

UN BALANCE PANORÁMICO DEL DISEÑO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL ACTUAL PROCESO PERUANO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA (2002–2010)

Johnny Zas Friz Burga¹

Resumen

El diseño del actual proceso de Descentralización política se basa en los gobiernos locales y regionales. Se planteó, en el inicio, que se realizase mediante una serie de etapas consecutivas que llevarían a una consolidación de las regiones como entidades autónomas fuertes, capaces de gestionar apropiadamente su territorio. No obstante, en el año 2005 los resultados del referéndum fueron negativos. Los departamentos no quieren ser regiones.

En el presente artículo se plantean tres grandes procesos complementarios al de Descentralización que facilitarían su desarrollo: la modernización estatal mediante una reforma total del sistema, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de políticas de integración regional. Así mismo, se analizarán las causas del estancamiento de la Descentralización producto del fracaso en 2005. Mediante esta lectura, se pretende introducir al lector a un análisis descriptivo del proceso de Descentralización, tomando en cuenta tanto el marco normativo como el institucional.

Palabras clave: Ley de Bases de la Descentralización, reforma de Estado, referéndum de 2005, integración regional, participación regional, normatividad e institucionalidad de la Descentralización.

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Derecho Público por la Universidad de Bolonia, Italia.

El caso peruano y las singularidades de un modelo²

La organización territorial del poder estatal se ha clasificado en unitaria, regional o federal. La doctrina señala como diferencias principales entre un Estado federal y uno regional que los estados miembros de uno federal mantienen todas las funciones típicas de un Estado (funciones ejecutiva, legislativa y judicial); que las competencias residuales en un Estado federal corresponden a los estados miembros; que los Estados federales son bicamerales, existiendo una cámara que representa a los estados miembros; y que los estados miembros participan en el proceso de reforma de la Constitución Federal.

No obstante existan estas diferencias por orígenes históricos en las diversas experiencias de descentralización en el mundo occidental o de influencia occidental, la doctrina –o parte de ella– también plantea que la distinción más cierta entre el Estado federal y el Estado regional radicaría en el mayor o menor grado de autonomía política y financiera que se reconoce a cada uno de ellos. Así, los estados miembros de un Estado federal tienen el mayor grado posible de autonomía compatible con la unidad estatal, y las entidades territoriales de un Estado regional tienen una menor autonomía que los citados estados miembros del Estado federal.

El modelo planteado por la normatividad vigente para los gobiernos subnacionales en el Perú es el de una organización estatal regional y no federal. Se reconocen tanto regiones como gobiernos locales y el proceso de descentralización se sustenta en ambos niveles de gobierno. A diferencia del proceso de descentralización anterior de los años ochenta e inicios del noventa del siglo XX, basado en el nivel regional, el

diseño del actual proceso de descentralización política se basa, igualitariamente, en los gobiernos locales y regionales.

Asimismo, la forma de organización territorial del poder estatal presente en la vigente Carta Política, reformada en el año 2002 con la Ley N.º 27680, reconoce los elementos constitutivos de toda autonomía política: la elección directa de sus autoridades, importantes y propias materias de competencia, potestad normativa y formas de democracia directa, así como autonomía financiera a gobiernos regionales y locales.

Para la citada ley de reforma constitucional, el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

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

Según el diseño normativo e institucional, regiones y gobiernos locales incrementarían sus niveles de autonomía gradualmente. Esto se debía lograr a través del desarrollo y el cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización dispuesta por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783. Sin embargo, el carácter consecutivo de las citadas etapas fue modificado, convirtiéndolas en paralelas y ya no en etapas consecutivas.

La actual Carta Política de 1993, reformada en 2002 en esta materia, establece –como todas las experiencias de descentralización en el mundo

² El presente artículo se basa principalmente en el libro del autor: *La Continuidad Crítica. Balance del Diseño Normativo e Institucional del Actual Proceso Peruano de Descentralización Política (2002-2008)*. Lima: Palestra Editores, 2008.

También consultar: Usaid-Perú, *Pro Descentralización (2010)*. Proceso de Descentralización 2009. Balance y agenda crítica, Lima: Usaid-Perú, Pro Descentralización.

occidental o de influencia occidental— que 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 diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización política también estuvo influenciado por la anterior experiencia de descentralización desarrollada en el marco de la transición democrática que dio lugar a la Constitución Política de 1979.

