



Revista Venezolana de Gerencia



Como citar: Medina Sotelo, C. G., Garro-Aburto, L. L., Aguirre-Landa, J. P., Jara Aguirre, C. J. (2023). El proceso de descentralización: Una mirada al régimen especial de Lima Metropolitana. *Revista Venezolana De Gerencia*, 28(102), 548-564. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.102.7>

Universidad del Zulia (LUZ)
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
Año 28 No. 102, 2023, 548-564
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



Proceso de descentralización: Una mirada al régimen especial de Lima Metropolitana

Medina Sotelo, Cristian Gumercindo*
Garro-Aburto, Lourdes Luzmila**
Aguirre-Landa, John Peter***
Jara Aguirre, Chantal Juan****

Resumen

El objetivo de la investigación fue analizar el proceso de la descentralización en Lima Metropolitana y la revisión del régimen especial atribuida a esta ciudad. El abordaje metodológico se realizó a través de un enfoque cualitativo con un diseño fenomenológico, para lo cual se entrevistó a cuatro expertos pertenecientes a los gobiernos subnacionales, la sociedad civil y la academia. Los resultados muestran que la descentralización en la ciudad de Lima se encuentra inconclusa, paralizada e incomprendida por las autoridades de turno. Los hallazgos evidencian que solo un 26.48% de las funciones han sido transferidas y existen serias debilidades en la concepción de su régimen especial, lo cual conlleva a plantear una profunda reforma descentralista, con adecuados niveles de decisiones políticas, movilización y participación ciudadana y marcos regulatorios. Se concluye que es evidente el retraso del proceso de descentralización en la metrópoli de Lima, lo que indica que existe la urgente necesidad de atender las deficiencias y limitaciones de una megaciudad, que necesita profundas reformas de descentralización, un nivel adecuado de toma de decisiones políticas, profunda movilización y participación ciudadana a través de un marco regulatorio adecuado que la distinga de otros lugares donde el gobierno reside ciudadanos del país respectivo.

Palabras clave: Descentralización; centralización; régimen especial; democracia.

Recibido: 27.07.22

Aceptado: 08.11.22

* Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Docente en la Universidad César Vallejo, Lima – Perú. Email: cmedinasol@ucvvirtual.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6943-805X>

** Doctora en Psicología Educativa y Tutorial, Docente Escuela de Posgrado en la Universidad César Vallejo. Email: lgarro@ucv.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9453-9810>

*** Doctor en Administración, Docente Ordinario en el Departamento Académico de Ciencias Empresariales, Facultad de Ciencias de la Empresa, Universidad Nacional José María Arguedas. Email: jaguirre@unajima.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6604-9371> * Autor de correspondencia.

**** Doctor en Educación, Docente Escuela de Posgrado en la Universidad César Vallejo. Email: cjaraa@ucv.edu.pe, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1182-3398>

The decentralization process: A look at the special regime of Metropolitan Lima

Abstract

The objective of the research was to analyze the decentralization process in Metropolitan Lima and the revision of the special regime attributed to this city. The methodological approach was carried out through a qualitative approach with a phenomenological design, for which four experts from subnational governments, civil society and academia were interviewed. The results show that decentralization in the city of Lima is unfinished, paralyzed and misunderstood by the current authorities. The findings show that only 26.48% of the functions have been transferred and there are serious weaknesses in the conception of its special regime, which leads to the need for a profound decentralization reform, with adequate levels of political decisions, mobilization and citizen participation and regulatory frameworks. It is concluded that the delay of the decentralization process in the metropolis of Lima is evident, which indicates that there is an urgent need to address the deficiencies and limitations of a megacity, which needs deep decentralization reforms, an adequate level of political decision-making, deep mobilization and citizen participation through an adequate regulatory framework that distinguishes it from other places where the government resides citizens of the respective country.

Keywords: Decentralization; centralization; special regime; democracy.

1. Introducción

A la entrada del siglo XXI, una nueva reforma opuesta al centralismo se inició en el Perú, prometiendo una rearticulación territorial y un Estado unitario descentralista, sin embargo, han transcurrido 20 años y el centralismo heredero de la república persiste, constituyendo una barrera para el progreso del país (Dammert, 2003; Miranda, 2015); y siendo adverso para el logro de los objetivos de desarrollo (DESCO, 2010) e impidiendo el pleno ejercicio de los derechos al ciudadano.

La escasa voluntad política y la ausencia de líderes democráticos comprometidos en este proceso frenaron el comienzo de esta importante reforma que se inició el 6 de marzo de 2002, cuando el Estado peruano a través de la Ley No. 27680 planteó la reforma constitucional incorporando en la Constitución Política del 2009 el capítulo XIV, Título IV, sobre la descentralización, mediante el cual se afina el modelo municipal existente y se constituye las regiones sobre la base de los 24 departamentos que existen en el país, más la provincia Constitucional del Callao, con lo cual suman 25 regiones a

nivel nacional (García, 2005).

La descentralización es una sentida aspiración de cambio de la sociedad peruana para dar paso a su desarrollo democrático y hacer frente a los retos de un mundo globalizado, culminando, a través de ello, con el agobiante modelo centralista que ha conllevado a una hipertrofia de la economía y la brecha de desigualdad impuesta en el país; negando la identificación y el potencial de estos espacios. No obstante, un opuesto lógico a la centralización produciría un cambio sustantivo en los procesos de intercambio y poder de las poblaciones más postergadas (Herz, 2019; Orellana, 2004).

