

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

La descentralización en el Perú

Alberto Adrianzén M.*

En una encuesta publicada por el Grupo Propuesta Ciudadana (1998) y aplicada en la primera quincena de noviembre de 1997, en Lima y en cuatro capitales de departamento –Huancayo, Cusco, Piura e Iquitos–, una mayoría de los encuestados afirmaba tener una visión crítica sobre el centralismo limeño y demandaba una efectiva descentralización del Estado y del poder. Los entrevistados, en su mayoría, opinaban que el desarrollo de la capital, Lima, se daba en desmedro del desarrollo de las provincias.

También la mayoría consideraba que las diferencias con Lima, en lugar de disminuir, habían crecido, y que lo más probable sería que, con el paso del tiempo, éstas crecerían aún más. No era extraño, en este contexto, que en departamentos como Cusco, Piura e Iquitos, la mayoría de los entrevistados afirmara que el gobierno, en lugar de invertir directamente en esas zonas, debería entregar dichos recursos a los municipios. También se encontró que una mayoría significativa de los encuestados en las cinco ciudades consideraba al gobierno no sólo como centralista, sino también como el responsable de que el proceso de descentralización no se hubiera materializado. En correspondencia, los individuos entrevistados se definían como descentralistas: consideraban importante la creación de regiones para el desarrollo de sus departamentos y demandaban, en su gran mayoría, elecciones democráticas para elegir a sus autoridades regionales. Incluso, una mayoría importante (en-

* Investigador principal, DESCO - Lima

tre el 62% y el 75%) opinaba que el nombramiento de las autoridades regionales por el Ejecutivo era lo que más le convenía a la reelección presidencial.

Sin embargo, este temperamento o estado de ánimo descentralista que se vive en la población no se refleja en el actual gobierno. Es consenso entre las fuerzas de oposición calificar al presente régimen no sólo como autoritario, sino como “hipercentralista” (Planas: 1998 y Dammert: 1999).

De otro lado, un documento publicado por el Banco Mundial, titulado *Más allá del Consenso de Washington. Las instituciones existen*, y cuyos autores son Shahid Javed Burky y Guillermo Perry, ratificaba esto en los siguientes términos:

- Que “...muchos de los servicios públicos siguen siendo de pobre calidad. Las reformas en el sector público han sido altamente selectivas, pasando por encima de las ineficientes agencias existentes para concentrarse en unas pocas privilegiadas (algunos ministerios y varias agencias) que han encabezado las reformas del Gobierno”.
- La presencia de “una estructura paralela de organización que en lo substancial sobrepasa la estructura del gabinete y ministerios”. Este documento afirma que “...el sistema *de jure* (de la administración pública) es sobrepasado por un sistema *de facto*”.
- Que “el sistema del manejo presupuestario y financiero es la contraparte de esta estructura organizacional paralela”, y, en la medida en que es “un sistema altamente centralizado, debilita el papel del gabinete y del Congreso en el proceso de vigilancia (o fiscalización) efectiva...”.

A este carácter centralizado del régimen o del gobierno se suma, igualmente, la centralización de la ciudad de Lima. Según información oficial del Instituto de Estadísticas e Informática (INEI), en 1996 en Lima vivía el 31% de la población total. Asimismo, concentraba el 55% del PBI, el 75% del PBI industrial, el 80% de la inversión privada, el 85% de los establecimientos industriales y el 90% de los servicios (comerciales, crediticios y financieros); el 85% de la generación de impuestos, el 96% de la recaudación fiscal y el 50% de la capacidad de consumo. En un reciente informe del Banco Mundial sobre el Perú, se afirma que la desigualdad regional, en lugar de disminuir, por el contrario, ha crecido en estos últimos años. A esto se suma la existencia de un régimen altamente presidencialista, una fuerte con-

centración y centralización del gasto público y una creciente dependencia por parte de los municipios de las transferencias del gobierno central. Lo que el tesoro público entrega a los municipios a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es apenas el 4% del presupuesto general de la República.

Sin embargo, sería un error y hasta una exageración sostener que este gobierno ha sido el único centralista. Nuestra historia republicana muestra cómo, a lo largo de estos años, lo “normal” o “usual” ha sido que los distintos gobiernos sean casi siempre centralistas. Según el congresista Daniel Estrada, en el período 1920-1996 los recursos municipales han caído en términos reales y su participación a 1996 no alcanza el nivel de 1945.

¿Qué entendemos por centralismo?

Antes de definir qué entendemos por centralismo, quisiéramos hacer la siguiente precisión. Si bien división o separación de poderes es lo mismo jurídicamente, este texto asume una perspectiva diferente, en la medida en que establece una diferencia entre Estado y régimen y, por lo tanto, entre división y separación.