El texto constitucional reformado recogió la preocupación de subsanar problemas presentados durante el anterior proceso de descentralización de los años ochenta e inicios del noventa del siglo XX —además de lograr elecciones regionales a fines del año 2002— en los siguientes aspectos:

- a. La gradualidad del proceso de descentralización, así como del proceso de transferencia hacia los gobiernos regionales y locales.
- b. El inicio del proceso de regionalización en los actuales departamentos y la consideración de nuevas competencias y facultades adicionales, así como de incentivos especiales, para integrar regiones trascendiendo la circunscripción departamental.
- c. La decisión de las poblaciones sobre la integración en regiones.
- d. La implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales.
- e. El reconocimiento de diversas formas de participación ciudadana.
- . La elección directa del presidente de la región y de los consejeros regionales.³

Modernización estatal

La propuesta de unir la descentralización con un proceso de modernización del Estado busca garantizar que los servicios transferidos a los gobiernos regionales y locales impliquen la mejora de la calidad de estos servicios para beneficiar a los ciudadanos y ciudadanas. La descentralización debe trascender —y así se planteó en el diseño normativo e institucional del actual proceso— una perspectiva únicamente estatal, de distribuir poder al interior de los tres niveles de gobierno, para sustentarse en una mejora de la calidad de los servicios a favor de la ciudadanía que legitime socialmente el proceso.

Un tema fundamental planteado en el diseño normativo del proceso sigue siendo el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales a través de un sólido y permanente proceso de capacitación y de asistencia técnica. Este continúa siendo el principal problema del actual proceso de descentralización peruano, no obstante haya sido planteado desde el inicio del proceso.

Por lo tanto, continúa siendo indispensable fortalecer a gobiernos regionales y locales. Este es un requisito esencial para que los gobiernos subnacionales gestionen adecuadamente todos los recursos y servicios transferidos por el gobierno nacional, considerando que en el modelo de organización de un Estado descentralizado la mayoría de funciones estatales se ejecutarán preferentemente por los gobiernos regionales y municipalidades.

Participación ciudadana

El diseño normativo e institucional también planteó unir el proceso de descentralización con amplias formas de participación ciudadana.

³ Para conocer los antecedentes inmediatos que explican el actual proceso de descentralización política consultar: Zas Friz Burga, Johnny (2004), *La Insistencia de la Voluntad. El Actual Proceso Peruano de Descentralización Política y sus Antecedentes Inmediatos (1980-2004)*, Lima: Defensoría del Pueblo.

Estos mecanismos de participación ciudadana se plantearon como complementarios a las formas de democracia representativa.

La incorporación de mecanismos de democracia participativa o directa en el marco del actual proceso de descentralización ha sido muy importante, especialmente para el caso peruano, por la grave crisis de representación política que sufre el país desde fines de los años ochenta del siglo XX y que aún no se resuelve, como se sigue constando por la alta fragmentación política y la alta volatilidad electoral presentes en los tres niveles de gobierno peruano.

Hay al respecto también posiciones críticas que cuestionan estas formas de participación ciudadana y plantean atender prioritariamente los problemas del sistema político y de las formas representativas. Para Martín Tanaka, por ejemplo:

*“la apertura de espacios participativos somete al sistema democrático a mayores tensiones, no las alivia [...] los problemas que se quieren solucionar con más participación [...] se solucionan no con más participación, sino con mejores instituciones: tenemos que esforzarnos en desarrollar mecanismos de control horizontal, fortalecimiento institucional, que resultan menos costosos y más eficaces.”*⁴

Estas críticas, sin embargo, no han considerado –según mi opinión– que, si bien el actual proceso de descentralización peruano en sus inicios reconoció legislativamente estos mecanismos de participación ciudadana, especialmente en la reforma constitucional del año 2002 y en la Ley de Bases de la Descentralización, la regulación normativa posterior restringió sus contenidos, por ejemplo, en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades.

Integración regional

La integración para constituir regiones propiamente tales en el nivel intermedio peruano es un elemento central del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización.

Los actuales departamentos no constituyen unidades geográficas, económicas ni culturales que puedan permitir un desarrollo autónomo, sostenible y equitativo en el largo plazo de entidades territoriales intermedias.

