

DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Víctor Godos Razuri

*Docente de la Facultad Derecho
y Ciencia Política de la UNMSM.*

SUMARIO: Resumen. Introducción. 1) LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL: 1.1. Artículo 188. 1.2. Comentario. 1.3. Artículo 192. 1.4. Comentario. 1.5. Artículo 195. 1.6. Comentario. 2) LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN. 2.1. Artículo 3°. 2.2. Comentario. 2.3. Artículo 18. 3) LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES. Desarrollo. 3.1. Artículo 4°. 3.2. Artículo 5°. 3.3. Artículo 6°. 3.4. Comentario. Planificación. 3.5. Artículo 9°. 3.6. Artículo 10°. 3.7. Artículo 15°. 3.8. Artículo 29°. 3.9. Artículo 45°. 3.10. Artículo 49°. 3.11. Comentario.

RESUMEN:

El artículo en forma introductiva trata de sustentar jurídicamente, y desde el punto de vista constitucional y con la legislación regional y municipal, que el desarrollo y la planificación constituyen un imperativo legal para las Regiones y Municipios. Asimismo, hacemos un enfoque integral del desarrollo y de la planificación, en el comentario al articulado pertinente de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los aspectos que comprende, su importancia para el logro del desarrollo socioeconómico, del bienestar, del incremento económico, de la inversión pública y privada y en general del progreso regional y local, y en base a los instrumentos de desarrollo de la planificación, como son los planes, programas y proyectos debidamente articulados y concertados dentro del ámbito de los tres niveles de gobierno peruano: el local, regional y nacional.

INTRODUCCIÓN.

El desarrollo y la planificación constituyen un imperativo legal, no sólo para los gobiernos regionales, sino también para los gobiernos locales y que se deriva del desarrollo planificado establecido dentro del marco del Proceso de Descentralización y a cuyo régimen jurídico se refieren los textos legales y constitucionales siguientes:

1. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, promulgada el 06 de Marzo del 2002.
2. Ley de Bases de la Descentralización, promulgada el 17 de Julio del 2002.
3. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada el 16 de Noviembre del 2002.
4. Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 26 de Mayo del 2003.

1. LEY DE REFORMA COSNTITUCIONAL

En aplicación de la metodología, que seguiremos, dentro del marco de la exégesis jurídica, para el análisis y comentario de los artículos respectivos, nos remitiremos únicamente a las partes pertinentes, esto es sólo las que se refieren al desarrollo, la planificación y la descentralización.

1.1. 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....».

1.2. Comentario

El citado dispositivo constitucional institucionaliza la descentralización y el desarrollo, no sólo como una vía u horizonte, sino como una actividad constante del Estado, la que además es forzosa, participativa y de acceso a toda la ciudadanía, esto es una descentralización democrática y con una finalidad, con un gran objetivo fundamental, el desarrollo integral del país, esto es un desarrollo que abarque todos los aspectos de la vida local, regional y nacional.

1.3. Artículo 192

Expresa que «Los Gobiernos Regionales promueven el desarrollo y la economía regional, las inversiones, los servicios.... en armonía con los Planes Nacionales y Locales de Desarrollo. Los Gobiernos Regionales tienen que formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado con las Municipalidades, la Sociedad Civil....».

1.4. Comentario.

La parte medular de este artículo constitucional está en que constituye la razón de ser de la existencia de los Gobiernos Regionales, fomentar el desarrollo, la economía, las inversiones, los servicios, pero articulados con los Planes Nacionales y Locales de Desarrollo; y para ello tienen que estructurar el Plan de Desarrollo Regional en convenio o pactado con las Municipalidades, la sociedad civil.

1.5. Artículo 195.

Señala que «los Gobiernos Locales promueven el desarrollo, la economía local, la prestación de servicios en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo... Los Municipios tienen que aprobar el Plan de Desarrollo Local concertado con la sociedad civil...».