El proceso de descentralización tiene como meta el desarrollo armónico, integral y equitativo de la nación, y la reducción de brechas vinculadas a las desigualdades (Secretaría de Descentralización, 2019); en otros términos, es la capacidad que tienen los niveles de gobierno local y regional de ejercer el poder, y responder con eficacia y prontitud a los diversos problemas y requerimientos de la población, ya que cuentan con autonomía económica, administrativa y fiscal (Asela, 2015; Rangel, 2018).

Desde la implementación de la descentralización como política de Estado en el Perú, no se ha logrado superar el centralismo limeño cargado de poder económico y político, ello en gran parte por la lentitud e ineficiencia en el proceso de transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos sub nacionales y particularmente a la capital de la república, predominando el ejercicio de dichas funciones a través del gobierno central. En muchas ocasiones estas transferencias se realizan sin tomar en cuenta las competencias básicas que

permitan el ejercicio eficaz de dichas funciones, lo que inevitablemente conlleva a niveles relegados de coordinación intergubernamental, generando una alta dependencia con el gobierno central y la intermitencia de la descentralización en la agenda política; situación que exige el rediseño de estrategias en su implementación sin dejar de lado su sostenibilidad (Jaramillo, 2010).

El proceso de descentralización en Chile fue permanente y progresivo a partir de un modelo político geográfico asentado en regiones y su régimen desconcentrado, producto de una administración nacional jerárquico dependiente de ella a un modelo de administración regional descentralizada, dando lugar a la interrelación entre políticas nacionales y regionales (Henríquez, 2020). A su vez, la descentralización político-territorial desarrollado en Bolivia fue violento, dado que este proceso formó parte de importantes disputas históricas y a 22 años de la descentralización forestal sigue siendo nefasta, debido a la escasa capacidad de fiscalización municipal (Sánchez, 2018; Benavides, 2019). Por su parte, la descentralización en Colombia fue vista como una medida de extensión de poder del Estado para llegar a todos los lugares que no tenía presencia y de esta manera desempeñar sus funciones básicas (Largo et al, 2017). El proceso descentralizador en Ecuador desde su inicio hasta la actualidad sigue en construcción por la poca iniciativa política para construir regiones independientes políticamente, por lo que las competencias de gobierno siguen dependiendo del gobierno central (Toral & Vásquez, 2019).

En la actualidad se vive una grave crisis mundial por la pandemia

COVID-19 que ha permitido ser testigos de la fatalidad en el mundo entero; el Perú no ha sido ajeno a esta realidad. La inadecuada implementación del modelo de gestión descentralizada ha agudizado la grave crisis institucional, por lo que se hace necesario reorientar las acciones del Estado, impulsando y rediseñando los debates en materia de una adecuada descentralización económica, política y administrativa, que permita mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos; revirtiendo el antagónico modelo centralista por uno que sea realmente descentralizado e inclusivo, ya que Lima representa más del 30% de la población nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2014), genera el 40% del Producto Bruto Interno nacional y emplea al 30% de la población económicamente activa, aparte de concentrar el poder político y económico (Economía Verde, 2019).

El centralismo de la capital de la república sigue siendo un problema latente, a pesar de que la reforma apunta a una gestión descentralizada en donde prevalezca la condición de Estado descentralista y cercano a la población; sin embargo, la realidad indica que la concentración del poder económico y político es muy fuerte. Ello implica que la reforma aún sea una aspiración, un sueño, una promesa a la sociedad, no solo debido al centralismo, sino también por la fragilidad de las instituciones, con una marcada crisis de representatividad y legitimidad de la clase (Miranda, 2015).

El objetivo del estudio fue analizar el proceso de la descentralización en Lima Metropolitana, así como de su régimen especial, regulada por las normas descentralizadoras peruanas, dada su condición de capital de la república. La investigación se realizó con un enfoque cualitativo, el mismo

enfoque se centró en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un entorno natural y relacionándolos con su contexto utilizando un diseño fenomenológico. El estudio analiza las experiencias de los participantes en el estudio de descentralización peruana. Los informantes clave fueron 4 expertos de las autoridades locales, la sociedad civil y la academia.

2. Aproximaciones conceptuales de la descentralización

La descentralización reconoce a las sociedades territoriales subnacionales la posibilidad de organizar sus propias instituciones públicas territoriales, sobre la base de la democracia representativa y la participación ciudadana, con la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de las autoridades elegidas que permita impulsar el desarrollo integral de las comunidades locales (Finot, 2021). La descentralización es concebida como un proceso que permita la transferencia del poder de decisión y responsabilidad de un gobierno central a unidades subnacionales distantes de la capital, permitiendo que la distribución de los ingresos públicos sea eficiente y eficaz (Valenzuela, 1997).