La configuración de regiones fuertes que puedan promover su desarrollo, así como la generación de ingresos propios, sería la única forma de evitar que varios gobiernos regionales sobre base departamental dependan sólo de transferencias del gobierno nacional.

Las futuras regiones requieren contar con condiciones geográficas y de infraestructura, económicas, políticas e institucionales, así como culturales e históricas, que permitan su viabilidad. Esta no está garantizada y no podrá generalizarse sobre la base de los actuales espacios territoriales definidos por las presentes circunscripciones departamentales.

Esta última es la idea central por la cual se ha insistido e insiste en configurar regiones propiamente dichas, no obstante, el Perú no cuenta con sólidos regionalismos históricos como sí ocurre con otras experiencias de descentralización del mundo occidental o de influencia occidental.

Una evaluación rápida del diseño normativo e institucional del actual proceso

De manera general, se puede afirmar que los objetivos relacionados con la modernización del Estado, la participación ciudadana y la integración regional no se concretaron en el marco del actual proceso de descentralización.

⁴ Tanaka, Martín (2004). “Situación y Perspectivas de los Partidos Políticos en la Región Andina: el Caso Peruano”. En *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la Crisis y el Cambio*. Lima: Idea, pp. 100-101.

Modernización estatal

Un problema muy relevante para el actual proceso de descentralización ha sido la falta de una reforma integral del Estado que lo acompañe sincrónicamente. La nueva regulación del Poder Ejecutivo nacional, así como su proceso de implementación, recién se inició con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en el mes de diciembre de 2007.

Esta falta de sincronía entre el actual proceso de descentralización política y una reforma del Estado paralela también ha incluido a los sistemas administrativos nacionales, los cuales inciden directamente en la gestión de gobiernos regionales y municipalidades.

Por ejemplo, en materia de empleo público, en el año 2008 se han dictado importantes Decretos Legislativos sobre la materia, no obstante, aún sean normas parciales tales como el Decreto Legislativo N.º 1023 que crea la autoridad nacional del servicio civil como rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; el Decreto Legislativo N.º 1024 que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos; el Decreto Legislativo N.º 1025 que establece normas sobre capacitación y rendimiento para el Sector Público; y el Decreto Legislativo N.º 1057 que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. También se ha dictado la Ley N.º 29244, mediante la cual se establece la implementación y el funcionamiento del “Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano”.

También se inició, en el año 2008, con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico mediante el Decreto Legislativo N.º 1088, la implementación del sistema de planeamiento estratégico.

En materia de contrataciones y adquisiciones, el año 2008, mediante el Decreto Legislativo N.º 1017 se aprobó la Ley de Contrataciones del

Estado; mediante el Decreto Legislativo N.º 1018 se creó la Central de Compras Públicas “Perú Compras”; y mediante el Decreto Legislativo N.º 1063 se aprobó la Ley de Adquisiciones Estatales a través de las Bolsas de Productos.

El principal sistema administrativo nacional objeto de reforma ha sido el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), creado por la Ley N.º 27293. Esta norma fue modificada, principalmente, a través de las Leyes N.º 28522 y N.º 28802, de los años 2005 y 2006, respectivamente. Con las modificaciones efectuadas a la Ley de creación del SNIP, especialmente aquellas realizadas por la Ley N.º 28802, se produjo la denominada descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En relación con el sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales, la evaluación realizada muestra que los requisitos del sistema han devenido en puramente formales al no expresar la capacidad de gestión de la administración que recibía las funciones transferidas; que no hay un sistema de información y seguimiento que evalúe las funciones o servicios transferidos para que la ciudadanía ejerza acciones de vigilancia ciudadana; que la capacitación y la asistencia técnica a favor de gobiernos regionales y locales ha sido deficiente; que los plazos previstos para los Planes de Transferencia fueron muy breves y no adecuados al diseño del proceso de acreditación; y que no se transfirieron, en muchos casos, recursos a las funciones ya ejercidas desconcentradamente poniendo en cuestión el criterio de provisión y el principio de neutralidad fiscal.

Participación ciudadana

En materia de participación ciudadana, el desarrollo normativo posterior a la reforma constitucional y a la Ley de Bases de la Descentralización tuvo un contenido restrictivo. Tanto los Consejos de Coordinación como el presupuesto participativo –principales mecanismos de participación previstos en la normativa

del actual proceso de descentralización— han tenido diversos problemas en su implementación debido a las limitaciones que se les impuso.