1.6. Comentario.

Este precepto constitucional además de proclamar un nuevo rol para los Municipios en cuanto al desarrollo, a la economía local, en base al Plan de Desarrollo Local que tienen que elaborar en convenio o pacto con la sociedad civil, constituye la razón de ser de los gobiernos locales.

En consecuencia, con las antes citadas normas constitucionales se está otorgando un status oficial al desarrollo y al planeamiento, como funciones esenciales de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, dentro del proceso de descentralización del país.

2. LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

2.1. Artículo 3º-

Nos habla de la finalidad de la descentralización: «La descentralización tiene como finalidad 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».

2.2. Comentario.

El citado artículo nos plantea varias ideas que es necesario conceptualizar, así menciona: «desarrollo integral». Este supone la articulación del desarrollo local, regional y nacional; implica un sistema conformado por los tres niveles de gobierno, local, regional y nacional, a la vez que autónomo también fuertemente integrado de abajo a arriba y viceversa y además con entidades, organizaciones de base representativas sociedad civil, por cuanto la participación facilita el desarrollo.

Por lo demás debemos hacer notar que el desarrollo integral no sólo requiere de un conocimiento previo de los problemas, de la realidad por medio de un diagnóstico, sino que las alternativas de soluciones, no pueden ser parciales, paliativos, tienen que ser integrales. Así, por ejemplo, no vendría a ser una solución integral y no serviría de mucho que se construyera una escuela, si no se tiene asegurada la estabilidad de un profesor, y si los niños no están alimentados no podrán rendir; y si los ingresos de los padres, los salarios y sueldos, no mejoran y si la desocupación continúa, entonces no podrán nutrir, alimentar a sus hijos, ni mucho menos mejorar su alimentación.

Asimismo, el artículo 3º hace referencia a «desarrollo armónico». Es indispensable que haya correspondencia no sólo entre el desarrollo local, el regional y el nacional, sino también entre el desarrollo distrital, provincial y el departamental o regional; e incluso el desarrollo tiene que armonizarse con la sociedad civil, con la ciudadanía que es la destinataria del desarrollo, sea éste económico, social o político.

En lo que atañe al «desarrollo sostenible» referido en el citado artículo 3º, es necesario hacer algunas apreciaciones. El desarrollo es un proceso largo que requiere permanencia en el tiempo, esto es que debe mantenerse, lograrse como un objetivo fundamental de la descentralización del país y cuyo fin supremo es el bienestar colectivo.

2.3. Artículo 18.

Contiene normas referentes a tres aspectos:

- Planes Nacionales de desarrollo.
- Planes Participativos; y
- Planificación del desarrollo.

Respecto a los Planes Nacionales de Desarrollo, el citado artículo, en el numeral 18.1 expresa textualmente: «El Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local que garanticen la estabilidad macroeconómica». La atribución de estructurar y de aprobar planes nacionales de desarrollo le corresponde al Estado, específicamente al Poder Ejecutivo, desde luego, que articulados a los objetivos nacionales, a los planes de desarrollo regional y a los planes municipales de desarrollo, y que aseguren la permanencia de la macroeconomía.

En lo que concierne a los planes participativos, el numeral 18.2 establece: «Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial...».

Los planes y también los presupuestos participativos abarcan el espacio al que corresponden, sea regional o departamental, municipal o provincial o distrital. Asimismo están integrados y además tienen que dar acceso a la intervención de las poblaciones debidamente organizadas.

Y en cuanto a la Planificación del desarrollo, el numeral 18.3 expresa que «La planificación y promoción del desarrollo, debe propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel».

La planificación a que se refiere el numeral precedente es precisamente para promover el desarrollo del país, sea planificación regional o planificación local y no puede prescindir de los objetivos nacionales como son el desarrollo económico, el bienestar de la ciudadanía, la estabilidad económica, la inversión privada y pública y dentro del ámbito de la descentralización y de una democracia participativa, y asimismo en base a imponer calidad en todo nivel de la vida nacional.

