



# **Evaluación del Proceso de Descentralización Relaciones Intergubernamentales**

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,  
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**



# CONTENIDOS

1. El modelo constitucional: Estado Unitario y Descentralizado
2. Antecedentes y bases normativas del proceso
  - a. Ley de Bases de la Descentralización
  - b. Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades
  - c. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
3. Principales problemas identificados
4. Recomendaciones y propuestas
5. Hacia una agenda común.

# 1. El modelo constitucional: Estado unitario y Descentralizado



La Constitución Política (Artículo 43) se refiere a un modelo de Estado ***unitario y descentralizado***. Este modelo se encuentra en un nivel intermedio entre el Estado desconcentrado y el Estado federal.

Lo que distingue a estos distintos tipos de Estado es el ***grado de autonomía*** que reconocen a los gobiernos descentralizados. Esta autonomía, en el caso de los gobiernos regionales y locales, supone la elección de sus autoridades, la capacidad de dictar normas con rango de ley y el ejercicio de competencias específicas.

La distribución de competencias establecidas por la Constitución y las leyes, exige coordinaciones entre los tres niveles de gobierno en un marco de relaciones intergubernamentales.

## 2. Antecedentes y bases normativas

# La Ley de Bases de la Descentralización

*Ley de Bases de la Descentralización* se propuso como finalidad (artículo 3), “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”.

Establece los términos en los cuáles deben darse las relaciones entre los tres niveles de gobierno (artículo 49.1), debiendo ser éstas relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con el de las regiones y localidades; sobre todo para el caso del ejercicio de las funciones compartidas

Asimismo, la LBD establece los tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables) y desarrolla un régimen general de competencias en cada caso, en las que junta competencias sectoriales o materiales con atribuciones o facultades de gestión. Asimismo, la LBD regula los distintos tipos de competencias municipales.

## 2. Antecedentes y bases normativas

### La LOGR y la LOM



Establece como de los misión gobiernos regionales “organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región” (artículo 5).

Reconoce las competencias establecidas en la Constitución Política y desarrolla las competencias exclusivas y compartidas, y las funciones generales y específicas. Estas últimas, relacionadas a las distintas materias competenciales (artículos 47 al 65 de la LOGR).

# 2. Antecedentes y bases normativas

## La LOGR y la LOM

---



Título V de la LOM establece las competencias y funciones generales y específicas de las municipalidades provinciales y distritales, en las materias que les corresponde (espacio físico, servicios locales, protección y conservación del ambiente, desarrollo económico local, servicios sociales, participación vecinal y prevención de consumo de drogas).

Capítulo II del Título V, señala funciones y competencias exclusivas y compartidas a nivel provincial y distrital, en materias como: educación, cultura, deporte y recreación; abastecimiento y comercialización; programas sociales, seguridad ciudadana; y promoción del desarrollo económico local.

# 2. Antecedentes y bases normativas

## La LOPE



Dos principios: “**organización e integración**”, para que el Poder Ejecutivo coordine y cooperen de manera continua con los gobiernos regionales y locales”; y el “**principio de competencia**”, por el cual el Poder Ejecutivo asume sus competencias sin asumir las de otros niveles de gobierno.

Una de sus competencias exclusivas es la del diseño y supervisión de políticas sectoriales y nacionales (rectoría), concordados con el carácter unitario y descentralizado.

Las competencias compartidas (artículo 5) están regidas por la Constitución, la LBD, LOGR, LOM, así como las Leyes de Organización y Funciones de cada sector.

# 2. Antecedentes y bases normativas

## La LOPE



Las LOF no cumplieron con la Cuarta Disposición Complementaria de la LOPE, de precisar las competencias exclusivas y compartidas de cada sector con los gobiernos regionales y locales.

La LOPE al no haberse aprobado al inicio del proceso de descentralización sino al final, no permitió un mejor marco normativo junto con la LOGR y la LOM, para que las LOF, pudieran regular de mejor manera el régimen de competencias.

Existen otras leyes sectoriales que agregan funciones y competencias a las que las LOF ha establecido en el marco de la LOPE. Se propone una revisión de todo este marco normativo y una identificación de los procesos que involucran a cada nivel de gobierno en la producción de bienes y servicios.