En materia del presupuesto participativo, hay un conjunto de limitaciones que afectan la calidad de la representación y de la participación, tales como la difusión incompleta y la falta de información oportuna acerca del proceso, la distancia y el alto costo del transporte, la información no amigable para el usuario acerca del contenido del debate y el insuficiente tiempo asignado a completar el ciclo del presupuesto participativo.

Al respecto, también se consideran como problemas relevantes el debilitamiento del rol de los Consejos de Coordinación Regional y Local en el proceso del presupuesto participativo, el impacto limitado del proceso porque se restringe al gasto de inversión y que los sectores más pobres de la población no estarían participando en este mecanismo.⁵

En materia de Consejos de Coordinación, se plantean como problemas relevantes la reunión

sólo dos veces al año de estos Consejos, el requisito de personería jurídica para participar, la limitación de la participación de la sociedad civil, la naturaleza no vinculante de los acuerdos.

También se consideran como problemas la resistencia de las élites o poderes locales hacia las decisiones de estos Consejos de Coordinación, la poca representatividad de los dirigentes, la debilidad de las organizaciones sociales, la baja calidad técnica de los proyectos presentados, así como la falta de participación en el proceso de concertación de varios sectores de la sociedad civil, tales como las mujeres, los indígenas, los ciudadanos más pobres y los sectores empresariales.⁶

Integración regional

Otro elemento que define la singularidad del actual proceso de descentralización peruano consiste en haberse iniciado con gobiernos regionales sobre base departamental y no sobre gobiernos regionales cuyos territorios constituyan regiones.

⁵ Consultar: Reuben, William y Leah Belsky (2006). "La Voz Ciudadana en la Rendición de Cuentas de la Política Social". En Cotlear, Daniel (ed.). *Un Nuevo Contrato Social para el Perú ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial, pp. 385-450; Monge, Carlos (2006). "La Descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática". En: Crabtree, John (ed.). *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 53-72; Grupo Propuesta Ciudadana (2006). *La Descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana; Chirinos Segura, Luis (2004). *Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana; Reuben, William, "Voz y Participación". En Giugale, Marcelo, Vicente Fretes-Cibils y John Newman. Perú. *La Oportunidad de un País Diferente. Próspero, Equitativo y Gobernable*. Lima: Banco Mundial, pp. 831-847; Grupo Propuesta Ciudadana, *Vigilancia del Proceso de Descentralización. Balance 2003-2006. Reporte Nacional Número 11*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 73-91; McNulty, Stephanie (2007). "Participación y Sociedad Civil: Experiencias de CCR y Presupuestos Participativos en Seis Regiones". En Panfichi, Aldo (ed.). *Participación Ciudadana en el Perú: Disputas, Confluencias y Tensiones*. Lima: PUCP, pp. 231-266.

También consultar: Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo (2006). *Presupuesto Participativo: Agenda Pendiente. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones*. Lima: Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo; Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2007). *Presupuesto Participativo 2007. I Informe Nacional de Monitoreo: Resultados del Proceso Participativo*. Lima: Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

⁶ Consultar: Monge, Carlos (2006), op. cit.; Reuben, William y Leah Belsky (2006), op. cit.; Grupo Propuesta Ciudadana (2006), op. cit.; Reuben, William (2006), op. cit.; Grupo Propuesta Ciudadana (2007), op. cit.; Távara Castillo, Gerardo (2007). "La Participación Ciudadana en el Contexto de la Descentralización en el Perú". En Grompone, Romeo (ed.), *La Participación Desplegada en la Política y la Sociedad. Temas Olvidados, Nuevos Enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 145-183; McNulty, Stephanie (2007), op. cit.

También consultar: Chirinos Segura, Luis (2004). *Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

El diseño normativo del proceso se configuró teniendo como objetivo político la instalación de gobiernos regionales en enero de 2003.

Ante la casi imposibilidad de contar en el nivel intermedio con regiones propiamente dichas, se optó por iniciar el proceso de descentralización en el nivel intermedio con gobiernos regionales sobre base departamental y, a la vez, desarrollar un conjunto de incentivos para lograr la decisión de las comunidades involucradas a favor de la conformación de regiones.

