

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ ACTUAL (ANTECEDENTES, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS)\*

Domingo GARCÍA BELAUNDE

### I

Para entender la situación actual que atraviesa el Perú en materia de descentralización, nada mejor que echar una ligera ojeada sobre los antecedentes y la forma como los hechos se fueron sucediendo a través del tiempo.

Lo primero que hay que señalar es que el Perú, al igual que los demás países de la América Latina, se forma, en realidad, a partir de los sucesos ocurridos en el siglo XVI, cuando las Coronas española, primero, y portuguesa, después, inauguran nuevas rutas oceánicas. Lo que tradicionalmente se llamó y conoció como descubrimiento de América, pero que en realidad, tal como se acostumbra decir en los últimos años, es de encuentro de dos mundos: el mundo indígena, autóctono, en cierto sentido original y único con sus peculiaridades, y el mundo occidental que lo representaba en grado sumo, en aquel momento, España y Portugal, y sobre todo el primero.

Desde entonces han pasado muchas cosas, y no siempre en la misma dirección. Los avances colonizadores fueron muy distintos a los que se llevaron a cabo, sobre todo, en el África, durante el siglo XIX, y bastante alejados de lo que fue la colonización inglesa en el norte de América. Mientras que en el Norte lo que hubo fue un traslado físico de una parte inglesa a nuevas tierras americanas, con la técnica del saqueo y el arrasamiento de todo lo original (que fue seguido por migrantes de otros países europeos), en el Sur, sobre todo la Corona española, por encima de ciertos traslados, se mezcló, adoptó y juntó con lo vernáculo en lo humano, lo espiritual, lo cultural y lo religioso. De esta manera, lo que aparece en el mundo iberoa-

\* Ponencia presentada al Seminario Internacional “Federalismo y Regionalismo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Superior de Puebla y Gobierno del Estado de Puebla (México), 10-14 de noviembre de 2004.

americano a partir del siglo XVI, y hasta ahora, es algo totalmente distinto a lo que había antes y bastante diferente de lo que fue el mundo hispánico. La América ibérica (de habla castellana y portuguesa) es, pues, una realidad diferente a lo que fueron los colonizadores o sus habitantes originarios. Y ello explica muchas cosas, y también muchas virtualidades.

Lo cierto es que a partir del siglo XVI las tierras descubiertas por España —en la que por ahora nos detendremos— son divididas territorialmente y en forma muy gruesa en dos grandes espacios geográficos: el norte, que será el virreinato de Nueva España en 1534 (México y los países centroamericanos) y en el sur, el virreinato del Perú en 1543, que cubría toda la América del Sur. Más adelante surgirán otras divisiones, en especial, las llamadas capitanías generales (Guatemala, Venezuela, Chile) que se desenvolvían con cierta autonomía, pero que dependían de un virreinato. Y por fin, en el siglo XVIII, algunos desmembramientos en el sur: el virreinato de Nueva Granada (1717) y el virreinato del Río de la Plata (1777). Esto es, en las postrimerías del dominio español, ya que el periodo independentista, iniciado desde entonces, se afirmaría en el breve espacio que va desde 1810 a 1824, fecha esta última en la cual todo el continente quedará en forma independiente, con excepción de las islas de Cuba y Puerto Rico. Y el imperio del Brasil, que se hizo independiente en 1822, para convertirse en república en 1889.

Pues bien, si nos situamos en el periodo virreinal que más nos interesa, cabe destacar que como aspecto central se tuvo una política centralizadora, esto es, todo dependía de los virreyes, y, en última instancia, de las autoridades en la península. Pero curiosamente, las inmensas extensiones que había desde el norte hasta el sur facilitaron la aparición de ciudades de cierta importancia, que con el tiempo tuvieron vida propia en diversos aspectos (Guatemala, Caracas, Quito, Santiago de Chile), dándose así una paradoja centralista en teoría, pero con un buen margen de autonomía en la práctica. Esto es, las órdenes venidas desde España se diluían conforme atravesaban los vastos espacios en los cuales América estaba dividida. Y de ahí la famosa frase de “se acata, pero no se cumple”, basándose en el hecho de que las directivas no se discutían, pero no se aplicaban por no haber forma de hacerlo, o porque la realidad se resistía a ellas.