Como vemos, los dispositivos reproducidos y comentados, subrayan que el desarrollo, la planificación y la descentralización implican funciones esenciales del Gobierno Regional, del Gobierno Local y también del Gobierno Nacional.

3. LEY ORGÁNICA DE GOBIENOS REGIONALES

Debido a que resultaría muy amplio y repetitivo continuar con la exégesis jurídica artículo por artículo que venimos haciendo, es necesario introducir una variación que consiste en agrupar los artículos afines y en sus partes pertinentes, de esta ley especial de los Gobiernos Regionales, para luego efectuar el comentario y/o explicación técnico jurídica de sus contenidos, primeramente en relación con el desarrollo y luego en relación con la planificación.

Desarrollo.

3.1. Artículo 4º

Los Gobiernos Regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo».

3.2. Artículo 5º

«La misión de los Gobiernos Regionales es organizar y conducir la gestión pública regional... para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región».

3.3. Artículo 6º

«El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos, orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades».

3.4. Comentario

Es indudable que, para poder encarar los problemas que afronta el país -pobreza extrema, carencia de servicios básicos, desocupación, infraestructura, etc.- es necesario emprender la tarea del desarrollo económico social, pero también hay que tener en cuenta que no es posible lograr el desarrollo económico, sin la planificación del desarrollo social, y es que, como decíamos, el planeamiento es un imperativo. Esto implica también que nuestro país tiene que encaminarse hacia grandes transformaciones en lo que concierne a lo económico - social. Y es que el desarrollo implica no sólo progreso y crecimiento económico, sino también la necesidad de un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos materiales, los recursos naturales y también conlleva la capacitación y la utilización de los conocimientos científicos y técnicos modernos así como una constante promoción de la inversión pública y privada.

Esta es quizá la única forma de lograr el ansiado bienestar, una mejor comprensión y adecuación no sólo entre los habitantes del país sino también del mundo en que vivimos, por ello es que se viene hablando de la globalización o mundialización, esto es de la inserción en el mundo, de la inserción en los mercados internacionales, de la competitividad que implica imponer calidad, así como de la celebración de tratados de libre comercio.

Desde luego que es esencial en la planificación del desarrollo económico - social que los planes de desarrollo local estén debidamente integrados a los planes de desarrollo regional, y estos a los planes de desarrollo nacional. Asimismo, tienen que integrarse los planes de desarrollo local distrital a los planes de desarrollo provincial, para que se pueda lograr resolver los problemas de infraestructura, de desempleo, de educación, transporte, medio ambiente, salubridad, vivienda, seguridad, agua y desagüe, electricidad, pobreza, sobre todo a los sectores más deprimidos y atrasados; así como para garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades en los tres niveles de gobierno: local, regional y nacio-

nal y conforme a los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

El desarrollo es el proceso que deben seguir las Regiones y los Municipios para lograr metas en lo económico, político, social y cultural; es una misión de los gobiernos regionales y locales, para el logro de una mejor calidad de vida, una sociedad más justas; en suma se trata de un desarrollo integral y sostenible por cuanto debe abarcar todos los aspectos de la vida local, regional y nacional y asimismo debe ser permanente y constante.

Genéricamente el desarrollo implica, pues, bienestar y seguridad de la población, que son dos funciones del Municipio, de los Gobiernos Regionales y del Gobierno Nacional. El desarrollo, pues, además de ser crecimiento económico es bienestar que conlleva mejorar del nivel y calidad de vida; el desarrollo se mide no sólo por el crecimiento económico, sino también por el bienestar, el nivel de vida de las poblaciones. De ahí que el desarrollo regional a que se refiere uno de los artículos que comentamos, abarca la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, en base a planes, programas y proyectos, por cuanto estos son instrumentos para el desarrollo y tienen que estar orientados a generar condiciones que hagan posible el crecimiento económico pero en armonía con el crecimiento poblacional, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales, porque estos deben servir también para las generaciones futuras, así como el medio ambiente del territorio regional que es donde el habitante se desenvuelve física y mentalmente, y también este desarrollo regional orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos, incluyendo los derechos humanos de hombres y mujeres y con igualdad de posibilidades u oportunidades.