Para nosotros, se dividen cosas o unidades que son iguales y se separan cosas que cumplen funciones distintas. Lo que queremos afirmar con ello es que la llamada división de poderes opera en el ámbito espacial estatal, puesto que lo que se divide es el Estado, que es una misma unidad. La división de poderes, en ese sentido, crea instancias de gobierno intermedias, distintas a la del gobierno central. Tanto es así, que las diversas instancias de gobierno, llámense central o intermedias, teóricamente tienen una misma fuente de legitimidad: el voto ciudadano. Esta división define el tipo de Estado: federal, centralizado o descentralizado.

De otro lado, la separación de poderes se da más bien en el ámbito institucional, al cumplir dichos poderes —el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial— funciones distintas. Como se ha dicho, uno separa cosas distintas o que cumplen funciones distintas. Esta separación de poderes define la naturaleza del régimen político.

Desde esta perspectiva, un Estado y un régimen serán más democráticos cuanto más separadas estén las instituciones o poderes y más dividido esté el Estado. Como es lógico, esta definición incorpora situaciones intermedias, como lo muestra el siguiente cuadro:

		división	
		+	-
separación	+	a	b
	-	c	d

Así, el Estado y el régimen más democráticos serán los que se ubiquen en la letra (a), mientras que los menos democráticos serán los de la letra (d). Las situaciones intermedias están contempladas en los casilleros (c) y (b).

Por centralismo entendemos, por un lado, la ausencia de gobiernos intermedios, la escasa o nula división del Estado y la escasa y nula separación institucional. Expresión de esta situación serán los escasos recursos económicos y administrativos que estas instancias manejen; asimismo, su menor grado de autonomía política respecto del gobierno central.

Finalmente, este trabajo sólo hablará del centralismo, entendido éste como escasa o nula división del Estado, y más concretamente del marco jurídico que, desde 1979 hasta la fecha, ha regulado y regula la descentralización en el país.

Marco jurídico de la descentralización

Primer período: 1979-1992

En este primer período se pueden encontrar los siguientes marcos jurídicos:

El constitucional:

En la Constitución de 1979, que estuvo vigente hasta 1993, encontramos las siguientes referencias al tema de la descentralización:

Artículo 79º: Este artículo, que está incluido en el Título II, Capítulo I, sobre El Estado y la Nación, señala lo siguiente: “El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su go-

bierno es unitario, representativo y descentralizado”. Hay que señalar que esta forma de tipificación del Estado peruano, de su forma de gobierno –al igual que en la Constitución de 1993, con algunas variantes, como veremos más adelante– y de su carácter descentralizado, al mismo tiempo que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez Constituciones anteriores a la de 1979. Como señala Ernesto Blume Fortni: “...en lo que atañe a la forma del Estado peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquélla, mientras que la Constitución de 1933 sí recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado peruano (el Estado era uno e indivisible)...”. Tal constatación, según este autor, significa, sin lugar a dudas, que a partir de la Constitución de 1979, y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de descentralizado...” (Ernesto Blume: 1997).

Sin embargo, interesa anotar lo siguiente: la descentralización opera en cuanto forma de gobierno y no en cuanto forma de Estado; es decir, en cuanto distribución del poder político. Sobre esto volveremos más adelante, cuando hablemos de la Constitución de 1993.

La otra mención se encuentra en el Capítulo XII, que lleva por título *De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales*, y que comprende 17 artículos. Dicho capítulo se inicia (Art. 252) con una definición de municipalidades en tanto órganos del gobierno local. Asimismo, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

En lo que respecta a las municipalidades, la Constitución señala que la administración la ejercen los concejos municipales, provinciales y distritales, conforme a la ley. Asimismo, se afirma que los alcaldes y regidores serán elegidos por votación directa en las jurisdicciones respectivas. Se precisa para qué las municipalidades (distritales y provinciales) son competentes (Art. 254) y luego se añaden otras competencias, específicamente a las municipalidades provinciales (Art. 255). Se señala que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación de los vecinos en el desarrollo comunal (Art. 256). En el Artículo 257, se define qué son bienes y rentas de las municipalidades. Se afirma que la capital de la República tiene un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

En lo que respecta a la regionalización y las regiones, se señala lo siguiente: “Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización” (Art. 259).

De otro lado, se afirma que la creación de regiones, comprendidas en el plan nacional de regionalización, es por iniciativa del Poder Ejecutivo, o por pedido de las corporaciones departamentales de desarrollo, con el voto favorable de los consejos provinciales. Cualquier modificación en la demarcación regional requiere “el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”. En la Constitución de 1993, las regiones surgen por iniciativa de la población, sobre la base de los departamentos.