Éste fue, pues, el gran panorama que tenían nuestros países al tiempo de ser independizados.

## II

Ahora bien, el proceso independentista —que se inicia, por así decirlo, bastantes años antes, y del que es muestra evidente la *Carta a los españoles americanos* que escribe el jesuita Juan Pablo Vizcardo y Guzmán (1792) y que divulgará su amigo Francisco de Miranda—, se concreta en 1810, como ya se dijo, y terminará años después.

Y en este proceso, al margen del fuego de artillería que se consumió en aquel entonces, hubo también un marcado debate ideológico sobre los nuevos estados que empezaban su aprendizaje independiente, casi sin ninguna experiencia, pues no habían tenido la experiencia del *self government*, que sí lo tuvieron las colonias inglesas. Y los dos grandes debates fueron los siguientes: si eran repúblicas o monarquías independientes (como se intentó en México y en el Perú, y con más éxito en Brasil) o si eran unitarios o federales.

La gran influencia que pesó en aquellos tiempos fue, sin lugar a dudas, la de los Estados Unidos de América, la primera nación moderna que apostó por la República, y que además creó el federalismo como forma de Estado, que tuvo muchos imitadores.

La República fue al final la que venció (Brasil dejó de ser imperio en 1889 y se convirtió en República), y el federalismo tuvo mucho predicamento, pues se discutió en todas partes y fue adoptado por países con grandes extensiones territoriales. Federales son hoy día México, Venezuela, Brasil y la Argentina. Y Colombia no lo fue hasta 1886.

En los demás países se adoptó la fórmula unitaria, pero en todos ellos se ensayaron formas de descentralización, que han tenido diversas vicisitudes a través del tiempo.

## III

En el caso del Perú, hay que destacar un hecho que siendo externo, afectará su vida independiente durante algunos años (1821-1841).

Como se sabe, el virreinato del Perú estuvo siempre unido a lo que se llamó la Audiencia de Charcas, más conocida como Alto Perú, y que es prácticamente el territorio que ocupa la República de Bolivia. Pues bien, el Alto Perú perteneció siempre, por razones históricas, al Bajo Perú, y a él estuvo unido durante décadas por múltiples lazos. Sin embargo, con moti-

vo de la creación del virreinato del Río de la Plata en 1777, la Corona española trasladó esa circunscripción altoperuana al recién creado virreinato, por una serie de razones que no es del caso analizar aquí, y entre ellas, la cercanía que existía con la ciudad de Buenos Aires. Esto, desde el punto de vista legal. Sin embargo, cuando empezaron los problemas militares, con los estallidos populares contra la Corona española (1810-1814) y la formación del ejército libertador al mando del general José de San Martín, en la práctica, el virrey del Perú, José de Abascal, reincorporó el territorio del Alto Perú a su jurisdicción, y ahí acantonó parte de sus tropas.

Tiempo más tarde, cuando el general San Martín proclama la independencia del Perú (julio de 1821), la mitad del territorio seguía ocupado por tropas españolas, y fue por eso que Simón Bolívar fue invitado a venir al Perú para, precisamente, consumir la obra iniciada por San Martín (éste, como se sabe, prefirió retirarse de la contienda y partió fuera del Perú). En este estado de cosas, la audiencia de Charcas estaba en una situación incómoda, pues de facto estaba unida al Perú, pero de jure tenía una situación incierta, cercana, si se quiere, a las Provincias Unidas del Río de la Plata (lo que sería, en gran parte, la Argentina actual).

Así, surgieron al interior de la sociedad altoperuana tres tendencias muy definidas: la primera, buscaba su anexión al Perú; la segunda, su anexión a las Provincias Unidas del Río de la Plata (lo que sería luego la Argentina), y la tercera, que buscaba ser un país independiente. Esta última expectativa es la que cultivó más el general Sucre, lugarteniente de Bolívar en el alto Perú, y por eso apoyó decididamente la creación de una nueva república, que llamó Bolivia, en homenaje al Libertador (agosto de 1825). En la correspondencia de Bolívar no está claro que fuese éste el de la idea ni menos aun que la propiciase, pero en todo caso la aceptó como un hecho consumado.