En conclusión, nos referimos a un proceso de desarrollo que abarca los tres conceptos de desarrollo: el desarrollo entendido como crecimiento económico, el desarrollo entendido como proceso de industrialización y el concepto de desarrollo entendido como proceso de cambio y que se manifiesta por un mayor acceso de las mayorías locales, regionales y nacionales a los bienes y servicios. Aquí hablamos de un desarrollo entendido como proceso de industrialización en que no se trata sólo de producir más, sino de asegurar que esa producción cuantitativa beneficie a la colectividad. Y hablamos de un desarrollo, de un planeamiento del desarrollo que llegue también a los agrupamientos humanos más pequeños, como es el nivel comunal, ya que con ello se facilitaría la tarea de la planificación regional y nacional desde la célula básica como es la comunidad local, y se estaría también inte-

grando en el proceso de desarrollo al municipio rural, pues es indispensable priorizar el desarrollo rural.

Planificación

En cuanto al aspecto de la planificación en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, podemos citar, en la parte pertinente, los siguientes artículos:

3.5. Artículo 9º

Este dispositivo contiene competencias constitucionales, esto es competencias fundamentales de los Gobiernos Regionales.

«Los Gobiernos Regionales son competentes para:

- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado con las Municipalidades y la Sociedad Civil.
- e) Promover el desarrollo socio económico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes».

3.6. Artículo 10º

«Los Gobiernos Regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

1. Competencias exclusivas:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado con las Municipalidades y la Sociedad Civil de su región.
- d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

3.7. Artículo 15º

«Son atribuciones del Consejo Regional:

- b) «Aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional».

- c) «Aprobar el Plan Anual...Regional...en el marco del Plan de Desarrollo Regional concertado....».
- o) «Aprobar el Plan de Competitividad Regional...».
- q) «Aprobar el Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y el Programa de Desarrollo Institucional».

3.8. Artículo 29º

«Se constituirán las Gerencias Regionales de:

- 1) Desarrollo Económico.
- 2) Desarrollo Social.
- 3) Planeamiento...»

3.9. Artículo 45º

«Las siguientes funciones de los Gobiernos Regionales se ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y demás leyes de la República:

b) Funciones de Planeamiento.

Diseñando las políticas, prioridades, estrategias, **programas y proyectos** que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de Descentralización y a la presente Ley».

3.10. Artículo 49º

«Funciones en materia de salud.

- b) Formular y ejecutar, concertadamente, el **Plan de Desarrollo Regional de Salud**.
- l) **Planificar**, financiar y ejecutar los **proyectos** de infraestructura sanitaria y equipamiento, promoviendo el desarrollo tecnológico en salud en el ámbito regional».

3.11. Comentario

En materia de planificación, y en nuestro país, podemos hablar de niveles de planificación. Existen tres niveles de planificación:

- 1) Planificación Local.
- 2) Planificación Regional.
- 3) Planificación Nacional.

Estos tres niveles deben coordinarse e integrarse, y por ello es que los dispositivos precedentes establecen planes de desarrollo regional concertados de la planificación del desarrollo regional integral y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

La estructuración y ejecución de la planificación en los mencionados tres niveles, debe hacerse bajo una estricta cooperación de los tres niveles de gobierno peruano, el local, regional y nacional. Sólo así se podrá lograr una adecuada planificación del desarrollo y con ello se conseguirá alcanzar el ansiado progreso, bienestar y el desarrollo del país.

