general con muy poco sustento técnico, al punto que hoy enfrentamos un proceso sin modelo o norte claro, que requiere de acuerdo político para redefinirlo a la luz de los aprendizajes obtenidos y relanzarlo como una estrategia para atender los objetivos de desarrollo e inclusión previstos en la Constitución y la ley que siguen igual de vigentes que al momento de la aprobación de la reforma en el año 2002.

La Comisión de Descentralización presidida por el congresista Jorge Rimarachín, del Grupo Dignidad y Democracia, en el que participaban congresistas de Acción Popular y del Frente Amplio, aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2013-2014”,<sup>52</sup> en el que se planteó lo siguiente:

La descentralización enfrenta hoy una difícil coyuntura caracterizada por un estancamiento en su proceso y una regresión de lo transferido en algunos sectores, en un marco de política de gobierno que se expresa en concentrar las decisiones y los recursos, lo que genera paralelismo y competencia del gobierno nacional a los gobiernos regionales en la inversión pública y sobre todo en los programas sociales. A ello hay que añadir el fracaso de las instancias y mecanismos de control y fiscalización de la inversión pública en los tres niveles de gobierno que ha abierto las compuertas a la corrupción de autoridades y funcionarios públicos, y en algunos casos la connivencia corrupta de autoridades regionales o locales con poderes privados locales. En esta coyuntura, el centralismo ha encontrado la oportunidad para cuestionar el proceso de descentralización en su integridad atribuyendo la responsabilidad de la corrupción a la descentralización y confundiendo personas con instituciones. Frente a ello la Comisión vuelve a plantear, como lo hizo en el Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización el año anterior, la imprescindible necesidad de emprender un análisis y revisión profunda del proceso de descentralización que permita poner las bases de un nuevo consenso político para resolver los problemas que enfrenta y evitar su regresión y destrucción.

Incluso recuerda una propuesta del presidente Ollanta Humala quien, en su discurso del 28 de julio de 2013, planteó “un debate nacional sobre la efectividad del proceso de descentralización, en el cual venimos avanzando hace ya una década”.

La Comisión de Descentralización del Congreso de la República, presidida por el congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, aprobó el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2014-2015”,<sup>53</sup> que contó con el apoyo de Aecid, del Proyecto ProDescentralización de Usaid, de GIZ y de PNUD. En el documento se señaló que:

El 2014-2015 ha sido un período particularmente intenso para el proceso de descentralización, por el paso institucional del Gobierno a la recentralización estatal nacional, con el MEF como eje central a través de su entidad EESI. Este organismo ha sido

---

52 Véase <<https://shorturl.at/oDJV1>>.

53 Véase <<https://shorturl.at/psyFG>>.

establecido en la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y se le denomina “Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión”. Es más que un “proyecto especial”: es el viceministerio desde el MEF para la recentralización del Estado, con mando en sus diversos sectores y recentralizando los tres niveles de gobierno... Concentra las competencias en planeamiento, presupuestales, administrativas, empresariales, de inversión y de ejecución y de sanción laboral, en las relaciones del gobierno nacional con el resto del Estado. Esta superpoderosa entidad pública está al margen y en contra de los mandatos constitucionales, explícitos en relación al necesario equilibrio de poderes, a la pluralidad de instancias y a la descentralización en los niveles de gobierno. También está al margen y es contraria a los mandatos explícitos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de las leyes de descentralización, regiones y municipalidades.

Posteriormente, la Comisión de Descentralización y Regionalización, que presidió la congresista de izquierda Verónica Mendoza Frisch, aprobó el informe “Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso. Informe anual de evaluación. Periodo de sesiones 2015-2016”.<sup>54</sup> En el documento se pregunta:

¿A qué modelo de descentralización se adscribe la reforma constitucional del año 2002? Según algunos autores, existen hasta tres modelos de descentralización: el modelo unitario, el modelo federal y el modelo regional... El modelo peruano no se identifica con ninguno de ellos. Según la Constitución de 1993 el Perú es un Estado unitario, representativo y descentralizado; esto es, un Estado que no se adhiere al modelo federal o regional, pero que tampoco se adhiere al modelo unitario. Esto implica prestar atención a los alcances y límites de la autonomía de los gobiernos subnacionales y a la manera cómo ejercen sus funciones y competencias políticas, administrativas y económicas.

Reconoce que el periodo más intenso de diseño del proceso de descentralización estuvo vinculado a la legislación emitida entre los años 2002 y 2004, a través de normas como la Ley de Reforma del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones y en relación con esta, el Decreto Legislativo de la Descentralización Fiscal. Como idea para relanzar el proceso de descentralización plantea que:

Se requiere evaluar como nación las distintas alternativas posibles, es decir si se va a adoptar a los departamentos como escala de gobierno intermedio, o se trata de persistir en el objetivo de integración de departamentos para formar regiones, o finalmente, si se planteará una reforma integral de la organización territorial del Estado incorporando a los municipios.

---

54 Véase <<https://shorturl.at/mNP02>>.



El informe “Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe anual. Periodo de sesiones 2016-2017”,<sup>55</sup> aprobado por la Comisión de Descentralización y Regionalización que presidió la congresista Alejandra Aramayo Gaona del partido Fuerza Popular, contó en su elaboración con el apoyo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam) y el auspicio de la Konrad Adenauer Stiftung. El informe incluyó una encuesta a los 25 gobernadores (antes presidentes) regionales y los alcaldes provinciales, la cual se formuló y procesó con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Todos los titulares de los gobiernos regionales y 125 alcaldes provinciales (62% del total) la respondieron.

Los resultados sobre el diseño normativo de competencias y funciones del proceso de descentralización mostraron que el 87% de las autoridades estaba de acuerdo con que las competencias asignadas eran insuficientes e inadecuadas. El 72% estaba en contra de que las materias de educación y salud estuvieran exclusivamente a cargo del Gobierno nacional. A su vez, el 53% de los encuestados percibía un proceso de recentralización progresiva de funciones frente a un 46% que no lo percibía así. Cuando se abordó el tema presupuestal, el 85% consideró que los recursos eran insuficientes para ejercer adecuadamente las funciones asignadas y el 61% consideró que existía un proceso de recentralización de los recursos presupuestales.

**TABLA 19.** Desarrollo normativo y distribución de competencias y funciones en el marco del proceso de descentralización

Competencias que la Constitución otorga	En desacuerdo	De acuerdo	Diferencia	Tema
Las competencias asignadas son las suficientes y adecuadas; no se necesita más	87.3	12.7	-74.6	Competencias y funciones
Materias como educación y salud deberían estar solamente a cargo del Gobierno nacional	72.2	27.8	-44.4	Competencias y funciones
Existe un proceso de recentralización progresiva de funciones	46.8	53.2	6.4	Competencias y funciones
Nuevas leyes han asignado mayores competencias a gobiernos regionales y municipalidades o las han modificado	32.9	67.1	34.2	Competencias y funciones
Existe un proceso de recentralización progresiva de recursos (presupuesto)	39.2	60.8	21.6	Presupuesto y financiamiento
Insuficientes recursos para ejercer adecuadamente las funciones asignadas	15.3	84.7	69.4	Presupuesto y financiamiento
Están claramente definidas las formas de colaboración en materia de competencias compartidas entre niveles de gobierno	71.2	28.8	-42.4	Relaciones intergubernamentales
Las competencias están claramente delimitadas entre los tres niveles de gobierno	49.4	50.6	1.2	Relaciones intergubernamentales

55 Véase <<https://shorturl.at/amGLO>>.

Competencias que la Constitución otorga	En desacuerdo	De acuerdo	Diferencia	Tema
Son frecuentes las interferencias del Poder Ejecutivo en materia de competencias compartidas	41.4	58.6	17.2	Relaciones intergubernamentales
Las secretarías de Descentralización y de Gestión Pública deberían tener un rol activo en la articulación de competencias entre niveles de gobierno	9.7	90.3	80.6	Relaciones intergubernamentales

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI.

La Comisión de Descentralización del Congreso de la República que presidió el congresista Gilmer Trujillo Zegarra, del partido Fuerza Popular, elaboró el informe “Evaluación del proceso de descentralización. Relaciones intergubernamentales. Periodo de sesiones 2017-2018. Informe anual”.<sup>56</sup> Contó con el apoyo del Inicam y el auspicio de la Konrad Adenauer Stiftung. En el documento se planteaba que:

existe una agenda pendiente señalada en anteriores informes elaborados por esta Comisión, que en lo esencial sigue vigente y que debe ser retomada en el debate entre los distintos actores políticos representados en el Congreso de la República. Un tema central de esta agenda es el de las competencias asignadas a los tres niveles de gobierno, cuyo estado actual exige un análisis claro para que el Congreso de la República intervenga vía su potestad legislativa orgánica, y en el marco de las relaciones intergubernamentales, pues este resulta ser un aspecto decisivo para el proceso de descentralización.

Dando continuidad a informes anteriores, aquí se reitera que se deben establecer de manera clara las relaciones intergubernamentales y una definitiva distribución competencial entre los tres niveles de gobierno. También se refiere al campo de la autonomía económica y la ausencia o freno de la política de descentralización fiscal existente que, como hemos señalado, prevé el financiamiento territorial solo cuando se conformen las regiones.