La creación de un nuevo país andino iba a crear problemas, más aún cuando había vínculos muy fuertes con el bajo Perú, o Perú a secas, como era el nombre de la nueva república. De hecho, hay una relación muy íntima en esos días, que propicia, con el tiempo, la reunificación de ambas partes en un solo país.

Fruto de esos esfuerzos fue la creación de la Confederación Perú-boliviana, compuesta por tres repúblicas: el Estado Nor Peruano, el Estado Sur Peruano y el Estado de Bolivia, todos bajo el mando de Andrés de Santa Cruz. Se trataba, pese a su nombre, de una federación en sentido moderno, pues tenían muchas cosas en común y una sola cara frente al exterior. La-

mentablemente, por la forma como se hicieron las cosas, y más aún, por presidir la confederación un distinguido militar que era boliviano de nacimiento, provocó muchos resentimientos y acciones bélicas, que dieron al traste la novísima confederación, que duró, en rigor, de 1836 a 1839. Hubo algunos intentos de revivirlas, pero esto terminó definitivamente en 1841. A partir de esta fecha, el Perú y Bolivia, como países independientes, seguirán, cada uno, su propio camino.

#### IV

Otro aspecto importante, no tanto por sus alcances, sino por lo que proyectó, es la Federación de los Andes que Bolívar ideó para unir a todos los pueblos liberados de España. Con tal objetivo, dio dos pasos importantes: el primero fue preparar un proyecto de Constitución, que sería aprobado en los nuevos países (de hecho, sólo la aprobaron Bolivia y el Perú en 1826, un cuando también intentó hacerlo en la Gran Colombia). Y en segundo lugar, el Congreso Anfictiónico que convocó en Panamá con el mismo objeto. Ambos esfuerzos no llegaron a nada, no sólo porque detrás estaban los designios de Bolívar —que tenía resistencias incluso en su propia patria—, sino porque adicionalmente las circunstancias no estaban dadas para ese gran paso integrador. Bolívar, con todo, ha quedado como un visionario en este tema trascendental, y su ideario ha sido retomado en los últimos años, sobre todo en los diversos proyectos de integración existentes (países centroamericanos, Comunidad Andina, Mercosur).

#### V

Veamos ahora cómo se desarrolla el Perú desde 1821, momento en que declara su independencia. Y es que el virreinato del Perú estaba dividido, en ese momento, en siete intendencias, como unidades políticas. De ellas, San Martín hizo la conversión a departamentos, que fueron los siguientes: Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, Lima, La Libertad y Puno.

Y lo hizo siguiendo el modelo francés. El Perú republicano nació, pues, como país unitario, dividido en siete departamentos. A su vez, cada departamento se dividía en provincias, y éstas en municipios. Y esta distribución política es la que permanece hasta ahora, con la salvedad de que han aumentado en número (hoy en día son 24 los departamentos) y se ha

añadido un nuevo espacio político: la región (sobre lo que volveremos más adelante).

Las dos primeras Constituciones que tuvo el Perú fueron las de 1823 y la de 1826, ninguna de las cuales tuvo vigencia efectiva, por la guerra y los desórdenes que hubo en los inicios. Sin embargo, la Constitución de 1823 previó la existencia de “Juntas Departamentales”, que no llegaron a funcionar. Fueron nominales, y más bien fueron reiteradas en la Constitución de 1828, que es en realidad la primera Constitución operativa que tiene el Perú independiente.

Las características de estas juntas departamentales eran básicamente las siguientes:

- a) constituían un eslabón entre el Estado y los municipios, y que coincidían con los departamentos existentes,
- b) eran elegidas por el voto popular,
- c) apoyaban a las autoridades locales, y promovían los intereses del departamento,
- d) emitían opinión, obligatoria algunas veces y otras no, sobre aspectos de desarrollo del respectivo departamento.

Fueron, pues, tanto en teoría como en la práctica, un experimento interesante, que en cierto sentido, como ha señalado el historiador Basadre, eran los gérmenes de futuros parlamentos regionales.