### 3. Principales problemas identificados

Imprecisión en la distribución de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno:

- La distribución de competencias y funciones, como se ha visto, ha generado muchas superposiciones, vacíos y duplicidades que han sido resueltas, solo en algunos casos y en vía de acción de inconstitucionalidad, por el Tribunal Constitucional.
- El Ejecutivo ha expresado recientemente su voluntad de eliminar estas superposiciones, a partir de la delimitación de competencias en procesos claves.
- Para ello se requiere identificar primero los problemas específicos que se han producido y proponer cambios en el marco de la progresividad del proceso de descentralización.

# 3. Principales problemas identificados

Débiles espacios de articulación intergubernamental:

- A partir de 2007, con la desactivación del CND, se eliminó la conducción intergubernamental del proceso, la Secretaría de Descentralización es un órgano del Poder Ejecutivo que conduce el proceso y el CCI no se ha puesto en funcionamiento.
- Con el inicio del nuevo gobierno se han impulsado los GORE y MUNI Ejecutivos, sin embargo son espacios de diálogo y concertación básicamente orientados a la solución de problemas de gestión regional con los sectores correspondientes y el establecimiento de acuerdos en torno a proyectos de inversión.
- Debe evaluarse en qué medida estas nuevas formas de articulación intergubernamental responden o no a los objetivos del proceso de descentralización en el Perú.

# 3. Principales problemas identificados

Límites en los nuevos enfoques de la descentralización:

- El nuevo “enfoque de desarrollo territorial” que propone el Poder Ejecutivo, estaría vinculado al desarrollo de estos nuevos espacios de articulación (GORE y MUNI Ejecutivos), con los límites que ya hemos señalado.
- Se está avanzando desde la PCM en el análisis de las competencias compartidas entre niveles de gobierno desde un enfoque de procesos para la entrega de productos (bienes y servicios). Sin embargo, solo comprende determinados sectores (Educación, Transporte, Agua y Saneamiento, Salud) y para algunos procesos priorizados; lo cual podría resultar insuficiente frente a las demandas existentes al proceso de descentralización.
- Siguiendo las recomendaciones de la OCDE se empieza a poner en funcionamiento las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), pero son básicamente que prioriza la articulación horizontal en un contexto de debilitamiento en las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.

### 3. Principales problemas identificados

Dificultades en el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado:

- Se ha dicho que el modelo unitario y descentralizado supone el reconocimiento de autonomía a los niveles descentralizados de gobierno. Se ha avanzado medianamente en el ejercicio de autonomía política y administrativa, pero aún poco en lo que se refiere a la autonomía económica.
- Al respecto la Ley de Descentralización Fiscal, condiciona la mayor transferencia de recursos y generación de ingresos para los gobiernos descentralizados, a la conformación de nuevas regiones. Este es un proceso que se ha detenido, con lo cual el funcionamiento del modelo unitario y descentralizado se ve limitado por esta situación.
- La conformación de nuevas regiones, además, pondría en el debate las competencias y funciones que asumirían estas nuevas entidades territoriales.

## 4. Recomendaciones y propuestas

Al Poder Ejecutivo:

- Retomar el carácter intergubernamental de la conducción del proceso de descentralización y su seguimiento como política de Estado.
- Evaluar los resultados alcanzados por los diferentes espacios de coordinación intergubernamental desarrollados para acompañar procesos de transferencias de competencias y funciones a los niveles descentralizados.
- Incorporar enfoque de procesos en el análisis del funcionamiento de las distintas fases de ejecución de competencias compartidas, en el marco de la gestión descentralizada.
- Se debe evaluar el funcionamiento de los GORE y MUNI Ejecutivos, para que fortalezcan el modelo de gestión descentralizada y no solo sean espacios de coordinación operativa con el Poder Ejecutivo.

## 4. Recomendaciones y propuestas

Al Poder Legislativo:

- Retomar la revisión y análisis de las iniciativas y proyectos de ley presentados con el objetivo de ordenar y culminar la distribución de competencias y funciones hacia los niveles descentralizados de gobierno.
- Precisar, en el caso de las municipalidades, qué tipo de competencias van a ser asumidas por estos niveles de gobierno y bajo qué condiciones de funcionamiento; y acordar una nueva tipología de gobiernos locales.
- Dar prioridad en la agenda legislativa al debate en torno a los aspectos desarrollados en el presente informe, a fin de introducir los ajustes que sean necesarios para mantener la vigencia de esta política de Estado.
- Fiscalizar los GORE y MUNI Ejecutivos, a fin de que no se alejen del modelo unitario y descentralizado establecido por la Constitución Política.