Se precisan, asimismo, la autonomía económica y administrativa de las regiones y sus recursos. Se crea el Fondo de Compensación Regional, el que es distribuido equitativamente por el Poder Legislativo en la Ley de Presupuesto del Sector Público, de acuerdo a criterios tales como la población residente, la desocupación o la subocupación, la tasa de migración y el rendimiento del impuesto a la renta.

En los Artículos 264 y 265, se señalan los órganos del gobierno regional: la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia. La Asamblea Regional está compuesta por tres sectores: el primero, compuesto por el personal elegido directamente; el segundo, compuesto por los alcaldes provinciales y el tercero por “instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la misma”. La proporción la fijará una ley posterior. Se precisa que el mandato por elección dure cinco años, y el mandato de los restantes, tres años. A la Asamblea Regional le corresponde, entre otras atribuciones, elegir al presidente de la región.

Se afirma que la “Delegación de competencia que acuerde el Poder Legislativo a la región supone siempre subordinación a la legislación nacional” (Art. 266) y que “Las normas aprobadas por la Asamblea Regional se elevan al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación dentro de los quince días siguientes de aprobadas. El Ejecutivo puede vetarlas” (Art. 267).

Finalmente, se señala que el presidente y el consejo constituyen el órgano ejecutivo de la región, y se especifican sus funciones (Art. 268). En el Título VIII, *Disposiciones Generales y Transitorias*, encontramos lo siguiente:

- En la segunda disposición se señala que las elecciones municipales deberán realizarse dentro de los primeros seis meses siguientes a la instalación del gobierno constitucional.
- En la cuarta, se afirma que, mientras no se constituyan las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único. La idea era que, una vez concluido el proceso de regionalización, la Cámara de Senadores se convertiría en una cámara regional.
- En la novena, se indica que el Poder Ejecutivo presentará al Poder Legislativo, dentro del plazo máximo de tres años, el proyecto de plan nacional de regionalización, y que la creación de las regiones se efectuará dentro de los cuatro años siguientes, mediante leyes orgánicas.
- En la décima se crea, de manera transitoria y donde éstas no existan, corporaciones o juntas departamentales de desarrollo. Sobre las CORDES se puede decir lo siguiente: “Si bien eran organismos desconcentrados, esto es, de función delegada, su perspectiva era alistar el traspaso a entidades realmente descentralizadas que iban a ser las regiones...” (Dammert:1999).

El plan nacional de regionalización

El 26 de noviembre de 1892 y en cumplimiento con la novena disposición transitoria de la Constitución, el Consejo de Ministros del segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) aprueba el primer proyecto del plan nacional de regionalización, y lo envía al Congreso de la República.

El 24 de mayo de 1983, el Senado, prácticamente por unanimidad, devuelve al Poder Ejecutivo dicho plan de regionalización, al considerar que “no cabría modificación alguna de acuerdo al procedimiento especial al respecto, establecido en la Constitución” (Dammert:1999). Para este autor, la falta de aprobación de dicho plan unía a aquéllos que querían avanzar más en el proceso de descentralización, con quienes no querían que se diera el más mínimo paso. Según Dammert, las observaciones al plan de regionalización fueron las siguientes:

- El Plan se limitaba a definir una alternativa de demarcación regional, y dividía el país en doce regiones y una área metropolitana de Lima y Ca-

llo, sin llegar a definir en forma clara y precisa los mecanismos concretos mediante los cuales se implementaría y se llevaría a cabo una efectiva descentralización y desconcentración política, administrativa, económica y social.

- Planteaba un “cronograma tentativo” para poner en ejecución el plan, cuando la Constitución obligaba a plazos precisos.
- No definía las sedes de las regiones, ni los mecanismos para definir las, en caso de que fueran rotativas, y trasladaba la responsabilidad a las asambleas regionales.
- Se definía en forma general y no precisa una estructura orgánica para los doce gobiernos regionales. Para Lima y Callao, como área metropolitana, no se definía cuáles serían la organización y los estamentos.
- En cuanto a la propia demarcación regional, existían aspectos conflictivos en casi todas las regiones.

Algunas regiones propuestas no conformaban unidades geoeconómicas, según el criterio de algunos parlamentarios.

Frente a este *impasse*, que amenazaba con impedir el cumplimiento del mandato constitucional, el senador aprista Ramiro Priale propone una ley de bases de la regionalización, la cual debería estar orientada a delimitar las regiones y su estructura orgánica. Además, señalaba que las regiones no debían ser más de doce.

Con esta solución política y de compromiso, el plan de regionalización fue aprobado por el Congreso el 31 de mayo de 1984, y promulgado por el Ejecutivo el 20 de junio de ese mismo año (ley 23878).

Como afirman varios autores, el Plan Nacional tenía un diagnóstico correcto sobre el centralismo; sin embargo, sus normas eran muy genéricas, enmarcadas en la Constitución y en la normatividad administrativa de planeamiento.