Al respecto, la Secretaría de Descentralización (2012) lo define como el proceso político, social, económico y cultural, que busca conformar un nuevo Estado con la perspectiva de lograr un desarrollo integral, permanente y global, generando oportunidades para todos los ciudadanos con la finalidad de mejorar la realización personal y colectiva de la población. La descentralización es comprendida como un proceso

dinámico y multidimensional que incorpora en su juicio; políticas, diseño institucional, transferencias, articulación, diálogo interinstitucional, sobre todo, transferencias en responsabilidades, funciones y recursos del gobierno central a instituciones de menor nivel (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014; Quiñones, 2012); estos atributos facilitan la administración de una economía regional o municipal, procuran la eficiencia del Estado en la redistribución equitativa del ingreso, implementan programas sociales que reduzcan las brechas de la pobreza, y optimicen las relaciones con la sociedad, gestionando un mayor involucramiento en los asuntos públicos y se disminuya radicalmente la corrupción (Alvarado, como se citó en Neida, 2010).

Corresponde entonces a los gobiernos subnacionales plantear alianzas estratégicas con organizaciones públicas y/o privadas para atender las demandas ciudadanas y contribuir a la mejora de las condiciones de vida. La descentralización es un proyecto de mucha envergadura cuyo propósito es terminar con el centralismo, el mismo que ha producido desequilibrios de la ciudad capital en relación con el resto del territorio nacional (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006). El hecho de concentrar todo el poder político y económico en Lima, conlleva a una falla estructural del Estado peruano, generado perjuicio en la economía de la población en general; no permitiendo que el Perú funcione como un Estado multinivel (Arroyo, 2017).

Es pertinente mencionar que la descentralización fiscal se encuentra asociada a la autonomía financiera de

los gobiernos locales y regionales, todo ingreso dentro de sus territorios como consecuencia de tributos debe ser orientado a cumplir las demandas de la población, estos se complementan con adecuados niveles de transferencias intergubernamentales, a fin de acercar al Estado a las zonas de menor desarrollo (USAID Perú, 2011).

Por su parte, Ordinola (2012) considera que la descentralización fiscal es una importante herramienta del cual se valen los gobiernos subnacionales para aumentar la ejecución de inversiones, mejorar y efectividad, la transferencia de funciones, fortalecer las capacidades, mejorar la capacidad impositiva y generar los cambios necesarios en el ámbito de reingeniería en los procesos de participación ciudadana, transitando hacia una cultura adecuada de gerencia y una correcta administración de los recursos públicos.

La finalidad de la descentralización es mejorar la gobernanza del país (Jaramillo, 2010), reconocer las competencias, otorgar personería jurídica y presupuesto propio a instancias de menor jerarquía para el ejercicio de dichas competencias, así como el marco normativo que permita su funcionamiento; por tanto, constituye una política de Estado que orienta a establecer un país unitario, democratizar el poder, potenciar y dinamizar los territorios locales y regionales (Neida, 2010; Andrés, 2014).

De acuerdo a las perspectivas teóricas antes mencionadas, se detallan las categorías y subcategorías destacadas en la investigación (diagrama 1).

Diagrama 1 Categorías de la descentralización



Fuente: Adaptado de secretaria de Descentralización (2012)

3. La reforma descentralista peruana

La nueva reforma descentralista emprendida en el Perú a inicios del siglo XXI representa la segunda reforma de singular importancia en su vida republicana, para este logro se modificó la Constitución incorporando el artículo 188° relacionado con la descentralización, eligiéndose por sufragio universal y de manera libre a las autoridades de los gobiernos subnacionales, planteándose a través de ello un nuevo pacto social y territorial, iniciándose a partir del 2003 de manera gradual.

En el Perú, la descentralización siempre fue una promesa incumplida

desde la fundación de la república por la clase dirigencial, por otro lado, de las doce constituciones peruanas, ocho de ellas lo establecen de forma implícita y trazan la ruta para constituir una república descentralizada, marcando distancia del centralismo y federalismo (Dammert, 2003); en donde el eje central de la reforma es el ciudadano, y que la participación sostenida de este constituye una marcada posibilidad de decisión en el quehacer público local, logrando de esta manera implementar modelos exitosos en la administración pública (Rangel, 2018).

La descentralización representa una importante reforma estructural para el Estado peruano emprendido en los últimos tiempos (Secretaría de

Descentralización, 2019), el proceso descentralizador representa nuevas formas de organización y se sustenta en la Constitución, estableciendo la autonomía en los aspectos administrativos, económicos y políticos, y la capacidad de decisión de la que gozan los 25 gobiernos regionales del país; los mismos que tienen como propósito el desarrollo de sus territorios. La descentralización mejorará el desarrollo del país, sustentado en la transferencia de funciones y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales y regionales, preservando el equilibrio del ejercicio del gobierno a través de sus tres niveles: Nacional, regional y local, procurando mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos enfocados en la unidad y la integración territorial del país en regiones y un adecuado proceso de transferencia de funciones desde los ministerios del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

La descentralización, según la Constitución Política del Perú (2009) es una manera de organización democrática y es una política obligatoria y permanente del Estado; asimismo, ilustra que el territorio está conformado por regiones, departamentos, provincias y distritos, los que se encuentran comprendidos dentro de la concepción de gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, los cuales preservan la integridad y unidad del Estado nación.