La Comisión de Descentralización que presidió el congresista Carlos Domínguez Herrera, del partido Fuerza Popular, aprobó el informe “Evaluación del proceso de la descentralización. Examen de las recomendaciones de la OCDE. Periodo de sesiones 2018-2019. Informe anual”.<sup>57</sup> En el documento se señala que:

La descentralización efectiva, conforme lo plantearon la Constitución y la Ley de Bases... exigía que la misma se realizara por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Lamentablemente, la irresponsabilidad política aceleró este proceso sin con-

56 Véase <<https://shorturl.at/ETVZ7>>.

57 Véase <<https://acortar.link/ZPvuCF>>.

templar la totalidad de las condiciones requeridas. Y como corolario, esto evidenció las debilidades que en múltiples estudios de fuente pública y privada se recomienda corregir. Los errores en el proceso de descentralización residen principalmente en la falta de claridad de las competencias... Si bien podemos pensar que esas imprecisiones fueron corregidas a través de... la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en las leyes de organización y funciones de los ministerios, ello no fue así. Muy por el contrario, la dualidad de funciones se mantiene y se evidencia a través de la creación de oficinas desconcentradas de los sectores como salud, educación, vivienda, trabajo y cultura en las circunscripciones de gobierno regional.

Asimismo, en lo que se refiere al financiamiento de los gobiernos regionales, el informe precisa que: “los ingresos tributarios están altamente concentrados en el Gobierno nacional y los gobiernos descentralizados tienen un rol residual. Esta concentración se ha mantenido casi igual en los últimos veinte años —entre 1995 y 2016— con una muy pequeña evolución”.

El informe plantea una agenda principal de cuatro puntos, pendientes de resolución:

- Validar y aplicar una metodología que resuelva la problemática de la superposición de funciones en las materias de competencia compartida.
- Crear un espacio institucional para repensar la conducción estratégica del proceso de descentralización.
- Desarrollar un sistema de información para el proceso de descentralización.
- Reiterar el ejercicio del rol rector del Gobierno nacional en el paradigma de un Estado unitario y descentralizado.

El Parlamento formuló los informes de seguimiento de la descentralización solo hasta el año 2019. Luego, con la pandemia y las sucesivas crisis políticas, el Congreso dejó de lado esta buena práctica, que por lo menos lo confrontaba con las tareas pendientes del proceso de descentralización y cuya mayoría estaba en manos del propio Parlamento.

### 4.2 BALANCE DE BALANCES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el año 2015, el Acuerdo Nacional realizó el estudio “Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización”<sup>58</sup> y examinó 16 balances elaborados entre los años 2009 y 2015 por siete instituciones públicas, de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional. El documento constituye una suerte de “balance de balances”, que insiste en los problemas pendientes de la política de la descentralización formulada en el período 2001-2006.

---

58 Véase <<https://acortar.link/pLf2f1>>.

**TABLA 20.** Balances analizados en el estudio realizado por el Acuerdo Nacional

Institución	Balances realizados
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012: Informe anual del proceso de descentralización 2011.</li> <li>2013: Balance de la reforma descentralista y la política del Gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda.</li> <li>2015: Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional.</li> </ul>
Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012: Evaluación del proceso de descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe anual. Periodo de sesiones 2011-2012.</li> <li>2013: Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio. Informe anual. Periodo legislativo 2012-2013.</li> <li>2014: Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2013-2014.</li> </ul>
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental.</li> </ul>
Grupo Propuesta Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>2013: Perú: Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.</li> </ul>
Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> <li>2013: Primera sesión. Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas. Varios autores.</li> </ul>
Presidencia del Consejo de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009: Informe anual sobre la marcha de la descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década.</li> <li>2012: Informe anual del proceso de descentralización 2011.</li> <li>2013: Informe anual 2012 y balance del proceso de descentralización 2002-2012.</li> <li>2014: Informe anual del proceso de descentralización al 2013.</li> </ul>
Programa ProDescentralización de Usaid	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012: Proceso de descentralización: balance y agenda a julio de 2012.</li> <li>2013: Informe anual del proceso de descentralización 2012.</li> <li>2014: Informe anual sobre el proceso de descentralización 2013: Los retos de la gestión descentralizada.</li> </ul>

Fuente: Acuerdo Nacional.

## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

A partir de este estudio se ha elaborado una matriz de temas sobre los principales hallazgos, fortalezas y debilidades, los cuales permiten observar el estado de la cuestión de la política de la descentralización al año 2015, con problemas que provienen desde la aprobación del modelo inicial establecido en la Constitución y las leyes orgánicas.

**TABLA 21.** Situación de la política de descentralización al 2015

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización y democratización	Creación de gobiernos regionales	<p>2014: Cuarta elección sucesiva de gobiernos regionales (undécima de gobiernos locales, desde 1981). Múltiples denuncias de corrupción enfocadas en el ámbito regional.</p> <p>2015: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales presentó 46 experiencias positivas de gestión regional, que representaron a 21 de los 26 gobiernos regionales (incluyó a la Municipalidad Metropolitana de Lima en su dimensión de gobierno regional).</p> <p><b>Fortalezas.</b> ANGR, Contraloría, Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y Cátedra Arequipa (CA) valoran positivamente la creación de un nivel intermedio de gobierno. GPC y CA valoran la formación de nuevos liderazgos políticos.</p>
	Representación política	<p>Elección subnacional (2014): Baja presencia y representatividad de los partidos políticos nacionales en el ámbito descentralizado. Fragmentación de la representación política subnacional. 1900 candidatos con sentencias judiciales y 345 con condenas vigentes.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Creciente fragmentación de la representación política en los últimos procesos electorales. ANGR, Contraloría, GPC y CA: esto afecta la retroalimentación entre las escalas de representación (nacional, regional y local). Comisión del Congreso y Prodes llaman la atención sobre el aumento de los procesos de revocatoria y los riesgos para la gobernabilidad (conflictividad social).</p>
	Participación ciudadana	<p>Autoridades cumplen formalmente con mecanismos obligatorios de participación ciudadana; no están necesariamente comprometidas con su razón de ser. Mayor participación de actores institucionales: tienen más capacidad de acceso que ciudadanos individuales. Disminuye el interés de los ciudadanos en participar: costos y escasa incidencia en las políticas públicas.</p> <p><b>Fortalezas.</b> Todos resaltan positivamente los mecanismos de participación ciudadana incorporados en el proceso de descentralización.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Comisión del Congreso, PCM, PRODES y CA: limitaciones de los CCR y CCL. Comisión del Congreso, Contraloría, GPC y CA: el diseño estándar de los mecanismos normados no considera las diferencias territoriales. Comisión del Congreso y CA: las autoridades aplican los mecanismos de manera discrecional. GPC y CA: no han favorecido respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas.</p>

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización y democratización	Transparencia, acceso a la información	<p>Denuncias de corrupción enfocadas en el nivel regional. Los gobiernos regionales cumplen de manera formal la rendición de cuentas. La mayoría de los gobiernos locales no cumple porque la LOM no desarrolla su obligación constitucional de rendir cuentas.</p> <p>Informe de la Defensoría del Pueblo (2013): Los gobiernos regionales cumplieron más del 75% de los requisitos de información exigibles en su respectivo portal de transparencia estándar y 13 (52%) lo hicieron en 90% o más, lo que significa un notable progreso con respecto al año anterior.</p> <p>Existen diferencias en las capacidades de acceso y uso de información pública entre actores individuales e institucionales.</p> <p><b>Fortalezas. Casi todos los actores valoran positivamente las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que tienen los gobiernos subnacionales.</b></p>
Descentralización administrativa	Delimitación de competencias	<p>La mayoría de las competencias públicas son compartidas. Cuando la LOPE estableció como competencia nacional la rectoría en políticas nacionales y sectoriales, convirtió en compartidas las pocas competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales. No es claro cómo se enlazan los niveles de gobierno en el ciclo de gestión de los bienes y servicios públicos a los que se refieren las competencias.</p> <p><b>Fortalezas. La PCM valora la LOPE y las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los ministerios para contribuir a aclarar la delimitación de competencias entre niveles de gobierno. Prodes destaca que, a enero de 2014, 10 ministerios habían aprobado su LOF.</b></p> <p><b>Limitaciones. Actores públicos, GPC y CA hacen notar la imprecisa delimitación de competencias. Contraloría señala que la LOPE ha sido tardía. PCM y Contraloría indican que está pendiente la aclaración de competencias. GPC reconoce el potencial de la LOPE y las LOF para delimitar competencias, pero observa que pocos sectores habían aprobado su LOF en ese momento.</b></p>
	Transferencia de funciones	<p>Gobiernos regionales según PCM: a diciembre de 2012, y sin contar la MML, la transferencia tenía un avance del 95,9%, prácticamente sin cambios desde el 2009.</p> <p>Principales avances de las municipalidades al 2011: transparencia de programas y servicios sociales a cargo del MIMP y pilotos de municipalización educativa. El enfoque del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) representa el regreso a un modelo desconcentrado de ejecución de la política social; replica algunos programas que ya se habían municipalizado (Q'ali Warma por desayunos escolares, Cuna Más por Wawawasi).</p> <p>ANGR, GPC y CA advierten la tendencia reciente a la recentralización.</p> <p><b>Fortalezas. Todos resaltan los avances en la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, pero con matices.</b></p> <p><b>La Comisión del Congreso: se ha completado la transferencia legal. PCM: avance sostenido. ANGR: el proceso está prácticamente concluido. Contraloría: transferencia progresiva. Prodes, GPC y CA: más del 90% de las funciones regionales se han transferido. Prodes resalta la transferencia de programas a nivel local.</b></p>

## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización administrativa		<p><b>Limitaciones.</b> Comisión del Congreso, PCM y Contraloría: la transferencia de funciones se ha hecho sin costeo de su ejercicio, ni desarrollo de capacidades (“<i>shock</i> de la descentralización” en 2011).</p> <p><b>Contraloría:</b> precisa que no fue ni progresiva, ni ordenada como manda la ley. <b>Prodes:</b> la transferencia se hizo sin recursos.</p>
	Gestión descentralizada y rectoría nacional	<p>Pocos ministerios han avanzado en el desarrollo de la gestión descentralizada: débil capacidad de rectoría y tendencia a competir con los gobiernos subnacionales en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos.</p> <p>Fuerte control del MEF sobre los sistemas administrativos nacionales: es rector de seis sistemas, lo que le permite ejercer su poder sobre el ciclo del gasto. Debilidad del Ceplan.</p> <p>El sector público está centrado en cumplir procedimientos internos, más que en proveer servicios de calidad a las personas. A pesar de las limitaciones, diversos gobiernos regionales han desarrollado experiencias positivas de gestión descentralizada.</p> <p><b>Fortalezas.</b> PCM valora el enfoque de gestión descentralizada (Decreto Supremo 047-2009-PCM y el Plan de Transferencias de Mediano Plazo 2011-2015). CA destaca las experiencias innovadoras de gestión descentralizada en el ámbito local e, inicialmente, en el regional.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Sistemas administrativos frenan la gestión descentralizada.</p> <p><b>Comisión del Congreso:</b> son complejos. <b>ANGR y GPC:</b> son controlistas. <b>Contraloría:</b> son rígidos y descoordinados.</p> <p><b>ANGR, GPC y CA:</b> aluden a las debilidades del Ceplan y del sistema de planeamiento y CA a su tardía creación.</p> <p><b>ANGR, PRODES, GPC y CA resaltan que ningún ministerio se ha reformado por efecto de la transferencia de funciones.</b></p>
	Servicio civil y desarrollo de capacidades	<p>El tránsito hacia el régimen del servicio civil es lento. A mayo del 2015, de un universo de más de dos mil entidades públicas, 141 habían iniciado el proceso, de las cuales 37 eran entidades subnacionales (26.2%): 6 gobiernos regionales (24%); 13 municipalidades provinciales, incluida la MML (6.6%); 14 distritales (0.8%) y 4 organismos públicos especializados municipales (3 de la MML y 1 de la Municipalidad Provincial de Trujillo).</p> <p><b>Fortalezas.</b> PCM y Contraloría destacan la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (2010) y la creación de Servir. Prodes resalta el aporte del Cuerpo de Gerentes Públicos como instrumento de apoyo al fortalecimiento de la gestión subnacional.</p> <p><b>Limitaciones.</b> PCM reconoce que el Plan se ha implementado muy parcialmente. PCM y Contraloría señalan que la capacitación desde el nivel nacional se hace de forma descoordinada. Contraloría indica que no hay una rectoría clara en la materia.</p>
	Reformas institucionales regionales	<p>Arequipa convirtió las direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales y creó la Autoridad Regional de Medio Ambiente. La Libertad y Lambayeque siguieron el modelo de gerencias sectoriales. Huancavelica integró en una unidad ejecutora multisectorial las unidades de gasto de cada provincia. Cajamarca y Junín no lograron implementar reformas.</p>

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización administrativa		<p>San Martín inició un proceso sostenido de reforma: destacan los dos proyectos especiales que le fueron transferidos por el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade), que le permitieron invertir, en 2014, diez veces más recursos públicos que en 2006. San Martín y otros gobiernos regionales amazónicos crearon su Autoridad Regional Ambiental o estaban en proceso de hacerlo.</p> <p><b>Fortalezas.</b> ANGR, GPC y CA valoran los procesos de reforma institucional regional: los gobiernos regionales buscan formas de organización que les permitan cumplir su rol de gobierno intermedio. ANGR y GPC destacan la creación de ocho Centros Regionales de Planeamiento Estratégico (Ceplar), tres de los cuales estarían en funciones en ese momento: La Libertad, Piura y Cusco.</p> <p><b>Limitaciones.</b> GPC y CA: la organización de los gobiernos regionales es producto de la yuxtaposición de los CTAR, de las direcciones regionales sectoriales y de los órganos establecidos por la LOGR. Contraloría: el diseño organizacional regional es poco flexible; no obstante, pocos gobiernos regionales se atreven a reformarlo por temor a incumplir la LOGR. GPC señala las limitaciones de los Ceplar.</p>
Descentralización fiscal	Estructura de ingresos subnacionales	<p>Capacidad de recaudación: Los gobiernos regionales establecen tasas que representan poco más del 3% de sus ingresos. Los gobiernos locales cuentan con 6 impuestos, cuyas bases son fijadas por el Congreso, y establecen tasas. Entre 2002 y 2011, la recaudación promedio fue del 2.2%, pese al crecimiento de la economía nacional, por el esfuerzo de un grupo reducido de municipalidades en el ámbito de Lima Metropolitana y algunas capitales de departamento, que fortalecieron sus administraciones tributarias.</p> <p>Sistema de transferencias, autonomía fiscal: La estructura de los ingresos de los gobiernos regionales se basa en las transferencias de recursos ordinarios, que disponen de reducida autonomía fiscal y asignativa. La estructura de los ingresos de los gobiernos locales combina canon, ingresos propios y Foncomún. Como parte de la estrategia contracíclica por la crisis financiera internacional (2008-2009), el MEF fomentó el gasto y la inversión pública subnacional a través de instrumentos como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) (2008), el fideicomiso regional y la autorización de transferencias de partidas sectoriales (2009), así como el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal creado mediante la Ley 29332 (2009). Ello explica el crecimiento que mostraron los recursos ordinarios en la estructura de ingresos municipales en los últimos años, bajo la forma de incentivos o transferencias condicionadas, al punto de que en el 2011 sobrepasaron la participación del Foncomún y los ingresos propios municipales (impuestos y tasas principalmente).</p> <p>Relación competencias-recursos: Según la PCM (2013), a diciembre de 2012 solo se habían transferido a los gobiernos regionales 596.69 millones de soles asociados explícitamente a funciones sectoriales. Sin embargo, entre los años 2004 y 2011, los recursos ordinarios transferidos al nivel regional, destinados principalmente a financiar el ejercicio de las funciones sectoriales, creció más del 80%. En el 2011, el 73% del gasto regional de recursos ordinarios se destinó a la gestión de servicios de educación y salud.</p>



## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización fiscal		<p>Por tanto, los recursos otorgados para financiar las funciones transferidas son mucho mayores que lo identificado por la PCM, pero han crecido por vías paralelas al proceso de transferencia de competencias sectoriales.</p> <p><b>Fortalezas.</b> La PCM expresa que las “finanzas públicas de los gobiernos subnacionales no ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal del Estado”.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Capacidad de recaudación. GPC: el Gobierno nacional recauda más del 90% de los tributos. PCM: existen limitaciones institucionales regionales para recibir competencias tributarias. Contraloría: la recaudación local es deficiente.</p> <p>Sistema de transferencias, autonomía fiscal. Comisión del Congreso, ANGR, Prodes y GPC: la dependencia de transferencias nacionales limita la autonomía fiscal subnacional.</p> <p>Relación competencias-recursos. PCM, ANGR, Contraloría y GPC: hay una brecha entre ambos. CA: las transferencias son desiguales e inestables (peso relativo de canon).</p>
	Descentralización de recursos por efecto del canon	<p>El incremento de los recursos públicos descentralizados se debió al crecimiento exponencial que mostraron las transferencias a los gobiernos subnacionales por conceptos de canon, sobrecanon, regalías y del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam) entre 2005 y 2012 y no a una política expresa de descentralización fiscal. Esto generó fuertes desigualdades.</p> <p>En el 2011, el 64.7% de los recursos distribuidos por concepto de canon, regalías y similares se concentró en el 10% de los gobiernos locales, mientras que el 25.6% de estos recibieron menos de mil soles cada uno. La concentración fue mayor en el canon minero: entre 2009 y 2011, el 80% se destinó a los gobiernos locales de Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua, Puno y Tacna.</p> <p>Decrecimiento del canon desde 2013: el canon minero cayó un 42% en los dos últimos años y el pesquero en 40%; el hidroenergético creció fuerte de 2012 a 2013 y decayó ligeramente en 2014; el petrolero ha crecido algo y el gasífero se ha mantenido estable.</p> <p><b>Fortalezas.</b> La mayoría de los actores resaltó que hubo un importante incremento de los recursos para los gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización.</p> <p><b>Limitaciones.</b> ANGR, GPC y CA afirman que el canon explica el incremento de los recursos. La PCM reconoce que, fundamentalmente, se debe a ello. La Comisión del Congreso y la Contraloría afirman que el canon deforma los ingresos subnacionales. CA manifiesta que es fuente de notables inequidades entre ámbitos territoriales.</p>
	Política general de descentralización fiscal	<p>La Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal se instaló en mayo del 2010 y, ese año, presentó su propuesta de descentralización fiscal. La Ley de Presupuesto del Sector Público 2012 dispuso que la comisión evaluara la viabilidad de esa propuesta y elaborase el plan de acción para implementarla. La nueva comisión se instaló en mayo de 2012 y en setiembre de 2013 culminó su Informe Técnico Final, que evalúa la aplicación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010, y elaboró el Plan de Acción para dichas medidas.</p>