Según Dammert, “el Plan, que era parte de las normas constitucionales sobre descentralización, resumía objetivos en forma abstracta. Lo mismo se puede decir de las definiciones conceptuales de desarrollo, descentralización, desconcentración, región...”.

De otro lado, dicho plan establecía, entre otros puntos, las pautas para la delimitación regional; fijaba criterios para la administración de los gobiernos regionales; diseñaba la estructura orgánica de dichos gobiernos, al agrupar a

los llamados sectores en asuntos sociales, productivo-extractivos, productivos de transformación y en asuntos de infraestructura; precisaba lineamientos para el manejo económico y financiero de las inversiones en las regiones y daba orientaciones en los aspectos financieros del gobierno regional, en presupuesto e inversiones. Finalmente, se señalaba que, en las elecciones generales de 1995, deberían elegirse los primeros gobiernos regionales.

Congruente con esta ley, en 1984, el gobierno de Fernando Belaúnde envía al Congreso de la República la ley de bases de la regionalización, la que incluía, como era de esperarse, una nueva delimitación regional. Según esta propuesta, se creaban once regiones en el país.

- Grau: Tumbes y Piura.
- Atahualpa: Amazonas, Cajamarca y Lambayaque.
- Gran Chimú: Libertad y Ancash.
- Chavín: San Martín y Huánuco.
- Antisuyo: Loreto y Ucayali.
- Santa Rosa: provincias del departamento de Lima, con excepción de las provincias de Lima y de El Callao.
- Huanca: Junín y Pasco.
- Paracas: Ica, Huancavelica y Ayacucho.
- Bolognesi: Arequipa, Tacna y Moquegua.
- Garcilaso: Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
- Manco Capac: Puno.

Sin embargo, no hubo acuerdo al respecto y se trasladó la discusión al próximo gobierno, encabezado por líder aprista Alan García (1985-1990), de modo que fue retomada en febrero de 1987, durante una legislatura extraordinaria convocada por el presidente García para discutir este punto.

La ley de bases de regionalización

La ley de bases de regionalización es promulgada el 19 de marzo de 1987 (ley 24650), es decir, después de un mes de reiniciada la discusión sobre este tema.

La principal variación respecto al acuerdo político de 1984 es que, en esta ley de bases, se incorporará el espacio microrregional. Hasta ese momento, la división espacial, que era un consenso, comprendía lo siguiente: regiones, provincias y distritos. El espacio microrregional se convertía en un espacio intermedio entre la región y las zonas donde existían sectores campesinos pobres. Según Dammert, este nuevo espacio

“era correspondiente y en muchos casos paralelo a las municipalidades provinciales. Entre 1985 y 1986, las microrregiones habían sido impulsadas con funcionarios del gobierno central, como niveles de planificación. Ahora se les daba un estatuto especial de gobierno, con rentas, atribuciones y competencias significativas. Para hacer patente su importancia, estas microrregiones, mutadas de oficinas de planeamiento en órganos de gobierno, eran paralelas a las municipalidades, debilitando así a una institución básica de la descentralización” (Dammert: 1999).

Incluso, estas microrregiones debían brindar la mayor parte de la prestación de los servicios y la atención de los asuntos administrativos de cada gobierno regional. Esta estructura será retomada años después por el gobierno de Alberto Fujimori.

El 10 de febrero de 1988, el gobierno de Alan García promulga la ley 24792, que modificaba y ampliaba la ley de bases aprobada un año antes. Las principales modificaciones, y que son muy importantes, son las siguientes:

- Se amplían las competencias sectoriales administrativas de los gobiernos regionales, y se les traslada, sin recursos económicos, una parte significativa de la administración pública.
- Se les aumentan funciones como la capacidad de expropiación; se homogeneizan los rangos, competencias y funciones para los futuros gobiernos regionales.
- Se desarrolla la estructura orgánica de las regiones, especialmente en lo relativo a las secretarías, que alcanzan un estatus de ministerios regionales.
- Se rectifica lo que respecta a los espacios microrregionales.
- Se formula la economía presupuestal de las regiones, “planteando la obligación del poder ejecutivo de incrementar en cada ejercicio anual no menos del 2,5% de los ingresos permanentes del tesoro para ser transferidos a las regiones, hasta que sean el 60%; destina el 25% del

IGV, agregándose en el debate el de la renta, y crea el sistema bancario regional” (Dammert:1993).

- Se mantiene a las regiones sujetas a las transferencias del gobierno central por una determinada cantidad años, en espera de que las regiones puedan incrementar sus recursos propios.