Estas juntas tuvieron un funcionamiento irregular; esto es, no fue constante ni lineal; fue efectiva de 1828 a 1834, y se repite en 1856 y 1867, pero en forma recortada.

Más bien, lo que propicia el presidente Pardo en 1873 es lo que se llamó “descentralización fiscal”, reiterada en 1886, y que tuvo gran éxito, y que daría nuevo nacimiento a las juntas departamentales, que se mantuvieron hasta 1919.

## VI

El siglo XX va a representar un retroceso en comparación con el siglo XIX. Esto es, a despecho de las intenciones de los legisladores de entonces y de los logros alcanzados, el siglo XX rindió un culto decorativo a la descentralización, pero no hizo nada por fomentarla. Y esto es fácilmente detectable.

En 1920 entró en vigencia una nueva Constitución, que propició un régimen autoritario que regiría durante once años. La Constitución de ese año, lo que hizo fue crear congresos regionales, que fueron el Congreso Regional del Norte, del Centro y del Sur. Tenían capacidad para dictar leyes, y sus miembros eran designados por elección popular; pero el problema es que no tenían rentas y sus leyes tenían que pasar por el visto bueno del Poder Ejecutivo nacional, que las podía vetar. Sesionaban treinta días al año. Por otro lado, el régimen se fue afirmando poco a poco en forma autoritaria, y las elecciones amañadas dieron origen a parlamentos regionales complacientes, que se reunían con el solo propósito de pronunciar discursos de ocasión. Por eso, el periodista Solís dijo que para lo único que habían servido los congresos regionales era para descentralizar la oratoria parlamentaria.

Caído el régimen en 1930, se convocó a una constituyente, que dio lugar a la Constitución de 1933, la más larga del siglo. En ella, se hizo un verdadero esfuerzo doctrinario y político para lograr una efectiva descentralización, y así se diseñaron los concejos departamentales, sobre la base de los departamentos existentes, con amplias facultades de todo tipo, constituyendo sus representantes, fruto de elección popular, actores de la actividad del departamento en materia agrícola, minera, industrial, comercial, educativa, etcétera. Fue un diseño interesante, pero que curiosamente nunca fue puesto en práctica y a nadie le interesó hacerlo.

Este interesantísimo proyecto quedó aprobado en la carta de 1933, y la correspondiente ley de desarrollo se dio el mismo año. Pero los sucesivos gobiernos que se instalaron en 1939, 1945, 1948, 1956, 1962, 1963 y 1968, algunos democráticos y otros simplemente de facto, jamás hicieron nada para hacer efectivo este esquema descentralizador, que era, sin lugar a dudas, de gran atracción.

Hay que mencionar en forma paralela, que durante todo este periodo funcionaron, en forma muy limitada, los municipios, si bien durante un largo periodo (1920-1963 y 1968-1980) sus miembros no fueron designados por el voto popular, sino por el poder político de turno.

## VII

El gran quiebre institucional en el siglo XX lo representa, sin lugar a dudas, la Constitución de 1979, ya que señala en forma clara un antes y un después.

En el siglo XIX, la Constitución de 1828 es la que sienta las bases institucionales de la República, y todas las que vendrán después seguirán sus huellas, en forma más o menos fiel o con ligeros cambios. Por eso, a la altura de la década de 1930, Villarán sostenía, y con razón, que la de 1828 podía ser considerada como la madre de todas nuestras Constituciones. Esto es exacto durante más de un siglo, pero ya no se aplica a la Constitución de 1979, que inicia un segundo periodo de nuestra historia constitucional, si bien básicamente en lo formal, que a su vez provoca conductas y seguimientos. Y ¿por qué es así?