La planificación y sus instrumentos del desarrollo como son los planes, programas y proyectos, constituyen mecanismos dinámicos y racionalizadores.

La planificación debe ser participativa y es por ello que en los citados dispositivos se establece que los planes regionales de desarrollo tienen que concertarse con la sociedad civil.

Dentro del marco de la descentralización del país se trata de una planificación de un planeamiento descentralizado, y es por ello que la planificación regional está dirigida al tratamiento del conjunto de actividades socioeconómicas, dentro del espacio geográfico de la región; y su cometido va más allá de una planificación física, pues abarca los procesos económicos y sociales, así como el medio ambiente. Se trata de un proceso constante y por ello los dispositivos citados hablan de desarrollo regional integral y sostenible. La puesta en ejecución de un plan de desarrollo regional implica una actividad, una gestión que debe llevar a cabo el gobierno regional, pero ésta debe ser idónea, eficiente, moderna y técnica, capaz de estructurar, aprobar y ejecutar los planes regionales de desarrollo, y un gobierno regional que estructure y apruebe los planes regionales de competitividad, de desarrollo de capacidades humanas y los programas de desarrollo institucional.

Decíamos que la Planificación, el Planeamiento es un imperativo, no sólo porque los dispositivos legales así lo establecen sino por cuanto la planificación es uno de los instrumentos más importantes con que cuenta un Municipio, una Región y el Estado para lograr y conducir el desarrollo del país. Por ello es indispensable repotenciar la planificación no sólo dentro del marco del nivel Nacional, sino también Regional y Local, a fin de lograr e impulsar la inversión pública y privada en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones, de servicios básicos con estrategias de sostenibilidad, competitividad, dinamizar mercados, explotación racional de recursos pues estos son intergeneracionales, oportunidades de empleo, con el fin pues de impulsar la economía del país, el incremento económica, el progreso y el bienestar de los pueblos.

La planificación a que nos referimos tiene que ser una planificación participativa que incorpore, en especial en los niveles regional y local, la participación real de la pobla-

ción en la formulación, ejecución y evaluación de los diagnósticos, planes y programas de desarrollo, como el de salud, educación, cultura, transporte, de desarrollo tecnológico, capacidades, infraestructura, seguridad ciudadana, etc. Esto permitirá que los documentos que se elaboren dentro de este sistema de planificación participativa tengan mayor difusión, metas realistas y cuyos planes, programas y proyectos sean aceptados fácilmente por cuanto las colectividades a través de delegados han intervenido en las distintas fases del proceso de planeamiento; y por lo demás los destinatarios de la planificación son las propias colectividades.

La planificación para países como el nuestro es indispensable para evitar el estancamiento y para asegurar y acelerar el desarrollo, e incluso la planificación es indispensable para los países desarrollados para evitar derroches y excesos.

Y es, pues, que la planificación es también un medio para el mejor uso y aprovechamiento de los elementos materiales y humanos con que se dispone, para el mejoramiento de la vida humana en sociedad y para lograr el desarrollo y el bienestar. La planificación, implica previsión sistemática, investigación y análisis, determinación de objetivos, soluciones, alternativas de solución y también decisiones, aspectos estos que quedan plasmados en la elaboración y ejecución del plan respectivo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Ley N° 27680. «Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización», promulgada el 06.03.2002. «El Peruano». Lima, jueves 07 de Marzo de 2002.
- 2.- Ley N° 27783. «Ley de Bases de la Descentralización», promulgada el 17.07.2002. «El Peruano». Lima, sábado 20 de Marzo de 2002.
- 3.- Ley N° 27867. «Ley Orgánica de Gobiernos Regionales», promulgada el 16.11.2002. «El Peruano». Lima, lunes 18 de Noviembre de 2002.
- 4.- Ley 27972. «Ley Orgánica de Municipalidades», promulgada el 26 de Mayo de 2003. «El Peruano». Lima, martes 27 de Mayo de 2003.