Con estas modificaciones, se promulgaron 11 leyes de región, con lo que se crea una cantidad igual de regiones en el país. Éstas eran:

- Grau: Tumbes y Piura.
- Nor Oriental del Marañón: Cajamarca, Lambayeque y Amazonas.
- V.R. Haya de la Torre: La Libertad.
- San Martín.
- Amazonía: Loreto.
- Cáceres: Junín, Pasco y Huánuco.
- Libertadores-Wari: Ica, Ayacucho y Huancavelica.
- Arequipa.
- Inka: Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
- José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna.
- Ucayali.

De estas 11 regiones, cinco eran departamentos. Además, se dejaba en suspenso el caso de Lima y El Callao.

En noviembre de 1989, conjuntamente con las elecciones regionales, se eligen cinco gobiernos regionales (Grau, Amazonía, Mariátegui, Arequipa y Ucayali). En 1990, en coincidencia con las presidenciales, se eligen las otras seis regiones.

Como se sabe, esta experiencia regional llega a su fin con el golpe de Estado del 5 de abril, al clausurarse los gobiernos regionales y crearse, en cada región, los consejos transitorios de administración regional (CTAR), cuyas autoridades eran nombradas por el Ejecutivo. Hay que recalcar que, en los meses previos al golpe de abril, se desarrolló una abierta polémica entre los presidentes regionales y el presidente Fujimori. Es en ese tiempo cuando el Presidente opondrá a la regionalización vigente la importancia de las municipalidades, como factor clave de un nuevo proceso de descentralización (Pedro Planas: 1998).

La ley orgánica de municipalidades

El 8 de junio de 1984, el Congreso, después de la negativa del Ejecutivo y de acuerdo con el Artículo 193 de la Constitución de 1979, promulgó la ley 23853 o ley orgánica de municipalidades. Esta ley venía a reemplazar al decreto legislativo 051, de marzo de 1982, que modificaba la entonces aún vigente vieja ley de municipalidades, de junio de 1884.

Esta ley orgánica de municipalidades, en opinión de Pease y Gibaja, precisa varios aspectos que la Constitución (de 1979) norma de manera general:

“Así, establece las funciones y competencias específicas de las municipalidades. En particular, señala la capacidad de las municipalidades para generar y administrar sus propias rentas; a este nivel establece que las municipalidades tienen la potestad de decidir e imponer determinados tributos –aunque no se trata de impuestos en sentido estricto–, como tasas, arbitrios y derechos. Además, la Ley establece las atribuciones del Alcalde, de los regidores a título individual, del concejo municipal y, en general, las características de la administración municipal. Inclusive, norma de modo reglamentario algunos aspectos, como su intervención en materia de expropiaciones y en el ámbito del desarrollo urbano. En términos generales, todos los consejos provinciales tienen atribuciones similares, y cada uno de ellos constituye la cúspide de un sistema que reúne un número variable de consejos distritales. Pero la realidad social y económica, la geografía, el tamaño de las ciudades, la relación campo–ciudad al interior de la misma provincia, son muy variadas y, por tanto, la realidad de los municipios también lo es” (1989).

Para estos autores, los municipios, en tanto gobiernos locales, son parte de la organización institucional del Estado. Como dicen, casi como una premonición de lo que vendría después,

“hasta hoy las municipalidades son las únicas instancias de gobierno que existen fuera del gobierno central (o nacional), pues las regiones que prevé la Constitución (se refiere a la de 1979) como instancias de gobierno no existen aún (fueron abolidas en 1992) y los departamentos son subdivisiones administrativas del Gobierno Nacional, sin capacidad efectiva de resolver, a ese nivel, problemas fundamentales de la población”.

De otro lado, cabe señalar que, en el país, hay más de 180 municipios provinciales y un poco más de 1.800 municipios distritales. Cada municipio provincial está conformado por los municipios distritales que lo integran. En ese sentido, los municipios distritales tienen una autonomía relativa, ya que están subordinados al provincial en varios aspectos y funciones.

Hay que mencionar como parte de este marco jurídico, debido a su importancia, al fondo de compensación municipal. Este fondo se crea el 29 de diciembre de 1982, mediante la ley 23552 o ley de impuesto al valor del patrimonio predial. En el Artículo 23 de esta ley se señala lo siguiente:

“Creáse el Fondo de Compensación Municipal cuyo recurso será el 10% del ingreso producido por el presente tributo. Será aportado por los consejos distritales de las provincias capital de departamento con población urbana mayor de 20.000 habitantes. Dicho porcentaje será entregado mensualmente por los referidos consejos al Banco de la Nación en una cuenta denominada Fondo Nacional de Compensación Municipal, bajo responsabilidad del alcalde respectivo”.

En el artículo siguiente, se señala que dicho Fondo será distribuido entre los distritos de población urbana menor de 5.000 habitantes, con excepción de los de Lima metropolitana.