Mediante la promulgación de la Ley 27680 del 2002, Ley de reforma constitucional en el capítulo XIV del título IV sobre descentralización, se inicia la reforma descentralista, esta consiste en una nueva manera de organización del Estado que tiene su esencia en la democracia, y la cual constituye una sostenida, permanente y obligatoria política del Estado, por

lo que se entiende que están dadas las bases para la obligatoriedad de su aplicación a través de los tres niveles de gobierno buscando siempre el desarrollo sostenido e integral del país. Este proceso se realiza de manera progresiva y ordenada por etapas con base en los criterios establecidos para una adecuada transferencia de funciones, competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Con la reforma constitucional se desarrolló el marco normativo descentralizador, representado en un nuevo régimen jurídico, que regula la descentralización en el Perú (Dulanto, 2017). La reforma descentralista emprendida en el Perú ha quebrado el poder político del país concentrado en el gobierno central para expandirlo por todo el territorio nacional.

El inicio del proceso de descentralización en el Perú, se realiza con base en los 24 departamentos existentes en el país, incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, que contaba con una población de 800,000 habitantes, con lo que sumaron las 25 regiones en todo el país. Este proceso no planteó un diseño regional técnico-científico con un criterio de afinidad geoeconómica, sino que tuvo como punto de partida los departamentos, que presenta una configuración distinta, sin mayor coherencia, pero que a través de los años se ha ido afianzando una cultura departamentalista que procuró su subsistencia en el tiempo (García, 2005).

4. El régimen especial de Lima Metropolitana

Lima Metropolitana, es la ciudad capital del Perú, que concentra a un tercio de la población peruana, se

genera más del 50% de la producción de bienes y servicios del país y es el centro político por excelencia (INEI, 2001). Cuenta con un régimen especial desde la Constitución del 1979 y amplía sus funciones con la Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972 (Iguíñiz, 2011). Respecto al régimen especial, ningún ordenamiento jurídico vinculado a la descentralización ha logrado resolver los aspectos específicos del régimen especial de la capital del Perú, ya que el proceso de descentralización aprobada y en marcha en el país incorpora a otras capitales de provincia, como es el caso de la provincia constitucional del Callao y algunas municipalidades de la frontera, lo que conlleva a generar mayor confusión. El artículo 196 de la carta magna establece que Lima, dada su condición de capital de la república, no conforma ninguna región; asimismo, las normas descentralizadoras le atribuyen un régimen particular y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) extiende sus competencias a toda la Provincia de Lima. En tal sentido, las funciones y competencias que son reconocidas para un Gobierno Regional son asumidas por la Municipalidad de Lima, a través de un adecuado proceso de transferencia de funciones y competencias.

Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante LOGR) en su artículo 65 establece la estructura orgánica para ejercer las competencias regionales, en primer lugar el Concejo Metropolitano de Lima hace las veces del Consejo Regional, integrado por el alcalde y los regidores elegidos de manera democrática; en segundo lugar a la alcaldía de Lima le corresponde las funciones que establece la LOGR inherentes a los gobernadores regionales, adicionales a las atribuciones de alcalde metropolitano; y en tercer

lugar está la Asamblea Metropolitana de Lima, que es una instancia de consulta y de coordinación, formada por los alcaldes de los 42 distritos de Lima y representantes de la sociedad civil (Municipalidad de Lima, 2019).

Adicionalmente, la LOGR, establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima integra el pliego presupuestal para los temas regionales y que las competencias, funciones, inversiones y recursos que han sido manejados por los sectores o ministerios formen parte de los procesos de transferencia hacia la Municipalidad de Lima, a través de una Comisión Bipartita de Transferencias conformada por representantes de la comuna limeña y de la Secretaría de Descentralización adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

5. La transferencia de funciones y competencias

El análisis del proceso de transferencia de competencias y funciones en el marco del proceso de la descentralización del Estado es pertinente, en tanto se considere como un espacio en donde se ejerce los poderes públicos de la autoridad (Hernández, 1996); en otros términos, es la “medida de la potestad que corresponde a cada órgano” (García y Fernández, 2004:555) en cumplir las “atribuciones o facultades que la ley otorga a las autoridades y funcionarios de la administración del Estado para el cumplimiento de sus funciones” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, 2002:44).

La Contraloría General de la República (2014) establece que la transferencia de las funciones y competencias de los ministerios del gobierno central hacia los gobiernos

de nivel regional y local es lo que más resalta del proceso descentralizador emprendido en el Perú. La culminación de dicho proceso facilita a los gobiernos subnacionales ejercer las competencias y funciones orientadas a buscar el bienestar colectivo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, priorizando el desarrollo equitativo y sostenido de los territorios.

El país se enfrenta a un escenario donde el gobierno está estructurado en tres niveles; cada uno de estos asumen competencias y funciones, que en el marco de la legislación descentralizadora son ejercidas por un solo nivel de gobierno, en otros casos por dos niveles de gobierno o excepcionalmente por los tres niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo, 2011). La Ley de Bases de la Descentralización, Ley No. 27783 clasifica y define estas competencias como: i) competencias exclusivas: Pertenecen de forma exclusiva y concluyente a un solo nivel de gobierno; ii) competencias compartidas: Son ejercidas por dos o tres niveles de gobierno, siendo específico en las responsabilidades y funciones en cada nivel de gobierno; finalmente; iii) las competencias delegadas: Se materializa cuando un nivel de gobierno delega a otro de diferente nivel para realizar acciones que no son de su competencia.

6. Recorrido metodológico

El estudio se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, el mismo “que se enfoca a comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” (Hernández et al, 2014:358) a través de un diseño fenomenológico. La

investigación exploró la experiencia de los participantes en el estudio sobre la descentralización en el Perú (Fuster, 2019).