Lo es, por varias razones, que vamos a esquematizar. La primera, es que luego de la segunda posguerra, sucedieron muchas cosas, que influyeron decisivamente en la configuración de nuevos Estados, sobre todo en Europa, y que conllevan a la sanción de nuevas Constituciones. Lo segundo, es que por la misma época, pero más bien sobre la década de los sesenta, se inicia un amplio movimiento de respeto de los derechos humanos, que dura hasta ahora. Y finalmente, porque el Perú había madurado mucho políticamente, había aumentado su población urbana y empezado un lento movimiento de industrialización, con todos sus efectos y consecuencias. Era obvio, pues, que lo que debía hacerse en ese momento era muy diferente a lo que se hizo en décadas anteriores, y eso explica por qué la Constitución de 1979 rompió esquemas en relación con nuestro pasado constitucional.

En lo que aquí nos interesa, cabe señalar que el tema de la descentralización lo abordó desde dos ángulos: por un lado, reafirmó el municipio democrático que venía desde atrás, y al cual dotó de gran cantidad de competencias, y en la que había una larga experiencia. Y por otro, creó las regiones, como unidades geoeconómicas, con competencias amplias, pero no muy definidas. Aún más, no señaló cuáles eran ni precisó todas sus competencias, y adicionalmente creó una Asamblea Regional al frente de cada región, que tenía una composición parlamentaria (ella elegía al presidente de la región), a contrapelo del gobierno nacional, que era francamente presidencial.

Dicho en otras palabras: la Constitución de 1979 acertó al diseñar el municipio democrático, pero no diseñó un modelo regional, sino que lo dejó a la decisión del legislador futuro, estableciendo plazos para hacer un Plan Nacional de Regionalización y desarrollos posteriores, que haría muy largo el camino de su instalación.

Ahora bien ¿por qué se hizo esto?; ¿por qué no se optó por algo más concreto y preciso como aparece en la Constitución de 1933?; ¿por qué se dejó casi en el aire un modelo y se remitió a la legislación su posterior desarrollo? Es difícil explicar esto, pero podría ser por tres razones: a) falta de acuerdo entre los constituyentes, porque ningún grupo parlamentario tenía mayoría; b) falta de tiempo, pues la asamblea constituyente de ese año soportó demasiadas presiones que nada tenían que ver con el debate constitucional, y c) porque quizá los constituyentes no tenían nada definido sobre las regiones, y prefirieron dilatar el problema hacia el futuro, sentando sólo sus lineamientos generales.

La imprecisión del modelo fue la causa, precisamente, de su fracaso. Demoró mucho tiempo que el legislador adoptase como criterio cuáles eran las verdaderas competencias de las asambleas regionales, cómo se integraban y, sobre todo, cuáles eran sus límites y con qué rentas contaban. Al final, se pensó que el país no podía tener más de doce regiones, pero esto también fue problematizado. Y este proceso tomó tiempo, durante el cual las asambleas constituidas propiciaron más caos que obra efectiva, y en donde ni siquiera el mapa regional llegó a completarse, pues se instalaron once regiones, quedando pendientes de resolver el problema del departamento de Lima; Lima, como ciudad capital, y el puerto del Callao, de gravitante importancia, pues es el primer puerto del país. Y esto acabó frustrándose con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, que con audacia perpetró Fujimori, que al poco tiempo las disolvió.

Fujimori había llegado al poder en 1990, en elecciones limpias indiscutibles, pero decidió convertirse en un gobernante de facto en 1992. Más tarde, con el consenso general y por presión de la OEA, convocó a un congreso constituyente, precisamente para legitimar su gestión. A la larga, todo esto no fue más que un pretexto, pues Fujimori, en el fondo, pretendía eternizarse en el poder. Así se mantuvo en 1995 y ganó las elecciones nuevamente en julio de 2000, en forma por demás discutida. Y finalmente, abrumado por la crítica y la crisis, renunció en noviembre de ese año.

A poco de instalarse como gobernante de facto, y por presiones externas, Fujimori convocó a un Congreso Constituyente Democrático, que finalmente sancionó la Constitución de 1993, actualmente vigente, con algunas modificaciones. Ella fue discutida durante algunos meses, y consistió, sobre todo, en una puesta a punto de la Constitución de 1979, a la que adelgazó en sus grandes tramos, entre ellos: a) lo relacionado con los derechos hu-

manos; b) con los poderes del Estado, así como ciertas instituciones, estableciendo una Cámara única, y c) eliminando totalmente cualquier propósito descentralizante.