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Descentralización fiscal		<p>Hasta fines de 2013, el Poder Ejecutivo no había presentado ese informe al Congreso de la República.</p> <p><b>Fortalezas.</b> La Comisión del Congreso, PCM, ANGR y GPC valoran la creación de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal. PCM y ANGR la resaltan como un espacio para construir consensos.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Descentralización fiscal. ANGR: sin avance. Comisión del Congreso: está entrampada. CA: tiene muy poco avance. Prodes: no ha habido descentralización fiscal.</p>
	Gasto subnacional (eficacia, calidad), presupuesto por resultados	<p>Cifras del MEF entregadas a la Comisión de Descentralización Fiscal en 2012 muestran, en términos nominales, que entre 2004 y 2011, el gasto total de los gobiernos regionales creció en 120% y el de los gobiernos locales en 194.6%.</p> <p>En el caso del gasto de inversión pública, los incrementos fueron más notables: en el mismo periodo, la inversión pública de los gobiernos regionales creció en 487% y la de los gobiernos locales en 372%. En los años siguientes la inversión pública regional y local siguió creciendo.</p> <p>En cuanto al destino de la inversión pública, salud y saneamiento, transportes (vialidad), educación y cultura representaron en el 2011 más del 70% de la inversión total, tanto regional como local.</p> <p><b>Fortalezas.</b> Todos valoran el incremento progresivo de la capacidad de gasto en inversión de los gobiernos subnacionales. Contraloría lo hace con respecto al gasto enmarcado en programas presupuestales (presupuesto por resultados-PpR).</p> <p><b>Limitaciones.</b> La Comisión del Congreso considera que el PpR limita la autonomía de decisión de los gobiernos subnacionales y CA que recentraliza las decisiones de gasto.</p>
Organización territorial	Demarcación territorial	<p>Imprecisa definición de límites en la mayoría de las circunscripciones a nivel nacional: hay avance, aunque todavía lento, en el proceso de saneamiento. Crecimiento reciente del número de distritos: principalmente rurales, sobre todo en zonas con presencia del narcotráfico (VRAEM y Alto Huallaga) y fronteras (Amazonía).</p> <p><b>Limitaciones.</b> ANGR, Contraloría, GPC y CA: límites imprecisos entre circunscripciones. ANGR, GPC y CA: fragmentación municipal. Comisión del Congreso: proceso lento y sin recursos. Prodes: inconcluso. Comisión del Congreso y Contraloría: propicia conflictos sociales.</p>
	Reorganización territorial: a) Regionalización y reorganización territorial	<p>Estancamiento del proceso: Desde el fracaso del referéndum en octubre de 2005 y la modificación de la Ley 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, que elimina el mandato de realizar nuevos referéndums en los años 2009 y 2013, la integración de departamentos para formar regiones no está en la agenda política ni institucional.</p> <p><b>Limitaciones.</b> PCM y Prodes: fracaso de la integración regional. GPC: congelada. CA: sin resultado. Comisión del Congreso y Prodes: sin incentivos. ANGR: sin voluntad política. Contraloría: modelo vía referéndum no es viable; la regionalización no es indispensable para el desarrollo económico.</p>

## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Organización territorial	b) Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y mancomunidades (regionales y municipales)	<p>Formalmente existen cinco JCI que abarcan la totalidad de departamentos del país: Interior, CIAM, Centrosur, Macrosur y Del Litoral Central. Con los años se han debilitado fuertemente por sus limitaciones para ejecutar recursos públicos en forma compartida. En respuesta se crearon las mancomunidades regionales y municipales mediante ley, reconocidas como entidades de derecho público (y que, por tanto, pueden ejecutar recursos públicos).</p> <p><b>Fortalezas.</b> PCM, PRODES y CA valoran la creación de las JCI y mancomunidades regionales y municipales como instrumentos para promover la cooperación horizontal. Los demás actores las resaltan como vías hacia la integración territorial.</p> <p><b>Limitaciones.</b> PCM: pocas JCI funcionan realmente. Prodes: no han favorecido la integración regional.</p>
	Ordenamiento territorial y desarrollo económico	<p>Según el Minam, en mayo del 2014, 11 gobiernos regionales habían concluido su zonificación económica y ecológica (ZEE), mientras que 14 la tenían en proceso. No obstante, la política nacional de respaldo a los procesos de ZEE y ordenamiento territorial no es clara, lo que denota tensiones entre la política nacional de promoción de la inversión privada y la de sostenibilidad de los recursos naturales.</p> <p>Parte importante del crecimiento económico en el periodo 2001-2012 se dio de manera descentralizada: 9 departamentos tuvieron crecimientos acumulados superiores al 100%, con extremos en Ica (144.6%) y Cusco (142.8%).</p> <p>El Acuerdo Nacional aprobó la Política de Estado 34, sobre ordenamiento y gestión territorial, en setiembre de 2013. El Congreso de la República tenía en cartera diversos proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial.</p> <p><b>Fortalezas.</b> ANGR: “Descentralización es la única respuesta al desafío de gobernanza territorial en el marco de la globalización”. CA: destaca el esfuerzo de los gobiernos regionales por avanzar en la ZEE.</p> <p><b>Limitaciones.</b> ANGR: falta una Ley de Ordenamiento Territorial. Prodes: limitado avance. GPC: el Gobierno nacional no promueve realmente el ordenamiento territorial. Contraloría: crecimiento económico poco inclusivo. Contraloría y Prodes: se mantienen brechas interterritoriales.</p>
Gestión del proceso de descentralización	Conducción del proceso (CND, SD)	<p>La Secretaría de Descentralización es muy débil para ejercer una efectiva rectoría. Sus propuestas de Plan Nacional de Descentralización y de actualización del reglamento del CCI, así como el informe de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal que presidió, no han sido procesados por el Poder Ejecutivo. Los involucrados coinciden en el interés decreciente de los actores políticos nacionales en la descentralización.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Todos señalan que la desactivación del CND debilitó la conducción del proceso. La Secretaría de Descentralización es muy débil para cumplir su rol. La Comisión del Congreso resalta la pérdida de representación subnacional que tenía el CND y, según la ANGR y Cátedra Arequipa, eso favorece la negociación bilateral entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Prodes y GPC: la Secretaría de Descentralización es débil. PCM y Contraloría: la Secretaría de Descentralización tiene insuficientes atribuciones para su mandato.</p>

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Gestión del proceso de descentralización	Articulación nacional-subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales)	<p>El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado por la LOPE en reemplazo del CND, no funciona; la propuesta de reglamento presentada por la Secretaría de Descentralización no fue tramitada por el Poder Ejecutivo. Se crearon 14 comisiones intergubernamentales que estuvieron más activas en el 2013: Minedu, Minsa, Minagri y MIMP. Varias leyes contemplan la participación de la ANGR, AMPE y Remurpe en instancias colegiadas nacionales (Foniprel, APCI, CNE, MCLCP).</p> <p><b>Fortalezas.</b> La Comisión del Congreso y PCM valoran la creación del CCI. PCM, Contraloría y Prodes destacan la creación de comisiones intergubernamentales sectoriales. La PCM valora la realización de Consejos de Ministros descentralizados. ANGR, GPC y CA consideran que la imprecisión de las competencias por nivel de gobierno incrementa la necesidad de coordinación intergubernamental.</p> <p><b>Limitaciones.</b> Todos resaltan que el CCI se instaló, pero no funciona. La ANGR advierte el lento avance de las comisiones intergubernamentales sectoriales. Contraloría: “reglamentación [vigente del CCI] le quita peso vinculante a sus decisiones”. Prodes señala su débil institucionalización. GPC lo atribuye a la insuficiente voluntad de los ministerios. CA resalta que, en general, la articulación y coordinación nacional-regional son débiles.</p>
	Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE, Remurpe), articulación territorial (CCR, CCL)	<p>Las asociaciones de gobiernos subnacionales son actores relevantes a pesar de sus debilidades: ANGR, AMPE y Remurpe. A partir de su experiencia de coordinación en el marco de la Comisión de Descentralización Fiscal 2010, estas tres asociaciones han venido impulsando una Plataforma Interinstitucional que las reúne.</p> <p>Los CCR y los CCL provinciales no han resuelto la necesidad de articulación vertical subnacional: los alcaldes no suelen participar en los CCR y prefieren mecanismos de coordinación bilateral directa. La mayoría de los CCL no funciona.</p> <p><b>Fortalezas.</b> Comisión del Congreso, PCM y Contraloría valoran la ANGR, AMPE y Remurpe como respuestas a la debilidad de la conducción del proceso de descentralización. ANGR y PRODES resaltan la articulación entre asociaciones (Plataforma Interinstitucional). CA es parte del proceso de formación de nuevos liderazgos políticos subnacionales. La Comisión del Congreso valora que el CCR sí funciona en algunos departamentos como instancia de coordinación regional-local.</p> <p><b>Limitaciones.</b> La Comisión del Congreso y la Contraloría consideran que los CCR y CCL no juegan el papel que deberían en la coordinación regional-local. CA resalta que, en general, la articulación y coordinación regional-local son débiles.</p>

Temas	Subtemas	Situación al 2015
Gestión del proceso de descentralización	Monitoreo y evaluación del proceso	<p>Iniciativas vigentes: Observatorio del proceso de la Comisión del Congreso, informes de evaluación de funciones transferidas por la Secretaría de Descentralización, Barómetro de la Gestión Pública en la Contraloría, Sistema Resulta del MEF. Persiste el desafío de medir y evaluar los impactos de la descentralización en el desarrollo y la calidad de vida de la población.</p> <p><b>Fortalezas.</b> La Comisión del Congreso y la PCM valoran el seguimiento que hace el Congreso al proceso. La PCM valora su Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Transferidas (a partir del 2012). CA destaca que, según los índices del PNUD, la provisión de servicios básicos descentralizados esté mejorando, aunque lentamente.</p>