Los informantes clave fueron 4 expertos de los gobiernos subnacionales, sociedad civil y la academia. Los criterios de selección fueron: i) pertenecer al grupo de funcionarios de entidades de nivel nacional y/o subnacional; ii) la sociedad civil fue representado por académicos y/o personas con experiencia en procesos de descentralización; iii) profesionales y/o especialistas expertos en procesos de descentralización. La técnica empleada fue la entrevista a profundidad y los instrumentos la guía de entrevistas y la ficha de análisis documental, respectivamente.

El perfil de los expertos consultados fue: Entrevistado (1) profesional que labora en el ámbito del gobierno regional de 48 años, sus aportes fueron desde la perspectiva de la política subnacional referido al proceso de descentralización, tomando en consideración el papel que tuvo la entidad en su condición de receptora de funciones sectoriales del gobierno nacional. Entrevistado (2) profesional que labora en el ámbito del gobierno regional de 50 años, su aporte está centrada a su experiencia operativa, dado su condición de actor técnico en el proceso de descentralización en Lima Metropolitana. Entrevistado (3) profesional representante de la sociedad civil – ONG, de 55 años, con amplia experiencia en procesos de descentralización y con participación del actual proceso. Finalmente, el entrevistado (4) fue un profesional perteneciente a la sociedad civil-academia de 53 años, experto en ciencias sociales y procesos de descentralización.

7. El proceso de descentralización del régimen especial de Lima Metropolitana-Perú

Respecto al proceso de descentralización en Lima Metropolitana, los entrevistados manifestaron:

“... representa una de las más sentidas y esperadas reformas del Estado que, a la fecha, se encuentra inconcluso, paralizado y difícilmente comprendido por las autoridades de turno” (entrevistado 4).

“...nació con mucha expectativa para los gobiernos subnacionales en el año 2001, constituyéndose en una importante reforma de los últimos tiempos, pero lamentablemente en la actualidad se encuentra paralizada” (Entrevistado 3).

“En Lima Metropolitana, a 20 años de haberse iniciado la descentralización, esta aún no ha llegado a culminarse...” (Entrevistado 2).

Los entrevistados convergen en que la descentralización es una de las reformas más importantes en el Estado peruano de los últimos tiempos, el mismo que ha constituido una espera significativa para los gobiernos subnacionales; no obstante, se advierte que a la fecha se encuentra paralizada e incomprendida por los diferentes actores políticos de turno.

Respecto al Régimen Especial de Lima Metropolitana, los entrevistados manifestaron:

“El régimen especial de Lima Metropolitana se constituye dada su condición de capital de la república del Perú, sin tener en cuenta su condición de metrópoli, es decir, sus problemas diversos, teniendo en consideración que concentra a más de 10 millones de habitantes”. (Entrevistado 3)

“El Régimen especial de Lima Metropolitana no beneficia en absoluto

a Lima, por el contrario, lo perjudica, por cuanto no cuenta con una reglamentación o legislación propia, que norme dicho régimen especial”. (Entrevistado 4)

“Se hace necesario, incorporar en la agenda pública reformas al respecto, ya que, hasta la fecha, Lima sigue siendo administrada bajo el modelo de gestión municipal, no asumiendo las funciones que se les encarga en marco del régimen especial”. (Entrevistado 2).

Los entrevistados convergen que el régimen especial de Lima fue concebido bajo el criterio de capital de la república, más no por su condición de ciudad metrópoli. Al concentrar la tercera parte de la población nacional presenta problemáticas diferentes a las demás ciudades del país; la solución de sus problemas requiere de un tratamiento diferenciado. La constitución, así como otras normas descentralizadoras, contemplan el régimen especial de Lima; sin embargo, estas no han sido normadas o reglamentadas para su ejecución.

La experiencia demuestra la importancia de reglamentar el régimen especial, como en el caso de Colombia, que mediante Decretos Ley 1421 del año 1993 y 1187 del año 1998, se dicta y reglamenta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, siendo estas normas fundamentales en la mejora sustancial de la ciudad. En el caso peruano, el Artículo 157° de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, otorga competencias al Concejo Metropolitano de Lima la aprobación de sus propios estatutos mediante ordenanza, ello implica reglamentar este régimen especial. Los entrevistados coinciden en que el régimen especial otorgado a Lima Metropolitana, se encuentra consagrada en los principales

instrumentos descentralizadores del Estado Peruano, mediante del cual se le otorga competencias de gobierno regional a la Municipalidad de Lima, recayendo en el alcalde Metropolitano de Lima las funciones de gobernador regional, así como en el Consejo Metropolitano de Lima las funciones de Consejo Regional. En ese mismo sentido, la Asamblea Metropolitana de Lima asume las funciones del Consejo de Coordinación Regional.

Con relación al proceso de transferencia de funciones a la municipalidad de Lima, los entrevistados advirtieron lo siguiente:

“La transferencia de funciones y competencias a la Municipalidad de Lima de parte de los sectores, desde el año 2011 a la fecha solo se han transferido 49 funciones regionales ...” (Entrevistado 03).