Es cierto que la Constitución de 1993 mantuvo los municipios —que fueron un baluarte democrático de oposición al fujimorismo—. Y también consagró las regiones, pero lo hizo en el papel, sin autoridades, sin competencias, sin órganos de dirección y sin recursos. Estuvieron pintadas en la pared, pues no sirvieron para nada y jamás se instalaron. Más bien, a través del Ministerio de la Presidencia se inició un lento pero eficaz proceso de centralización del país, a tal extremo que a los pocos meses todo dependía del Poder Ejecutivo. Se llegó de esta manera a un hipercentralismo, en dimensiones que jamás antes existieron. Fue, pues, un retroceso notable.

Fujimori, tan pronto se descubren sus vínculos con la corrupción y con la endeble situación de Montesinos, decide viajar al Oriente en una gira política, y aprovecha para renunciar a la presidencia de la República en noviembre de 2000, renuncia que remite por fax. De inmediato, se dirige al Japón, en donde reclama la nacionalidad de sus padres, que éstos habían inscrito en el “koseki”, y desde entonces ha contado con la complicidad del gobierno japonés, en parte, según se dice, pues dicho gobierno se favoreció de las corruptelas de Fujimori.

## VIII

Con la caída de Fujimori, la presidencia transitoria de Valentín Paniagua, y la posterior elección de Alejandro Toledo a la presidencia de la República por el periodo 2001-2006, debió haberse cambiado la Constitución y hacer otras cosas más. Lamentablemente, Toledo mostraba demasiado respeto hacia los logros de Fujimori —al que aparentemente había combatido— y de hecho su entorno estaba integrado en gran parte por fujimoristas reencauchados o que regresaban de su camino de Damasco. Eso explica, pues, que nada se hiciera al respecto.

Sin embargo, uno de los temas de la campaña electoral esgrimido por Toledo había sido hacer efectiva la descentralización a través de las regiones, que enfáticamente ofreció a los pueblos, y que éstos muy pronto se lo hicieron recordar, exigiendo el cumplimiento de esa promesa.

Así, el 6 de marzo de 2002 se sancionó la Ley 27,680, que modificó el título sobre la descentralización de la Constitución vigente de 1993, modifi-

cándolo sustancialmente, e introduciendo, esta vez, un modelo regional más definido (esta modificación, por ser poco conocida, se inserta como anexo). En síntesis, esta modificación constitucional ha afinado el modelo municipal, restaurando algunas de las facultades que la dictadura de Fujimori había cercenado, y precisando las regiones, que antes existían sólo en el papel.

La modalidad adoptada es la siguiente: sobre los 24 departamentos que existen actualmente en el país, se constituye una región, y sobre el puerto del Callao, una población muy activa con 800,000 habitantes, otra región, con lo cual suman un total de 25 regiones en todo el país.

El inconveniente es que no se ha hecho un diseño regional en forma científica, por afinidades geoeconómicas, como es lo recomendable, sino que se ha partido de los departamentos, que tienen una configuración desigual, sin mayor consistencia, pero que han creado con los años una especie de espíritu departamentalista que ayuda a su subsistencia. En tal sentido, fue mucho mejor el intento de la década de 1980 de crear doce regiones, pues fueron hechos tras estudios geográficos, políticos y económicos. Pero el problema es que eso significaba alterar circunscripciones políticas, algunas de las cuales tenían más de cien años de establecidas, y eso podía originar problemas, y conflictos de intereses, como era natural.

En tal sentido, la idea de la reforma de 2002 ha sido sensata. Crear 25 regiones, que se asientan sobre las unidades políticas existentes (24 departamentos y la provincia del Callao, el primer puerto del país) con la idea de que en el futuro puedan fusionarse entre ellas y reducirse en número, pero en el entendido de que será de manera consensuada y paulatina, a fin de no violentar tradiciones políticas arraigadas en ciertas poblaciones. Esto es, una solución no científica, pero práctica y operativa.