En diciembre de 1984, mediante la ley 24030, que establece normas relativas al financiamiento del sector público, se crea el impuesto de promoción municipal,

“que será específico y estará constituido por el 1% de las transacciones agravadas por el Impuesto General de las Ventas (IGV o IVA). El Banco de la Nación será el encargado de la recaudación, y la distribución mensual se efectuará en proporción del treinta por ciento para el Consejo Provincial de Lima y el setenta por ciento para los demás consejos provinciales de la República. Este último porcentaje se distribuirá en un 50% en partes iguales entre los demás consejos provinciales y el otro 50% atendiendo a su población. En cada provincia se distribuirá de su total respectivo un 5%, que para efectos de compensación, serán entregados a los 3 consejos distritales de menores recursos y mayor población. La ejecución presupuestal de estos recursos será del siguiente modo: 50% para gastos corrientes y 50% para gastos de inversión”.

La composición del fondo y su distribución, así como el impuesto de promoción municipal, serán modificados mediante el decreto legislativo 776, de diciembre de 1993, llamado ley de tributación municipal. Sobre ello, volveremos más adelante.

Para 1993, un año después del golpe, casi nada de este marco jurídico quedaba en pie, sólo la ley orgánica de municipalidades. Sin embargo, esta última sufrió una serie de modificaciones, por lo que, al decir de Ernesto Blume, actual asesor legal del municipio de Lima, se estaba frente a un “despojo normativo” de las competencias y funciones municipales. Un documento interno del Grupo Propuesta Ciudadana llegó a contabilizar, en 1997, un poco más de 20 normas que modificaban directa o indirectamente la ley orgánica de municipalidades y que restaban autonomía y limitaban las competencias y funciones de los municipios, en particular de los provinciales. En la actualidad, existe en el Congreso de la República una nueva propuesta de ley orgánica de municipalidades que, según los expertos, introduce modificaciones en el ámbito provincial y restringe el derecho de participación ciudadana.

Segundo período: 1992-1998

Esta segunda fase se inicia con el golpe de Estado del 5 de abril, que tendrá como expresión más importante, en el ámbito de la descentralización, la supresión del proceso de regionalización. El gobierno de facto promulgó el 6 de abril, un día después del golpe, el decreto ley 25418, que estableció, en el inciso 9 del Artículo 2, la necesidad de “desarrollar un esquema racional de descentralización y desconcentración de acuerdo a las necesidades de las regiones”. Esta “racional” determinación, afirma Enrique Bernaldes, se complementó con el decreto ley 25432, por el que se disolvieron las asambleas regionales y los consejos regionales de todos los gobiernos regionales establecidos. Además, se conformaron los consejos transitorios de administración regional, nombrados directamente por el Ejecutivo (Bernaldes:1996).

En este segundo momento, dos serán los pilares jurídicos del proceso de descentralización: la Constitución de 1993 y la ley marco de descentralización (ley 26922), promulgada el 2 de febrero de 1998. A estos se suma el decreto legislativo 776, al que hemos hecho mención líneas arriba.

El constitucional

La Constitución de 1993 repite, con algunas variantes, la fórmula contenida en la anterior Constitución de 1979: “El Perú es una República democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (Art. 43)”. El cambio más importante, además de la eliminación de considerar a la República del Perú como basada en el trabajo, es que el Estado es uno e indivisible. Con ello se extremaba la separación y la diferencia entre Estado descentralista y gobierno descentralista, y vinculaba exclusivamente el tema de la descentralización a la forma de gobierno y no a la distribución de poder. Por ello, el gobierno se organiza simultáneamente de manera desconcentrada y descentralizada.

Como dice un documento de Propuesta Ciudadana (1996):

“El Gobierno Nacional se estructura en unidades de diverso rango que van desde los distritos hasta las regiones, pasando por las provincias y departamentos. Cada una de ellas es una circunscripción reconocida por la Constitución como entidad gubernamental. El problema que se advierte del texto constitucional radica en las características que tendrían las unidades de gobierno de dichas circunscripciones. O dicho de otra forma, la Constitución no establece con claridad qué tan desconcentradas o descentralizadas serán las instancias gubernamentales, distintas al gobierno central-nacional, a conformarse. Esto plantea como primer tema de debate el análisis de la descentralización en el plano de las formas de gobierno. Nuestro planteamiento es que la Constitución no ha querido asumir el tema de descentralización como una forma de Estado. Si lo hubiera hecho, se tendría que discutir, en cambio, el tamaño de las cuotas del poder político por asignar a cada unidad territorial”.