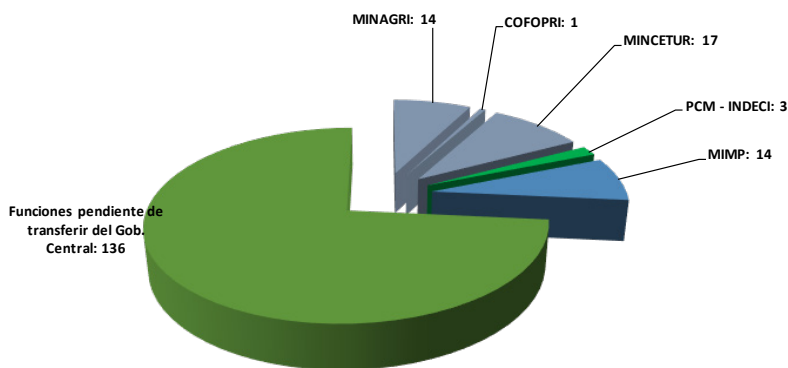
“A la fecha quedan 136 funciones

pendientes de transferir a la Municipalidad de Lima, que representa apenas el 26.48% del total de funciones por transferir...” (Entrevistado 04)

Los entrevistados convergen que el proceso de transferencia de funciones hacia la Municipalidad de Lima por parte del gobierno nacional es visto como el más atrasado y débil, tomando en consideración el avance en esta materia de los demás gobiernos regionales, quienes tienen avances significativos en este proceso, inclusive en el orden de 95 al 98%, mientras que en Lima Metropolitana solo alcanza el 26.48% con apenas a 49 funciones transferidas.

Asimismo, de la revisión documental se pudo advertir que el nivel de avance de la transferencia de funciones y responsabilidades sectoriales a la Municipalidad de Lima, la misma que se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1 Número de funciones transferidas a la comuna Limeña según sectores

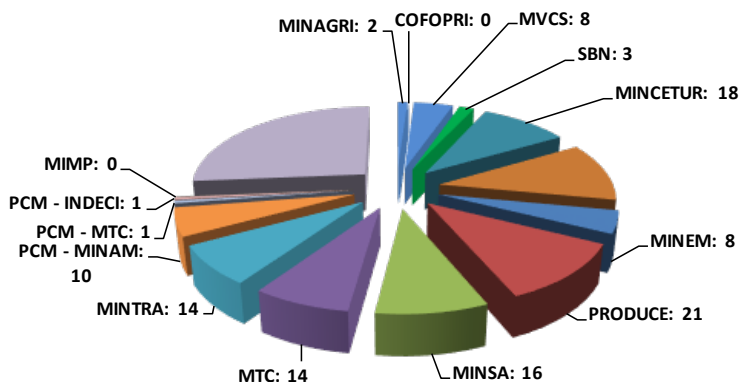


Fuente: Subgerencia Regional de Descentralización (2022)

De las 185 funciones consideradas por la Ley, aún queda pendiente transferir 136 funciones, es decir, el 73.52%, que corresponde a los sectores de salud, agricultura, trabajo, vivienda, PCM, energía y minas, comercio exterior, educación, y producción

(gráfico 2), ello se debe a que el proceso se desarrolla con lentitud, demora y en algunas circunstancias con retroceso, evidenciando la incapacidad del gobierno nacional respecto a la oportuna transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Gráfico 2
Número de funciones pendientes de transferir a la Municipalidad Metropolitana de Lima



Fuente: Subgerencia Regional de Descentralización (2022)

Respecto a la redistribución del ingreso en Lima Metropolitana, los entrevistados manifestaron lo siguiente:

“Es difícil entender el funcionamiento de un régimen especial sin recursos propios, más aún si se trata de la capital de la república peruana, es casi imposible su desarrollo y sostenimiento, más aún si otros territorios de gobiernos regionales que no ostentan ningún régimen especial están en mejor posición, por tener regalías del canon minero, forestal o de otro tipo, incluso el Callao tiene ingresos importantes provenientes de la renta aduanera, pero Lima, no tiene

nada...” (entrevistado 3)

“La descentralización en Lima, a pesar de tener un régimen especial, muestra una debilidad respecto a la redistribución del ingreso, dado que al no haberse complementado la transferencia de funciones, los recursos presupuestales siguen siendo manejados por los sectores, la misma que no revierte mejoría a favor de los ciudadanos” (entrevistado 4).

Los entrevistados convergen en que no es posible hablar de redistribución del ingreso en un contexto en donde no existe la voluntad política de cumplir

con la transferencia de funciones hacia la Municipalidad de Lima, dado que, si no se cuenta con recursos financieros que permita atender las principales necesidades de los ciudadanos, difícilmente se podrá apostar por la creación de valor público.

Con relación al desarrollo económico en Lima Metropolitana

“El Desarrollo económico en Lima Metropolitana está promovido casi en su totalidad por el sector privado, notándose por ejemplo el caso del boom inmobiliario, representando un interesante ingreso para las municipalidades distritales por el pago de tasas e impuestos”. (Entrevistado 04)

“El desarrollo económico como consecuencia de la descentralización en Lima Metropolitana es prácticamente nulo, ello motivado por el incumplimiento de parte del gobierno central con la transferencia de competencias a la Municipalidad de Lima” (Entrevistado 1).

Los entrevistados convergen que el desarrollo económico en Lima Metropolitana a consecuencia de la descentralización es nulo, dado que no se viene cumpliendo de manera adecuada la transferencia, funciones y responsabilidades del gobierno central a la Municipalidad de Lima.