### 4.3 INTERROGANTES SOBRE LOS CAMBIOS Y LA AGENDA DE MEJORA DE LA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. ¿Existe acuerdo y consenso sobre la existencia de un problema público por resolver respecto de la descentralización y regionalización?
2. ¿Es la descentralización o la regionalización un fin o un medio para alcanzar algo?
3. ¿Se requiere pasar de los actuales gobiernos regionales departamentales, que fueron creados con carácter transitorio, a un proceso de regionalización? ¿Se debe reafirmar que los gobiernos regionales de los departamentos son las regiones y las instancias intermedias de gobierno?
4. ¿La política de descentralización que se aprobó en 2002 fue para instalar gobiernos regionales departamentales o para buscar el desarrollo de los territorios? El modelo de descentralización con gobiernos regionales asentados en las demarcaciones políticas departamentales, ¿asegura dinámicas de desarrollo territorial, ya que alcanzar el desarrollo puede encontrarse más allá de los límites departamentales?
5. Si se apuesta por un proceso de regionalización, ¿se debe retomar el mandato legal vigente que habla de convocatoria a referéndum para conformar e integrar regiones en el Perú o se busca un modelo y un proceso distinto?
6. ¿Qué hacer con una descentralización o regionalización en las que el planeamiento del Estado y del sector público se realiza desde la formulación y ejecución del gasto presupuestal?
7. ¿Cómo pueden responder a las realidades territoriales los planes de desarrollo territoriales que forman parte del Sistema Nacional de Planeamiento, si la asignación presupuestal no corresponde, necesariamente, con el contenido de estos planes?

8. ¿Es posible resolver la política de descentralización fiscal y la distribución presupuestal adecuada con gobiernos regionales que tienen un carácter transitorio? ¿Se tiene que modificar la Ley de Descentralización Fiscal?
9. En el mismo sentido, ¿es posible adecuar los actuales sistemas administrativos del Estado peruano a los niveles regionales y locales, tal como señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo?
10. ¿Cómo ejercer la rectoría nacional con una indefinición de competencias compartidas, centralización y órganos nacionales desconcentrados?
11. ¿Cómo resolver el funcionamiento de tres gobiernos regionales en la misma circunscripción política, como es el caso del departamento de Lima?
12. La condición de Régimen Especial de la provincia de Lima en la Constitución y las leyes de la descentralización, ¿es lo más conveniente para la capital de la República?
13. ¿Cómo se resuelve el establecimiento de relaciones intergubernamentales en el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado?
14. La elección de autoridades políticas nacionales y subnacionales en distritos electorales múltiples, ¿es lo que más conviene al modelo de descentralización y la representación política?
15. ¿Qué propuestas tienen las autoridades parlamentarias electas o sus partidos políticos respecto de la continuidad de esta reforma del Estado?
16. El ente rector del sistema de planeamiento nacional (Ceplan), ¿debe ser la entidad que asigna el presupuesto público a los tres niveles de gobierno a partir de los planes de desarrollo concertados y los planes institucionales?
17. El proceso de descentralización, ¿requiere modificaciones constitucionales y de las leyes orgánicas de la descentralización?
18. Los gobernadores regionales, ¿deberían tener una representación política institucional en el Parlamento nacional para hacer seguimiento al proceso de descentralización?
19. ¿Se necesita establecer nuevos y mejores arreglos institucionales para la participación ciudadana en el proceso de la descentralización?
20. ¿Se requiere una reforma del Estado o de la Administración pública que acompañe de manera complementaria el proceso de descentralización?

## Las agendas que dejó pendientes el Parlamento para relanzar la descentralización

Dar respuesta a estas interrogantes supone construir un contexto social y político favorable, que posibilite la incorporación de políticas en la agenda y su tratamiento prioritario o esperar, con una propuesta formulada, una ventana de oportunidad propicia para impulsar la continuidad o los cambios en esta política.

Esto parte de la premisa de que debe existir detrás una masa crítica alentando y promoviendo el desarrollo de contenidos y la urgencia de su tratamiento. Masa crítica que entre los años 2000 y 2003 estaba muy atenta al devenir de la política pública de la descentralización y que estaba formada por organizaciones no gubernamentales, entidades de cooperación internacional, organizaciones sociales y líderes regionales, así como por organizaciones políticas que deberían incorporar la definición de la evolución de esta política pública como un tema urgente.

Hoy parecemos asentados en la inercia de asumir y consolidar las cosas hasta donde se ha avanzado en materia de la política descentralización, vale decir la afirmación de los gobiernos regionales departamentales —a los cuales se les denomina regiones de manera cotidiana, en el ámbito público y privado—, lo que consolida un modelo descentralista centrado en los arreglos políticos departamentales.

# Conclusiones

Se confirmó la hipótesis respecto de que el débil consenso y la precariedad política solo alcanzaron para crear gobiernos regionales como instancias transitorias hacia la formación de regiones. No se puede saber cuál habría sido el resultado de haberse invertido el procedimiento de establecer primero las regiones y luego formular el contenido de la política de descentralización. De alguna manera, no se quiso repetir la experiencia anterior (1988-1989) con regiones establecidas de arriba hacia abajo.

La política de la descentralización se inició con la reforma constitucional del capítulo sobre descentralización y regionalización. Esa gestión parlamentaria buscó un trabajo político consensuado; tuvo que extender la Mesa Directiva a cinco vicepresidencias para compartir el poder entre los grupos políticos. Se incrementaron las comisiones ordinarias y se creó la Junta de Portavoces, integrada por los miembros de la Mesa Directiva y un portavoz de cada grupo parlamentario, con un voto proporcional al número de miembros de cada bancada. El objetivo fue concordar el cuadro de comisiones, definir los proyectos que se exonerarían de pasar a comisiones, exonerar prepublicaciones o doble votación, así como ampliar la agenda, entre otros. La Junta de Portavoces persiste en la actualidad con el mismo objetivo: gestionar un Parlamento sin mayorías absolutas. Para eso no era suficiente la Mesa Directiva de cinco vicepresidencias ni el Consejo Directivo en el que estaban todos los grupos; se agregó la Junta de Portavoces para compartir las decisiones de la gestión legislativa. El actual Parlamento del período 2021-2026 reafirmó a la Junta de Portavoces.<sup>59</sup>

El Gobierno de Alejandro Toledo no tuvo propuestas legislativas para la reforma constitucional de la descentralización ni para las principales leyes orgánicas. Los proyectos presentados por los congresistas oficialistas consideraban el territorio dividido en regiones, provincias y distritos, asumiendo que se crearían las regiones. Entretanto, el APRA y Unidad Nacional consideraban también a los departamentos en esa división. En el debate de la Comisión de Constitución y del pleno se confirmó la creación de gobiernos regionales en los departamentos como tránsito a las regiones.

Henry Pease, presidente del Congreso en el período 2003-2004 y presidente de la Comisión de Constitución en los años 2001-2002, en su trabajo “La descentralización reimpulsada entre los años 2001 y 2006” confirmó que la modificación de la Constitución se votó casi unánimemente en el pleno, pero que la ejecución de esta legislación y el referéndum para la conformación de regiones se dio cuando ya se había roto la Mesa Directiva y se iniciaban esfuerzos por vacar al presidente. El partido oficialista se dividió. Expulsaron y renunciaron figuras promotoras de la descentralización. En ese escenario se aprobó la Ley de Descentralización Fiscal, como instrumento de control y de transferencias presupuestales a los gobiernos regionales. El APRA aprobó un Gabinete de seguimiento al Gobierno y el oficialismo investigó y denunció a autoridades regiona-

---

59 Normas Legales del diario *El Peruano* del 16 de noviembre de 2021.



les apistas por presunta corrupción. Fueron los elementos que configuraron la ruptura fáctica del consenso político.

Se confirmó el sesgo legalista del diseño de la política de descentralización. Se pensó que bastaba con aprobar la ley de bases y colocar etapas y un cronograma para que esa ruta se cumpliera con pulcritud. Los plazos dados en esa ley se tuvieron que prorrogar más de una vez. En el escenario inverso sería difícil prever los resultados si el marco normativo hubiera aprobado primero la creación de regiones, junto con el contenido de la política y las funciones de las regiones.

La ley de bases, que definió el modelo de la descentralización, estableció la ruta del proceso en las disposiciones transitorias, complementarias y finales. Así, entre junio y diciembre de 2002, el Congreso debió debatir y aprobar las siguientes normas: (I) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, (II) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, (III) Ley Orgánica de Municipalidades, (IV) Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y (V) Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Sin embargo, la realidad fue que una parte de la LOGR se aprobó en noviembre de 2002; la LOPE, en el año 2007; la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, en julio de 2004. Con respecto a esta última, a la fecha no existe ninguna propuesta para derogar su vigencia ni para aplicar su mandato.

En el pleno del 13 de octubre de 2005, en medio de posturas a favor y en contra del referéndum de formación de regiones, Henry Pease señaló que a ese Congreso se le pedirían cuentas si, en lugar de regiones, dejaba solamente departamentos. Se impuso la política de los hechos. Los intereses dilataron la aprobación de las normas. En el caso de la LOGR, el pedido de más recursos y autonomía para los gobiernos regionales y la restricción de la participación ciudadana extendieron los plazos. Los intereses se alimentaban de las expectativas de las encuestas que señalaban a la principal fuerza de oposición como favorita para ganar los gobiernos regionales. Ni siquiera la LOPE, que seguía en la línea luego de la LOGR y la LOM, pudo aprobarse. Avanzar hacia la regionalización desapareció de la agenda política.