En otro pasaje de este documento se precisa que:

“La Constitución plantea la descentralización como una forma de ejercicio de gobierno; es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos. La decisión sobre lo que debe administrarse (contenido) o no en el gobierno de las entidades descentralizadas, es un asunto reservado al ejercicio del poder político. La pregunta que sigue entonces es quién, cómo y cuándo

ejerce el poder político. En el esquema Constitucional de 1993, el ejercicio del poder estatal se concentra en el gobierno central. Su ejercicio está regulado por las normas del Poder Ejecutivo y está relativamente equilibrado por los otros poderes públicos (legislativo y judicial), así como otros mecanismos de control constitucional. En la realidad, las relaciones de poder son definidas por instituciones y grupos extra-constitucionales (económicos, militares, eclesiásticos, gremiales y sociales), principalmente”.

De otro lado, la Constitución de 1993 abrió las posibilidades de un presupuesto descentralizado. En el segundo párrafo del Artículo 77 del capítulo IV: *Del régimen tributario y presupuestal*, se lee lo siguiente: “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos. Su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización”. Sin embargo, esto no ha sido posible por la inexistencia de regiones y gobiernos regionales. El presupuesto de la República se organiza a partir de dos criterios: de un lado, las funciones, que son 16 y que identifican las acciones por ser ejecutadas por los pliegos presupuestarios y, del otro, los sectores, que ascienden a 27, y que incluyen a los ministerios. Los sectores se dividen en gobierno central (27 instancias) e instancias descentralizadas, que ascienden a 116. Cada una de estas instancias descentralizadas depende de los 27 sectores del gobierno central, puesto que son subpliegos de los mismos. Para que el lector tenga una idea aproximada sobre el grado de centralismo, basta decir que los sectores pertenecientes al gobierno central representan aproximadamente el 75% del total del presupuesto de 2000. Si bien este porcentaje es alto por el traslado de recursos que antes estaban en las CTAR a los sectores salud y educación para su traslado a los municipios, lo normal es que los sectores del gobierno central representen dos tercios del total.

De otro lado, la Constitución de 1993 le dedica el capítulo XIV a la descentralización, bajo el título: *De la descentralización, las regiones y las municipalidades*. Las principales diferencias, más allá de su cortedad, si comparamos este articulado con el de 1979, son las siguientes:

- La descentralización y, concretamente, la regionalización es tratada en sólo tres artículos, con lo cual el tratamiento de este tema es genérico y restringido. En la Constitución de 1979, el tema de la regionalización es tratado en diez artículos bastante extensos, por lo demás.

- La descentralización es entendida como un proceso permanente sin plazos definidos (Art. 188).
- El territorio es dividido en regiones, departamentos, provincias y distritos en “cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera desconcentrada y descentralizada” (Art. 189). Esto significa el resurgimiento de los departamentos que, en la Constitución de 1979, debían desaparecer como consecuencia del desarrollo de las regiones, con lo que se crea un vacío legal, puesto que se define el órgano que corresponde a los departamentos. Finalmente, en dichas circunscripciones, es el “gobierno unitario” y no la población o el Estado quien se expresa en los órganos de gobierno de esas circunscripciones, con lo cual la autonomía está en cuestión.
- Se les reconoce a las regiones, además de una autonomía económica y administrativa –como en la Constitución de 1979–, una autonomía política.
- Se establece que la estructura orgánica de las regiones y sus funciones se fijen conforme a la ley.
- Se señala que las máximas autoridades de la región son el presidente, que será elegido por sufragio directo por cinco años, y puede ser reelegido, y el consejo de coordinación regional. El número de miembros del consejo será definido por una ley. Los alcaldes provinciales o sus representantes son miembros de pleno derecho de dicho consejo.
- Las regiones se crean por iniciativa popular y no por el Ejecutivo.
- Un departamento puede ser una región.

Respecto a los municipios, se puede señalar lo siguiente:

- Se incorpora la autonomía a los municipios.
- No se hace ninguna distinción en cuanto a competencias entre municipalidades provinciales y distritales.
- Se establece que la alcaldía tiene funciones ejecutivas, mientras que el concejo que reúne a los concejales, funciones normativas y fiscalizadoras.
- Se eleva a rango constitucional al fondo de compensación municipal.

En las disposiciones finales y transitorias, se establece lo siguiente:

- En la quinta, se señala que “las elecciones municipales se alternan con las generales de modo que aquéllas se realizan a mitad del período presidencial, conforme a la ley”. Para el efecto, el mandato de los alcaldes y regidores que sean elegidos en las dos próximas elecciones municipales durará tres y cuatro años, respectivamente.
- En la séptima, se afirma que “el primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único”. Hay que destacar que el código electoral, promulgado en 1997, sanciona el distrito único nacional, y descarta el distrito electoral múltiple como fuera en la década de los ochenta.
- En la octava, se precisa que las normas de descentralización tienen prioridad, para permitir “tener autoridades elegidas a más tardar en 1995”. Como sabemos, esta norma no se ha cumplido.
- La duodécima incorpora al departamento como parte de la organización política de la República.
- La decimotercera establece que, “mientras no se constituyan las regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con esta Constitución, el Poder Ejecutivo determinará la jurisdicción de los consejos transitorios de administración regional, actualmente en funciones según el área de cada uno de los departamentos del país”. Hasta la promulgación de la ley marco de descentralización, en 1998, el área de jurisdicción de las CTAR fue la de las antiguas regiones. Desde 1999, la nueva área son los departamentos.