Los incentivos que la Ley N.º 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, considera para las regiones conformadas son: beneficios en el –hoy derogado– Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), prioridad para el acceso al crédito internacional, facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, canje de deuda por inversión, asignación de la recaudación de los impuestos internos, convenios de autogravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del Estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones.

El incentivo fiscal, es decir, la asignación de la recaudación de los impuestos internos, aparecía como el más importante. En concordancia con el Decreto Legislativo N.º 955, Ley de Descentralización Fiscal, las regiones conformadas de acuerdo con la ley tendrían una asignación del 50% de la recaudación de los siguientes impuestos internos nacionales: el impuesto general a las ventas sin comprender el impuesto de promoción municipal, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de personas naturales correspondiente a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Los incentivos para la conformación e integración de regiones no fueron significativos y la incidencia del incentivo más importante, el

fiscal –la cesión del 50% de la recaudación de impuestos internos nacionales hacia los gobiernos regionales–, tampoco, como lo demostrarían los resultados del referéndum del año 2005.

Mediante las Resoluciones Ministeriales N.º 157-2005-PCM, N.º 158-2005-PCM, N.º 159-2005-PCM, N.º 160-2005-PCM y N.º 161-2005-PCM, se aprobaron los expedientes técnicos para la conformación de las siguientes regiones: Ayacucho-Huancavelica-Ica, Nor Centro Oriente (Lima Provincias, Áncash, Junín, Pasco y Huánuco), Tacna-Arequipa-Puno, Norte (Lambayeque, Piura y Tumbes) y Apurímac-Cusco.

Los resultados del referéndum del 30 de octubre de 2005 fueron negativos para la conformación de regiones.

Los resultados negativos del referéndum indicaron –entre otros temas– la ruptura del consenso alrededor del proceso de descentralización en la última transición democrática. Diversas organizaciones políticas departamentales y nacionales se opusieron a la integración. Se verificó la inexistencia de incentivos políticos para ampliar las fronteras departamentales y pasar a circunscripciones regionales. Las citadas organizaciones políticas sintieron que se debilitaba su poder departamental o nacional y asumieron que la integración significaría una pérdida de poder territorial.

Entre las principales causas de los resultados negativos en el referéndum del año 2005 podrían indicarse, entre otras, que los promotores del proceso de descentralización no lograron generar masivos niveles de información ni tuvieron capacidad persuasiva ante los ciudadanos y ciudadanas involucrados, que la viabilidad técnica de algunas propuestas de conformación de regiones no se sustentó con total suficiencia, y que no se pudo enfrentar con éxito la fragmentación de nuestra sociedad productora de discursos heterogéneos y disímiles. Tampoco se lograron eliminar las percepciones ciudadanas

negativas de la experiencia de integración del proceso de regionalización anterior de fines del ochenta e inicios del noventa del siglo pasado.⁷

También influyó negativamente que los expedientes técnicos para la conformación de regiones fueron presentados sólo por los presidentes de los gobiernos regionales; que las autoridades locales, la ciudadanía y las organizaciones políticas no participaron desde un inicio en este proceso; y que hubo vacíos normativos relacionados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones que se conformarían (la determinación de la sede regional, la conformación del Consejo Regional, la distribución de los recursos de canon y regalía minera, la aplicación de los incentivos fiscales y la consideración de un plazo para concluir con el proceso de descentralización).

Actualmente, hay además un proceso muy relevante de consolidación de las circunscripciones departamentales. Entre otros factores, la transferencia de las competencias sectoriales y de los recursos determinados—especialmente el canon y la regalía minera— a los gobiernos regionales sobre base departamental ha consolidado a las circunscripciones departamentales.

A manera de brevísima conclusión

Se requiere un nuevo consenso sobre el actual proceso de descentralización política que reconstituya el acuerdo producido entre todos los actores políticos cuando se inició esta última transición democrática. Este nuevo consenso debe implicar una recuperación crítica del actual diseño normativo e institucional o su replanteamiento sin afectar la continuidad esencial del actual proceso de descentralización política.

⁷ Zas Friz Burga, Johnny (2006). “La Frustrada Regionalización”. En Forns Broggi, Santiago (ed.), *Nueva Crónica del Perú 2000-2005*. Lima: Santo Oficio, p. 228.