Efectivamente, el diseño de la política tuvo como base las capacidades de los políticos y los antecedentes municipales de un tercio de los parlamentarios, más que las capacidades técnicas como *policy makers* que pudieran evaluar o analizar beneficios, costos y problemas públicos de las normas que diseñaban. Ello, a pesar de que los legisladores tenían asistencia técnica de organismos internacionales, especialistas y sus propios asesores que consensuaron contenidos.

La estructura de los gobiernos regionales es un símil de las municipalidades debido principalmente a la experticia de los congresistas impulsores de la descentralización. Ernesto Herrera, exalcalde provincial de Ilo, reafirmó lo municipal en el debate de la LOGR. Henry Pease, confirmó que la estructura de los gobiernos regionales era un esquema municipal “para repetir una experiencia exitosa”. Sin embargo, se muestran débiles capacidades en la formulación de la política de descentralización, en los proyectos presentados para la reforma constitucional, en la ley de bases, la LOGR y la LOM, sin análisis costo-beneficio ni identificación del problema público que se buscaba resolver.

Las capacidades parlamentarias se complican con constataciones como la del jurista César Delgado Guembes, exoficial mayor del Parlamento, quien establece que las mayores posibilidades de asesoría y asistencia técnica a los congresistas desde fines de la década del ochenta han significado una baja calidad en sus responsabilidades y en la representación, respecto de sus pares que no contaron con ese apoyo legislativo. Al parecer, cuando los congresistas carecen del conocimiento y las capacidades para su labor y su mandato, las asesorías de sus despachos las suplen.

## Recomendaciones

En marzo de 2022 se cumplieron veinte años desde que el Parlamento del período 2001-2006 aprobó el capítulo constitucional de la descentralización. Esta reforma es la política de mayor permanencia en el tiempo, con siete presidentes de la república y cuatro Parlamentos. Desde el 2002 se han producido cinco procesos electorales para elegir autoridades subnacionales, lo que ha consolidado la figura de una descentralización departamental.

Este modelo estableció en sus principios que se trataba de un proceso irreversible. El literal c del artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, establece que es irreversible porque: “El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado”. Ocurrió todo lo contrario. El consenso solo dio para una descentralización departamentalizada con 26 gobiernos regionales. Dos décadas después, los gobiernos regionales se han asentado culturalmente y a los departamentos coloquialmente se les llama “regiones”, sin serlo.

Esta política pública es intertemporal, porque permanece casi inalterable en el tiempo, pero no por sus resultados o credibilidad. En el primer decenio, su permanencia era motivo de orgullo para algunos políticos. Se instauraron tres niveles de gobierno y se inició el proceso de descentralización, pero también hubo críticas a la gestión de los gobiernos subnacionales. No se lograba el objetivo del desarrollo integral, porque el medio fue trastocado con el fin político-electoral. Una suerte de acuerdo no escrito entre los actores políticos, dentro y fuera del Parlamento. Una oferta electoral de gobernadores regionales, alcaldes, consejeros regionales y regidores cada cuatro años. Los grupos políticos, dentro y fuera del Parlamento, afirman el *statu quo* de la descentralización departamentalizada. Según el Jurado Nacional de Elecciones (2018), en las elecciones regionales hay 324 puestos de autoridades políticas en disputa. Avanzar en la ruta de la regionalización implicaría que los partidos acepten recortar esta oferta electoral. Los informes anuales de balance de la descentralización del Parlamento no plantean con claridad la necesidad de establecer regiones. En el debate de integración de regiones, Pease dijo: “A este Congreso se le pedirá cuentas si en lugar de regiones deja solamente departamentos”.

La descentralización es la política de Estado que más se ha analizado. Se han sistematizado experiencias y diagnósticos, y propuesto agendas para relanzar el proceso. Desde

el año 2006, el Parlamento ha producido informes anuales en los que señala los temas pendientes. El capítulo constitucional de la descentralización persiste sin alteraciones fundamentales desde el 2001,<sup>60</sup> porque subsiste un Congreso sin mayorías absolutas. Hubo una excepción: el Parlamento del período 2016-2021 tuvo una mayoría importante. Fuerza Popular colocó 73 congresistas de 130, pero no priorizó los cambios necesarios.

Luego del fallido intento de integración de regiones del año 2005, la regionalización no volvió a la agenda. La Presidencia del Consejo de Ministros y entidades de cooperación formularon propuestas para retomar la regionalización que despertaron poco interés. Los balances del Parlamento han propuesto agendas para relanzar la descentralización, pero no se ha repetido una masa crítica como la del período 2001-2006. El Gobierno de Alan García decidió la absorción del Consejo Nacional de Descentralización por la PCM mediante el Decreto Supremo 007-2007-PCM en enero de 2007, lo que afectó la conducción del proceso. Los gobiernos regionales crearon la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales en julio de 2007. Alan García planteó el “*shock* descentralizador” que afianzó a los gobiernos regionales en los departamentos.<sup>61</sup> El establecimiento de regiones, tal como señala el artículo 190 de la Constitución, está paralizado.

La prueba fáctica del “funcionamiento” del modelo descentralista fue la “capacidad” de respuesta del sector Salud durante la pandemia del covid-19. El Ministerio de Salud tiene intervención directa en la provincia de Lima, mientras que en el resto del país el sector Salud descentralizó competencias y funciones a 25 gobiernos regionales (incluida la provincia constitucional del Callao), bajo el principio de subsidiariedad. En el día 42 de la epidemia, el gasto público en los tres niveles de gobierno distaba de ser eficiente. Al 25 de abril de 2020, la ejecución de los más de cinco mil millones de soles transferidos para enfrentar la pandemia era la siguiente: Gobierno nacional, 29%; gobiernos regionales, 25%; gobiernos locales, cerca del 50%. En un año de pandemia continuaron los problemas. El 4 de abril de 2021, el diario *Gestión* informó que, en el primer trimestre de 2021, de un presupuesto de 4384 millones de soles del sector Salud, solo se habían ejecutado 466 millones de soles en los tres niveles de gobierno.

Otro candado en el diseño de la descentralización han sido las competencias exclusivas y compartidas entre los tres niveles de gobierno. Un ejemplo es la creación de bibliotecas públicas. El artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que es una competencia específica de las municipalidades organizar y sostener bibliotecas. Sin embargo, estas competencias específicas son “funciones específicas compartidas con el Gobierno nacional y el regional”. Esto se replica en la LOGR. ¿Quién hace qué y hasta dónde? Existen candados frecuentes en el andamiaje normativo porque la mayoría de las competencias son compartidas. Según el “ABC de la descentralización”, el carácter compartido requiere una coordinación intergubernamental (Usaid, 2011). Por eso se intenta que funcione el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), el denominado GORE Ejecutivo o el MUNI Ejecutivo, a pesar de tratarse de esfuerzos que

---

60 El año 2012, el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional que cambió el nombre de presidentes regionales por el de gobernadores regionales.

61 Véase <[http://www.regionalica.gob.pe/pdf/grde/transferencia\\_2007/shock\\_descentralizador.pdf](http://www.regionalica.gob.pe/pdf/grde/transferencia_2007/shock_descentralizador.pdf)>.

no constituyen relaciones intergubernamentales. Molina (2015) dice que estas son más que relaciones (p. 44).

La eficacia de la gestión pública del Estado descentralizado depende del uso de los sistemas administrativos que regulan el uso de los recursos. La parte final de la LOPE dice: “El Poder Ejecutivo adecúa el funcionamiento de los sistemas administrativos al proceso de descentralización”. Sigue pendiente. Muchas veces se pide a la política de descentralización que resuelva los problemas de la gestión pública, aun cuando se trata solo de una descentralización política y administrativa. En los departamentos coexisten descentralización y desconcentración y se recentralizan funciones transferidas. Un ejemplo de esto es la competencia de la inspección laboral señalada en el artículo 48 de la LOGR. La Ley 29981 crea la Superintendencia de Fiscalización Laboral (Sunafil) —proyecto del Gobierno de Humala—, modifica el literal f del artículo 48 de la LOGR y recentraliza la competencia. La norma se aprobó con opiniones en contra de la ANGR y de siete gobiernos regionales. Estuvieron a favor: el oficialismo, los fujimoristas, el APRA y Perú Posible.

En la política de descentralización, recentralizar parece normal. Elmer Cuba, en “Perspectivas sobre la descentralización y su futuro”, dice: “Si una región no es capaz de controlar... funciones se pueden recentralizar” (PUCP, 2015, p. 36). Carlos Casas plantea: “Una descentralización... dentro del desorden que tenemos implica... recentralizar algunas funciones” (PUCP, 2015, p. 83). En mayo de 2019, Luis Guerrero dijo que la descentralización ya no existía porque se eliminó el CND y todo dependía de una secretaría y del Gobierno central.<sup>62</sup> Electoralmente, modificar la descentralización no es popular. Los partidos la asumen tal como está, como parte de su oferta política. El fin electoral supera al medio para buscar el desarrollo. Terminar con la inercia de no decidir nada en la política de la descentralización debería ser un paso inmediato. En esa línea, el Banco Mundial (2017) propone que: “el establecimiento de las macrorregiones es... poco probable... [es necesario] enfocarse en el fortalecimiento de los gobiernos regionales... como unidades intermedias de gobierno que articulen políticas e intervenciones para la región”.