## 4. Recomendaciones y propuestas

A lo gobiernos descentralizados:

- ANGR, AMPE, REMURPE, entre otras, deberían presentar una propuesta conjunta que incluya una visión crítica y proactiva del proceso de descentralización.
- En el contexto de la campaña electoral para la elección de nuevas autoridades municipales y regionales, podría convertirse este proceso en una oportunidad para para que los partidos políticos y movimientos regionales, así como los candidatos a los diferentes cargos de elección, coloquen en el debate los temas desarrollados en este informe.
- Asimismo, para que los electores sean informados del proceso y ganar así una masa crítica en favor de la descentralización.

## 4. Recomendaciones y propuestas

A la comunidad descentralista:

- Un llamado a las fuerzas políticas representadas en el Acuerdo Nacional y al conjunto de las fuerzas descentralistas en el país, a retomar el debate sobre la descentralización como política de Estado, en el marco del funcionamiento del Estado unitario y descentralizado en el Perú.
- Es en este espacio del Acuerdo Nacional en el que debería realizarse una puesta al día de los grandes temas de la reforma descentralista en el Perú, a partir de las cuáles deberían introducirse los ajustes necesarios, principalmente a las políticas de Estado octava y trigésima cuarta, a fin de que expresen de mejor manera el estado actual del proceso, así como las apuestas sobre la descentralización en el largo plazo.



## 5. Hacia una agenda común

Planificación de las inversiones:

- A partir de la creación del nuevo sistema Invierte. Se busca dar un reimpulso a los procesos de inversiones para que contribuyan al crecimiento económico. Junto con la agilización de trámites y el enfoque de cierre de brechas, debería priorizarse la articulación del sistema de inversiones a la planificación estratégica de las regiones y Municipalidades, a través de los Planes Regionales y Locales de Desarrollo Concertados y los Planes Estratégicos Institucionales.
- Los Gobiernos Regionales y Locales deben contribuir a la identificación de brechas a cerrar y así contribuir a una estrategia de articulación más clara entre niveles de gobierno y con el sistema administrativo de inversiones.

## 5. Hacia una agenda común

### Descentralización Fiscal:

- Los gobiernos regionales siguen dependiendo básicamente de las transferencias del gobierno central que no se corresponden necesariamente con las funciones asignadas; y el financiamiento de los gobiernos locales depende en gran parte de factores externos (como los recursos de canon y regalías) o de transferencias condicionadas o recursos generados por recaudación, que dependen del tipo de municipalidad del que se trate.
- Ante ello, se requieren cambios en la normatividad, para identificar los distintos tipos de municipalidades existentes y definir mejor las funciones que les correspondan a cada tipo, así como las reglas fiscales más apropiadas.
- En el caso de los gobiernos regionales, deberían haber mecanismos intermedios de financiación, mientras no se constituyan las nuevas regiones.

## 5. Hacia una agenda común

Conducción del proceso:

- Ante la falta de una conducción intergubernamental del proceso, se debe precisar que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad política de dirigir el proceso y supervisar sus avances, y lo debe hacer en coordinación con los gobiernos regionales y locales.
- A partir de los recientes arreglos institucionales introducidos por la PCM en su Reglamento de Organización y Funciones, es el Viceministerio de Gobernanza Territorial el que lidera los procesos de modernización de la gestión desde un enfoque de gobernanza multinivel. Su misión debería orientarse a fortalecer la adecuada distribución de competencias y funciones bajo un enfoque de gestión descentralizada de los servicios públicos y evaluar el desempeño de los gobiernos descentralizados, así como el impacto alcanzado por la transferencia de competencias en la vida de los pobladores.

## 5. Hacia una agenda común

Enfoque de desarrollo territorial:

- Supone desarrollo económico y social que se traduzca en mejores servicios: pero, en este escenario, ¿cómo se dan las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno y con los órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo?. Hay, por ejemplo, un tema pendiente de revisión del rol de los GORE y MUNI Ejecutivos, así como de funcionamiento de las ARD.
- Esto hace necesaria una evaluación de dichos procesos como parte del eje “articulación y coordinación para promover el desarrollo”, así como otros procesos de articulación como los CCR y CCL.
- Finalmente, en el eje “organización del Estado para facilitar el desarrollo territorial”, se debe fortalecer el rol de gobiernos locales, por su cercanía a la población. Lo cual, incluye a los distritos, para que cumplan con su rol de provisión de servicios; y, como parte de ello, el caso de las Municipalidades de Centro Poblado, que deberían contar con competencias y funciones definidas, así como los recursos necesarios que requieran, para contribuir con los objetivos de la descentralización en el país.



**¡MUCHAS GRACIAS!**