La ley marco de descentralización

Al incumplirse el plazo constitucional para elegir autoridades en 1995, se abre un debate nacional entre diversos sectores y el gobierno. Municipios, alcaldes, partidos políticos, ONGs y otros sectores demandarán la promulgación de una ley de regionalización para iniciar así el proceso de descentralización del país.

Frente a estas demandas, el gobierno responderá promulgando la ley marco de descentralización (ley 26922). La misma fue vista por el gobierno como una ley de desarrollo constitucional que “contiene las normas que ordenan el proceso de descentralización, a fin de efectuar su implementación gradual, estableciendo un sistema de relaciones interinstitucionales en el marco de un gobierno representativo y unitario” (Art. 1). Para otros, en particular para la oposición, fue un instrumento legal que no sólo le permitió al gobierno retrasar el proceso de regionalización, sino también preparar el camino de la segunda reelección del presidente Fujimori.

Pero, más allá de esta polémica, lo cierto es que la ley aportó poco al proceso de regionalización. Si bien pretende aclarar conceptos, objetivos y precisar competencias, lo cierto es que representa un paso más en el proceso de centralización que se vive en el país desde 1992, puesto que hace depender el proceso de regionalización del Ejecutivo y, en concreto, del Ministerio de la Presidencia.

En el Artículo 12 se lee:

“El proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito territorial de los departamentos. Con este fin, a partir de la vigencia de la presente Ley, créanse los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos del país, como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 14 de la presente Ley”.

En el Artículo 14, titulado *De la relación con el Ministerio de la Presidencia*, se lee: “El Ministerio de la Presidencia aprueba las metas, estrategias y actividades de los Consejos Transitorios de Administración Regional y evalúa los resultados de su gestión”.

Finalmente, en el inciso primero de la segunda disposición complementaria, se precisa que “las Direcciones Regionales y Subregionales a cargo de los Consejos Transitorios de Administración Regional, se incorporan a sus respectivos Ministerios, a partir del 1 de abril de 1998. Dicha incorporación incluye al personal con los niveles de categorías que les correspondan, así como el acervo documentario, bienes patrimoniales y recursos financieros del presupuesto asignado para las funciones y servicios que se trasladan”.

El decreto legislativo 776

Con este decreto, el gobierno –como dice el artículo primero de esta norma- buscó “racionalizar el sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyan renta de los gobiernos locales y optimizar su recaudación”. Hay que tener en cuenta que los recursos municipales son dos: los directamente recaudados y los provenientes del fondo de compensación municipal. En zonas rurales y/o pobres, los recursos del Fondo son de vital importancia para los municipios, puesto que constituyen lo básico, por no decir el ciento por ciento de sus recursos.

Lo más importante de esta norma son los siguiente puntos:

- Reduce y precisa el número de impuestos municipales. En el Artículo 6 se señala que son seis estos impuestos: predial, alcabala, patrimonio automotriz, apuestas, juegos y espectáculos públicos.
- Se modifica el fondo de compensación municipal (Art. 86). Éste, de ahora en adelante, estará constituido por el impuesto de promoción municipal, el impuesto de rodaje y el impuesto a las embarcaciones de recreo.
- Si bien se dice que los criterios de distribución de dicho fondo serán determinados por decreto supremo, se afirma que el porcentaje que se asigne a las municipalidades provinciales no será mayor al 20%. Luego, esto será modificado, de manera que el porcentaje ascienda al 30%.
- Es el Ministerio de Economía y Finanzas quien determinará anualmente los índices de distribución. Como se sabe, estos índices toman en cuenta población, zona rural y tasa de mortalidad.
- Se señala que los recursos de este fondo no podrán ser empleados en gasto corriente. Luego, esto fue modificado, y se estableció que el uso de este fondo para gasto corriente podría ascender al 20%.

Una muy breve reflexión final

Si definimos la descentralización como una reforma política que implica un proceso en el cual se da una nueva distribución de poder en instancias o ni-

veles de gobiernos, autónomos entre sí, con funciones y competencias claramente delimitadas y con recursos económicos suficientes, se puede afirmar que, en el país, no sólo no existe un real proceso de descentralización y de regionalización, sino que éste está bastante lejos de llevarse a cabo. Con ello, el Perú se encuentra atrasado, si se lo compara con todos los países que conforman la Comunidad Andina.