Las regiones tienen un órgano, que es el Consejo Regional, que es el ejecutivo de la región, que tiene un presidente y consejeros elegidos por lista en elección popular. Tiene amplias competencias, algunas en exclusiva y otras en coordinación con los gobiernos locales (esto es, los municipios).

Sus competencias, en sentido genérico, son así: el presidente del Consejo Regional es el ejecutivo, y el Consejo Regional, es su cuerpo normativo. Su periodo es de cuatro años, y se instalaron a fines de 2002.

Aparte de lo anterior, existe el Consejo de Coordinación Regional, que está compuesto por los alcaldes y por representantes de la sociedad civil, elegidos directamente y por un periodo igual de cuatro años.

Con posterioridad a la normativa constitucional cambiada en el sentido antes expuesto, se ha aprobado la ley de elecciones regionales (marzo de 2002), y diversa legislación complementaria.

En el momento actual están ya instalados 25 gobiernos regionales, y han empezado a funcionar normalmente en el país.

En cuanto a cómo operan y qué resultados tengan, es algo que todavía no puede decirse, aun cuando los auspicios son favorables. Habrá que esperar un tiempo para ver si el nuevo diseño y la manera como se ha implementado es positivo, o si, por el contrario, necesita algunas reformas. En todo caso, el primer problema que han afrontado es el de falta de fondos, que está creando cierto malestar, y no sabemos cómo se resolverá.

#### BIBLIOGRAFÍA

Los principales debates doctrinales pueden verse, fundamentalmente, en las obras siguientes:

- BASADRE, Jorge, *Perú, problema y posibilidad*, Lima, 1931.  
BELAUNDE, Víctor Andrés, *La realidad nacional*, París, 1931.  
MARIÁTEGUI, José Carlos, *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, 1928.  
ROMERO, Emilio, *El descentralismo*, Lima, 1931 (todos ellos con varias ediciones; se señala sólo la fecha de la primera edición).

#### *Bibliografía específica*

- AMAT Y LEÓN, Carlos y BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis (coords.), *Lecturas sobre descentralización*, Lima, Univ. del Pacífico, 1981.  
BERNALES, Enrique, *La Constitución de 1993*, Lima, Edit. Rao, 1999.  
CARAVEDO, Baltasar, *El problema del descentralismo*, Lima, Universidad del Pacífico, 1983.  
DELGADO SILVA, Ángel, *Descentralización y Constitución*, Lima, Seglusa, 1994.  
FERNÁNDEZ VALDIVIESO, Joffré, *Perú: ¿república descentralista?*, Lima, C. Gil editor, 2003.  
GAMARRA, Manuel Jesús, *El gobierno departamental*, Lima, Imprenta de la Guardia Civil, 1934.

PLANAS, Pedro, *La descentralización en el Perú republicano*, Lima, edición de la Municipalidad de Lima, 1998.

TAMAYO HERRERA, José, *Regionalización e identidad nacional*, Lima, CEPAR, 1988.

ZAS FRIZ-BURGA, Johnny, *La descentralización ficticia (Perú 1821-1998)*, Lima, Universidad del Pacífico, 1998.

## ANEXO

La Ley núm. 27680, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de marzo de 2002, tiene el texto siguiente:

Artículo Único. Objeto de la ley

Modificase el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú, con el texto siguiente:

### TÍTULO IV DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

#### CAPÍTULO XIV DE LA DESCENTRALIZACIÓN

*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 a ley.

*Artículo 189.* El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, 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.

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.

*Artículo 190.* 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. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

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.

La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.

Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.

*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.

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 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.

El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) 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 e irrenunciable, conforme a ley.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

*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.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

*Artículo 193.* Son bienes y rentas de los gobiernos regionales:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
3. Los tributos creados por ley a su favor.

4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Los recursos asignados por concepto de canon.
7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
8. Los demás que determine la ley.

*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.

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.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

*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.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

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.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

*Artículo 196.* Son bienes y rentas de las municipalidades:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los tributos creados por ley a su favor.
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
7. Los recursos asignados por concepto de canon.
8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
9. Los demás que determine la ley.

*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.

*Artículo 198.* La Capital de la República no integra ninguna región. 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.

Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

*Artículo 199.* Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.