Retomar la ruta para implementar los cambios que requiere la política de descentralización pasa por un gran proceso político, dentro y fuera del Parlamento, que responda a la pregunta ¿qué hacemos para relanzar los procesos de descentralización y de regionalización para que alcancen sus objetivos sobre el desarrollo integral del país?

Pero, principalmente, se requiere prestar atención y abordar con mayor regularidad los procesos políticos del Parlamento peruano que desembocan en la formulación y elaboración de políticas públicas. Estos establecerán externalidades positivas o negativas al buscar soluciones a los problemas públicos del país, dados los límites y condiciones que la institución y los representantes políticos del Congreso peruano tienen para analizar propuestas de políticas públicas desde el proceso legislativo y la particularidad del debate y la argumentación parlamentaria.

---

62 Véase <<https://www.rcrperu.com/luis-guerrero-descentralizacion-no-existe-en-el-peru/>>.

# Relación de siglas y acrónimos

<b>ACB</b>	Análisis costo-beneficio
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCL</b>	Consejo de Coordinación Local
<b>CCR</b>	Consejo de Coordinación Regional
<b>CND</b>	Consejo Nacional de Descentralización
<b>Conades</b>	Conferencia Nacional de Desarrollo
<b>CTAR</b>	Consejos Transitorios de Administración Regional
<b>FIDE</b>	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
<b>FIM</b>	Frente Independiente Moralizador
<b>Foncodes</b>	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
<b>Foncomún</b>	Fondo de Compensación Municipal
<b>Foncor</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>JNE</b>	Jurado Nacional de Elecciones
<b>LOGR</b>	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
<b>LOPE</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MML</b>	Municipalidad Metropolitana de Lima
<b>ONPE</b>	Oficina Nacional de Procesos Electorales
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PP</b>	Perú Posible
<b>SP</b>	Somos Perú
<b>Sunat</b>	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
<b>UN</b>	Unidad Nacional
<b>UPD</b>	Unión Parlamentaria Descentralista
<b>ZEE</b>	Zonificación económica y ecológica

# Referencias bibliográficas

## **ACUÑA, César**

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 18 diciembre. Congreso de la República.

## **AITA, Rafael**

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.

## **ALEJOS, Walter y ZAS FRIZ, Johnny**

2005 *Concertando la descentralización. Balance del diseño normativo*. Lima: Congreso del Perú.

## **ALEJOS, Walter**

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 1º, 2, 9, 10, 11, 21, 22, 23 octubre; 5, 19 noviembre.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 5, 6, 7 noviembre; 3, 10, 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 16, 22 abril; 12 junio. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Período Legislativo 2002-2003. Comisión Permanente: 10 julio. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 3 junio. Congreso de la República.

## **ALVA, Luis**

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

## **ALVARADO, Jesús**

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional “Bases y criterios para el proceso de descentralización”: 20 de abril.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 10 abril. Congreso de la República.

## **AMPRIMO, Natale**

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 17 diciembre. Congreso de la República.

2005 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2004: 14 abril. Congreso de la República.

## **ANDRADE, Alberto**

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional “Bases y criterios para el proceso de descentralización”: 20 de abril.

## **ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA**

2008 *Guía para la evaluación de proyectos de ley*. Lima: Transparencia, Usaid.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/4B87D68F87F82A9C05257ED5006BC44F/%24FILE/guia.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4B87D68F87F82A9C05257ED5006BC44F/%24FILE/guia.pdf)

## **AYAIPOMA, Marcial**

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 3 junio. Congreso de la República.

## **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington: BID.

## **BANCO MUNDIAL**

1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>

- 1999 *Más allá del centro. La descentralización del estado*. Washington: Banco Mundial.  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/390121468045234553/pdf/196360PAPER0Beyond1Spanish.pdf>
- 2017 *Perú: Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/704211568318814261/pdf/Peru-Building-a-More-Efficient-and-Equitable-Fiscal-Decentralization-System.pdf>
- BARRENECHEA, Rodrigo**
- 2008 Interpretando el descenso de la aprobación presidencial. En Revista *Argumentos*, Edición N° 1, mayo. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/interpretando-el-descenso-de-la-aprobacion-presidencial/> ISSN 2076-7722
- BARRÓN, Xavier**
- 2005 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2005: 13 octubre. Congreso de la República.
- BARZELAY, Michael**
- 2003 *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BASOMBRÍO, Ignacio**
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.
- BELAÚNDE, Víctor Andrés**
- 1930 *La realidad nacional*. Capítulo V Regionalismo y centralismo.  
<https://ucsp.edu.pe/wp-content/uploads/2020/03/regionalismo-centralismo.pdf>
- BRUCE, Carlos**
- 2001 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Extraordinaria de 2001. Comisión de Descentralización y Regionalización: 5 setiembre.
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia Pública Nacional: 20 abril.
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria
- 2001 Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 29 mayo.
- CABANILLAS, Mercedes**
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre. Congreso de la República.
- CAMPOS, Milagros**
- 2008 Grupos Parlamentarios. Tesis para optar el grado académico de Magister en Ciencia Política. Escuela de Graduados. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.  
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9263>
- CARHUARICRA, Eduardo**
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 21 octubre.
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.
- 2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 16 abril. Congreso de la República.
- CARRANZA, Luis y otros**
- 2006 *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-del-proceso-presupuestario-El-caso-peruano.pdf>
- CARRASCO, José**
- 2005 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2005: 13 octubre. Congreso de la República.
- CASAS, Carlos**
- 2016 Descentralización desarticulada. Diario *El Comercio*. 8 de setiembre.
- CASUSO, Pedro Pablo**
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

## Grupo Propuesta Ciudadana

### CHÁVEZ, Carlos

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.

### CHÁVEZ, Jorge

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 18 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22 abril. Congreso de la República.

### CHÁVEZ, Martha

2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001. Congreso de la República.

### CHOCANO, Tito

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 29 mayo.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 3, 10, 17 diciembre. Congreso de la República.

### CHUI, Nelson

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

2003 Memoria de la Comisión de Constitución. Períodos 2001-2002; 2002-2003. Congreso de la República.

### COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

2003 Memoria del período 2002-2003. Congreso de la República.

2004 Memoria del período 2003-2004. Congreso de la República.

2010 Memoria del período 2009-2010. Congreso de la República.

2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudios de casos*. Período legislativo 2009-2010. Lima: Congreso de la República, Prodescentralización.

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2013 *Manual de técnica legislativa. Manual de redacción parlamentaria*. <https://acortar.link/lv8qvD>

### CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: CGR, PNUD.

### CRUZ, Alberto

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 7 noviembre. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 10 junio. Congreso de la República.

### DAMMERT, Manuel

2003 *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

### DAÑINO, Roberto

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 29 mayo.

### DEL CASTILLO, Jorge

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 6, 7 noviembre; 16, 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

2005 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2005: 13 octubre. Congreso de la República.

### DELGADO-GUEMBES, César

2012 *Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.

### DEVÉSCOVI, José

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

### DIARIO EL PERUANO

2001 Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR que adiciona el artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República. [http://www.congreso.gob.pe/Docs/Archivo/files/alertas\\_mesadirect\\_jp/01.2-resolucion\\_011-2001-cr.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/Archivo/files/alertas_mesadirect_jp/01.2-resolucion_011-2001-cr.pdf)



### DÍAZ, Gilberto

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 2 octubre.

### DÍAZ PALACIOS, Julio

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### DIEZ CANSECO, Javier

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 5, 7 noviembre; 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

### ECHEVARRÍA, Carlos

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### ESPARCH, Nuria

2012 *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del servicio civil*. Avances de Investigación 3. Lima: GRADE.

### ESTRADA, Aldo

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### ESTRADA, Daniel

2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 13 diciembre. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 3, 10, 17 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

### FERRERO, Carlos

2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 27 julio; 6 agosto; 13 diciembre. Congreso de la República.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Entrevista al presidente del Congreso en el programa Enfoque de los Sábados de Radio Programas del Perú. 9 de marzo.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 27 julio; 31 octubre; 5, 6, 7 noviembre; 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 6, 14 marzo; 4, 20, 26 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Período legislativo 2001-2002. Comisión Permanente: 17 julio.

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22, 29 abril; 6 mayo. Congreso de la República.

### FIGUEROA, Juan

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

### FLORES, Luis

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 17 diciembre. Congreso de la República.

### FLORES-ARÁOZ, Ántero

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 6, 7 noviembre. Congreso de la República.

### FLORIÁN, Rosa

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 10 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 8, 10, 22, 29 abril. Congreso de la República.

### FRANCEZA, Kuennen

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre. Congreso de la República.

### GONZALES, Alfredo

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11, 20 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 6 noviembre. Congreso de la República

## Grupo Propuesta Ciudadana

### GONZALES POSADA, Luis

- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11, 20 junio. Congreso de la República.  
2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.

### GONZALES REINOSO, Antonio

- 2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 10 junio. Congreso de la República.

### GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- 2004 Participa Perú 18, agosto. <https://acortar.link/JjGBkl>

### GUERRERO, Luis

- 2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 13 diciembre. Congreso de la República.  
2001 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria. Comisión de Constitución: 3 diciembre.  
2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Comisión de Descentralización y Regionalización: 13, 27 marzo.  
2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 14 marzo; 4, 11, 20 junio. Congreso de la República.  
2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesiones conjuntas de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 29 mayo; 9 julio.  
2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 6 noviembre; 17 diciembre. Congreso de la República.  
2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22 abril. Congreso de la República.  
2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 13 mayo, 10 junio. Congreso de la República.

### HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl

- 1931 Programa Mínimo del Partido Aprista Peruano. Discurso pronunciado el 23 de agosto de 1931 en un mitin en la Plaza de Toros de la ciudad de Lima. <https://www.marxists.org/espanol/haya/1930s/1931agosto.htm>

### HERRERA, Ernesto

- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.  
2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 9, 22 octubre; 5 noviembre.  
2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 6, 7 noviembre; 17, 18 diciembre. Congreso de la República.  
2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22 abril. Congreso de la República.  
2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 13 mayo; 3, 10, 16 junio. Congreso de la República.  
2005 Diario de Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2005: 13 octubre. Congreso de la República.

### HEYSEN, Luis

- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 18 diciembre. Congreso de la República.

### IBERICO, Luis

- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 3 diciembre. Congreso de la República.

### IDEA Y UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

- 2009 *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional.* Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, UARM.

### INFANTAS, Carlos

- 2001 Diario de los Debates del Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 13 diciembre.  
2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 6 marzo; 11, 20 junio.  
2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.  
2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 29 mayo.  
2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.  
2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 10 junio. Congreso de la República.

### INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA

- 2002 Bases descentralización, alternativa reposición. Columnas de opinión. 21 de mayo.  
<http://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-21-5-2002-bases-descentralizacion-alternativa-reposicion/>  
2006 Perspectivas económicas de largo plazo. Presentación en reunión corporativa.

### JIMÉNEZ, Gonzalo

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 18 diciembre. Congreso de la República.

### JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2018 Elecciones regionales en el Perú (2002-2014). Reporte 1, Serie Elecciones Regionales y Municipales 2018. Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob). <https://acortar.link/qGNigN>

### KINGDON, W. John

2013 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson New International Edition. Second Edition.

### KLAUER, Alfonso

2002 *Rebelión contra el centralismo*. Lima: Nueva Historia.  
<http://cendoc.esan.edu.pe/fulltext/e-documents/rebelion.pdf>

### LAHERA, Eugenio

2004 *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

### LEVEAU, Ramón

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### LLIQUE, Alcides

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 22 octubre.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 10 junio. Congreso de la República.

### LINDBLOM, E. Charles

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas. Serie: Administración General*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

### MAJONE, Giandomenico

2005 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo Económico de Cultura.

### MALDONADO, Arturo

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre; 17 diciembre. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 16 junio. Congreso de la República.

### MARIÁTEGUI, José Carlos

2007 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.

### MARTÍNEZ, Michael

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 20 junio. Congreso de la República.

### MASSA, Alberto

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### MAURER, Lynn

2008 *El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

### MELÉNDEZ, Carlos

2003 Último mapa político. Análisis de las elecciones regionales noviembre 2002. Documento de Trabajo 130. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

<https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/ed23e68c-45ca-4184-b0b7-e5dbb4372d05/content>

### MERA, Jorge

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

### MERINO, Manuel

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22 abril. Congreso de la República.

### MOLINA, Ana

2015 *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Memoria para optar el grado de doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

### MORALES, Pedro

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

## Grupo Propuesta Ciudadana

- 2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 de enero. Congreso de la República.
- MORETTI, Arturo**
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.
- MORÓN, Eduardo; SANBORN Cynthia**
- 2007 *Desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Universidad del Pacífico.
- MOYANO, Martha**
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 10 diciembre. Congreso de la República.
- MULDER, Mauricio**
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 3, 17, 18 diciembre. Congreso de la República.
- NORIEGA, Víctor**
- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.
- OCDE**
- 2016 Política regulatoria en el Perú. Estudios de la OCDE en reforma regulatoria. <https://acortar.link/ljz4Fr>
- PACHECO, Gustavo**
- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 noviembre. Congreso de la República.
- PANIAGUA, Valentín**
- 2000 Mensaje a la nación en el Congreso de la República. 22 noviembre. <https://acortar.link/bDhGLo>
- PANIAGUA, Juan Luis; VELASCO, María**
- 2005 El parlamento en el proceso de las políticas públicas: la política turística. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. <https://bit.ly/3XohVEZ>
- PATRIAU, Enrique**
- 2014 *El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. Perfiles Latinoamericanos 22* (43), 103-126.
- PEASE, Henry**
- 2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001. Congreso de la República.
- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 14 marzo. Congreso de la República.
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre; 6, 7 noviembre; 3, 18 diciembre. Congreso de la República.
- 2005 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2005: 13 octubre. Congreso de la República.
- 2006 *Por los Pasos Perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Congreso del Perú.
- 2013 La descentralización reimpulsada entre los años 2001 y 2006. En Ángel Manrique (Ed.) *Primera sesión: Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas*. Cátedra Arequipa.
- PERALTA, Jhonny**
- 2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 20 junio. Congreso de la República.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda**
- 2008 El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1), 13. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- PLANAS, Pedro**
- 1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Municipalidad Metropolitana de Lima.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**
- 2015 *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro: Diálogos en la PUCP*. Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Plataforma para la Reflexión Política.
- PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN USAID**
- 2006 Proceso de Descentralización 2005-abril 2006. Balance y desafíos. Lima: Prodes-Usaid.
- 2011 *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada: ABC de la Descentralización*. <https://acortar.link/szFelU>

### RAMOS, Carlos

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 1° octubre.

### RAZA, Rodolfo

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 20 junio. Congreso de la República.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 1° y 22 octubre.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre; 17 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 10 abril. Congreso de la República.

### RENGIFO, Wilmer

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

### REQUENA, Humberto

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 noviembre. Congreso de la República.

### REY, Rafael

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 17 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 3 junio. Congreso de la República.

### ROBINSON, Patricia

2011 Agenda Legislativa, espacio de concertación. Cuadernos para el Diálogo 11. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

### ROBLES, Daniel

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 31 octubre. Congreso de la República.

### RODRICH, Jacques

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 20 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 10 diciembre. Congreso de la República.

### RODRÍGUEZ, Benjamín

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### ROMÁN, Washington

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

### SCARTASCINI, Carlos y otros (Eds.)

2010 *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://acortar.link/LSnTKY>

### SOLARI, Luis

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 20 junio. Congreso de la República.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización. 3 setiembre.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 3 diciembre. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 10 junio. Congreso de la República.

### SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano

2000 El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. Revista *Desarrollo Económico*, 40(159-425-464). (Octubre-diciembre de 2000). Instituto de Desarrollo Económico y Social.

### STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano

2006 La política de las políticas públicas. Revista *Política y Gobierno*, 13(2) 405. Ciudad de México julio-diciembre. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372006000200393](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372006000200393)

### TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**TAPIA, Hildebrando**

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

**TOLEDO, Alejandro**

2001 Mensaje a la nación en el Congreso de la República. 28 de julio. <https://acortar.link/CFAJFc>

**UNIDAD NACIONAL**

2001 Plan de Gobierno 2001-2006. La República, 24 de marzo.

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA y UNIVERSIDAD DE LIMA**

2001 Estudio 132. Élités Parlamentarias Iberoamericanas. Encuesta a congresista peruanos 2001-2006. <https://acortar.link/XkGfCG>.

**UÑA, Gerardo**

2005 *El Congreso y el presupuesto nacional: Desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. <https://econpapers.repec.org/paper/wpawuwppe/0508013.htm>

**VALDIVIA, Juan**

2003 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 7 enero. Congreso de la República.

**VALENCIA-DONGO, Rafael**

2001 Diario de los Debates. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 13 diciembre.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 22, 29 mayo.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 9, 22 octubre.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 7 noviembre; 3, 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

2003 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2002: 22 abril. Congreso de la República.

2004 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2003: 16 junio. Congreso de la República.

**VÁSQUEZ, Aldo**

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.

**VELÁSQUEZ, Jaime**

2005 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2004: 14 abril. Congreso de la República.

**VELÁSQUEZ, Javier**

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 3, 17, 18 diciembre. Congreso de la República.

**VERGARA, Alberto**

2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de Trabajo. Lima: IDEA Internacional.

**VILLANUEVA, Edgar**

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria

2001 Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 22 mayo.

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 11 junio. Congreso de la República.

2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24 octubre; 18 diciembre. Congreso de la República.

**ZAS FRIZ, Johnny**

2005 *El actual proceso de descentralización: balance y perspectivas de su diseño normativo e institucional*. En *Concertando la descentralización. Balance del diseño normativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

2010 *Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)*. Revista *Politai* 1(1), 24-31.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13924/14547>

**ZUMAETA, César**

2001 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2001: 13 diciembre. Congreso de la República

2002 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2001: 6, 14 marzo; 11, 20 junio. Congreso de la República

2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Comisión de Descentralización y Regionalización: 27 marzo.

## Referencias

- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Comisión de Descentralización y Regionalización. Audiencia pública nacional: 20 abril.
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria 2001. Sesión conjunta de las Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales: 22 mayo.
- 2002 Departamento de Transcripciones. Congreso de la República. Primera Legislatura Ordinaria 2002. Comisión de Descentralización y Regionalización: 9, 22 octubre; 5 noviembre.
- 2002 Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria 2002: 24, 31 octubre; 3, 17 diciembre. Congreso de la República.
- 2005 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2004: 14 abril. Congreso de la República.







## Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



998 342 992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe

Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar

@prop\_ciudadana

grupopropuestaciudadana

Grupo Propuesta Ciudadana