En lo que se refiere al análisis del desarrollo económico en Lima Metropolitana, al igual que algunos gobiernos subnacionales, Lima cuenta con pocas competencias y funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, en consecuencia, la planificación del desarrollo del territorio depende aún del gobierno central (Jaramillo y Botero, 2010), esta afirmación coincide con la percepción de los entrevistados respecto a que el desarrollo económico, como consecuencia de la descentralización

económica en Lima es baja, entendiendo que el desarrollo económico es la capacidad de un territorio en generar riqueza y ser competitivos, con gran potencialidad para captar la inversión privada, elevar la calidad de vida de sus ciudadanos, realizar una eficiente distribución del ingreso y tener un crecimiento económico sostenible (Albuquerque, 2004).

En la comuna limeña este panorama es desalentador, dado que se percibe una marcada brecha en la prestación de servicios de parte del Estado, en sectores como el de educación, salud o vivienda siendo este último promovido por el sector privado que impulsa el crecimiento de este sector generando una plusvalía urbana característica del boom inmobiliario que se vive en Lima; adicionalmente, en la distribución del ingreso la participación de la municipalidad de Lima es nula, pues no cuenta con ingresos provenientes del canon minero, rentas aduaneras u otro debido a que no se ha cumplido con el proceso de transferencia de funciones como el turismo, industria, comercio, artesanía, entre otros, la promoción el desarrollo local es nulo.

Asimismo, respecto a la democratización de las decisiones públicas, la concertación y la participación ciudadana, los entrevistados opinaron lo siguiente:

“Uno de los aspectos más relevantes de la descentralización es el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, de tal manera que debe ser parte de las decisiones de los gobiernos subnacionales respecto al buen uso de los recursos presupuestales, pero no obstante en Lima Metropolitana, estos niveles de coordinación se han debilitado fuertemente en estos últimos años” (Entrevistado 03)

“La transparencia, la rendición de

cuentas y la vigilancia ciudadana representan elementos muy necesarios para promover adecuados niveles de coordinación, en aras de lograr la gobernanza territorial, pero, no obstante, es difícil que las autoridades tanto municipales y regionales abran su gestión en estos términos, por lo que la relación entre la sociedad civil y los gobiernos subnacionales se encuentra bastante deteriorada” (entrevistado 4).

Los expertos consultados resaltan que la característica más importante del proceso de descentralización implementado en el Perú es la participación ciudadana, ubicándola como eje central de la reforma del Estado, por ello su participación es constante, sostenida y necesaria en los asuntos públicos, no obstante, en la comuna limeña el nivel de apertura a la participación de los actores sociales aún es baja con alguna mejoría en los últimos años, pero sigue siendo débil. Los entrevistados señalaron que la participación ciudadana en los asuntos públicos como mecanismo de coordinación y vigilancia es débil, no obstante, se identifica la necesidad de mayor transparencia en los actos de la clase dirigente y en la rendición de cuentas orientada a promover una gobernanza activa.

8. Reflexión final

Como parte del proceso descentralizador de Lima Metropolitana, se evidencia la lentitud y atraso del proceso, notándose después de 20 años de iniciado la descentralización, serios vacíos y limitaciones que requieren urgentemente ser abordados, revisados e incorporados en la agenda pública. En la concepción del régimen especial de Lima Metropolitana no se han previsto mecanismos

institucionales orientados a lograr adecuados niveles de concertación con el gobierno nacional y con los gobiernos subnacionales, presentando errores desde su concepción; esta figura aún no cuenta con un reglamento, estatuto o constitución que desarrolle este régimen especial, siendo necesario establecer un grupo de trabajo interinstitucional para promover la discusión en torno al régimen especial de Lima, planteando ajustes en su modelo, que permita su adecuado funcionamiento, haciendo de la descentralización de Lima Metropolitana un tema de agenda nacional.

Una megaciudad como Lima, que concentra a un tercio de la población nacional del Perú, requiere de una profunda reforma descentralista, de adecuados niveles de decisiones políticas, de una profunda movilización y participación ciudadana y marcos regulatorios adecuados que le permita diferenciarse de otros gobiernos subnacionales del país.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. OIT.
- Andrés Zavala, A. (2014). La descentralización en el desarrollo económico peruano. *Quipukamayoc*, 22(41), 87–97. <https://doi.org/10.15381/quipu.v22i41.10071>
- Arroyo, J. (2017). ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002 - 2015. *CLAD Reforma y Democracia*(69), 159-190.
- Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? consideraciones sobre la actualidad del proceso. *CEA*, 67.

- Benavides, J. (2019). *Aproximación al estudio del control de las actividades ilegales del sector forestal en un contexto de descentralización política en Bolivia*, Documentos de trabajo 8/2019, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana.
- Constitución Política del Perú [Const]. 08 septiembre 2009 (Perú). <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0001/1-constitucion-politica-del-peru-1.pdf>
- Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Marena Morel.
- Dammert, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. CEPAL.
- Decreto 1677 de 1993 [con fuerza de ley]. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1421 de 1993. agosto 27 de 1993. D. O. CXXIX. No. 41.009. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1489>
- Decreto Ley 1187 de 1998 [con fuerza de ley]. Por el cual se reglamenta el artículo 34 del Decreto - Ley 1421 del 1993. junio 26 de 1998. D. O. No. 43.328. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1489>
- Decreto Ley 1421 de 1993 [con fuerza de ley]. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. 22, julio, 1993. D. O. N. 40958. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=106394>
- Defensoría del Pueblo (2011). *Defensoría del Pueblo*. <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=14>
- DESCO (2010). *Perú hoy: centralismo y descentralización*. Lima: DESCO, 317.
- Dulanto, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso Peruano* [Tesis para optar el grado de doctor, Universidad de Navarra]. https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/46606/1/Tesis_DulantoRishing.pdf
- Economía Verde (2019, marzo 23). *¿Es Lima una ciudad sostenible?* <http://economieverde.pe/es-lima-una-ciudad-sostenible/>
- Finot, I., (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión pública No. 12. Cepal Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fuster Guillen, D. E. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 7(1), 201. <https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>
- García, B., D. (2005). La descentralización en el Perú actual. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (9), 737-751. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AJJC/article/view/45101>
- García, E., y Fernández, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. (5ta. ed.). Civitas S.A.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Lettera gráfica SAC.
- Henríquez Opazo, O. (2020). Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad

- pasando de la jerarquía a la negociación. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100005>.
- Hernández, L. (1996). Convenios Administrativos de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales: Antecedentes Jurídicos y Modalidades de Ejecución. *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, VII, 53-74.
- Hernández, R., Fernandez, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. MCGRAW-HILL.
- Herz, C. (2019). La Descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo. *Ecuador Debate*. <https://www.cbc.org.pe/wp-content/uploads/2020/05/La-descentralizaci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA.-Articulo-Carlos-Herz.pdf>
- Iguiniz, E., M. (s/f) *El Régimen Especial de Lima Metropolitana en la descentralización del Estado*. https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobierno-abierto/transparencia/pgrlm/actividades-oficiales/informes-de-gerencia/PGRLM_Informe11.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI (2001) Conociendo Lima. Guía estadística. Lima. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0410/Libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI. (2014). *Una mirada a LM*. Lima: INEI.
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, XXII(49), 177-200. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-39252010000300007&script=sci_abstract&tlng=es
- Jaramillo, M., y Botero, M. (2010). *Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa. Un modelo inacabado de la descentralización*. Editorial Universidad del Rosario Bogotá.
- Largo, A. B. G., Laguado, J. E. C., & Omaña, G. A. R. (2017). La Realidad de la Descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Hipotesis Libre*, (9). https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis_libre/article/view/3720
- Ley 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 16 de julio del 2002. D.O. No. 27783. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file>
- Ley 27867 de 2002. Ley orgánica de gobiernos regionales. 27 de junio de 2003. D.O. No. 27867. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0025/ley-27867.pdf>
- Ley 27972 de 2002. Ley Orgánica de Municipalidades. D.O. No. 27972. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publiccapacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- Miranda, F. (2015). La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970-2014. *Investigaciones Sociales*, 19(34), 153 - 167. <https://doi.org/10.15381/is.v19i34.11758>
- Municipalidad de Lima. (20 de 05 de 2019). *Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana*. <http://pgrlm.gob.pe/informacion-institucional/>
- Navarrete-Yáñez, B., & Higuera-Seguel,

- V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (66). <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1774>
- Neida, A. (2010). La descentralización educativa. *Educación*, XIX(37), 7-26.
- Ordinola, J. (2012). *Factores limitantes del proceso de descentralización fiscal en la Región Piura. Periodo 2014.I - 2010.IV*. [Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Nacional de Piura]. https://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/01/tesis_doctoral_job_version-ps_mar_2012.pdf
- Orellana Arriagada, R. (2004). Descentralización de la Sociedad Chilena: Elementos Conceptuales para su Tratamiento. *MAD*, (11), 54-75. <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2011.14779>
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2202). Congreso de la República (2002). Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización. Ley 27680, Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255670/229438_file20181218-16260-6ekl1p.pdf
- Quiñones, P. (2012). Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año del gobierno de Ollanta Humala. *Revista Argumentos*, (3). <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/una-mirada-al-proceso-de-descentralizacion-tras-el-primer-ano-de-gobierno-de-ollanta-humala/>
- Rangel, C. (2018). Las Políticas de Gobernanza, Participación, y Descentralización en el éxito de la gestión local y su importancia para construir nuevos horizontes a la humanidad. *UTC Prospectivas Revista de Ciencias Administrativas y Económicas*, 1(2). <http://investigacion.utc.edu.ec/revistasutc/index.php/prospectivasutc/article/view/171>
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. (23.ª ed.). <https://dle.rae.es>
- Sánchez Díaz, I. (2018). Descentralización en Bolivia y Uruguay. Una aproximación desde la teoría de la gobernanza. *Ratio Juris*, 13(27), 45-79. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761584003>
- Secretaría de Descentralización-PCM. (2012). *Informe anual del proceso de descentralización*. Lima: PCM.
- Secretaría de Descentralización-PCM. (2019). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. Lima: PCM.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (2002). *Diccionario de la Administración Pública Chilena*. (2da. ed.). LOM ediciones.
- Toral, K. & Vásquez, Á. (2019). Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso? *Revista CAP Jurídica Central*, 3(4), 297-346. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1958>
- USAID Perú (2011). *Aspectos clave en la gestión pública descentralizada. Desarrollo económico regional y local*. Nova estudio SAC.
- Valenzuela, B., J. (1997). *Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile*. CEPAL, 1997.