

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES Y LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Juan José Martínez Ortiz

RESUMEN

La cuestión de la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales adquiere particular relevancia, en el contexto de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales. Esta función rectora de las políticas nacionales y sectoriales es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado establecido en la Constitución Política. Dicha función adquiere particular relevancia, en el contexto de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales. La función rectora es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado previsto en la Constitución Política.

PALABRAS CLAVES

Rectoría; autonomía; gobierno subnacional; políticas nacionales; políticas sectoriales; principio de unidad.

SUMARIO

1. LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. 2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE). 3. ALCANCES DE LA RECTORÍA DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES. 4. LÍMITES DE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES. 5. PROPUESTA PARA REGLAMENTAR LA

RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. GOBIERNOS SUBNACIONALES

La descentralización implica el surgimiento de nuevos órganos del Estado con un ámbito de actuación territorial limitado (regiones, departamentos, provincias, distritos). Estas entidades subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales) se constituyen en centros de poder, diferentes del gobierno nacional y de las entidades originalmente definidas en el Estado.

No se trata de entidades territoriales con meros poderes administrativos (desconcentrados o derivados), sino; entidades con verdadera sustancia política (que se

deriva del voto ciudadano). Por lo tanto, estamos ante la creación de entidades distintas y autónomas, establecidas desde la Constitución; integrantes del mismo Estado.

Sobre el concepto de autonomía, el Tribunal Constitucional ha precisado el carácter restringido del mismo, estableciendo que: “(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (Expediente N° 0012-1996-I/TC). En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía no es ilimitada y debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal (Expediente N° 0010-2003-AI/TC).

La “autonomía” como categoría constitucional no puede ser interpretada aisladamente ni exacerbados sus alcances utilizando este mecanismo. Esta categoría debe ser interpretada como parte un todo (como parte de la Constitución), en donde cada una de sus partes (de sus categorías y sus conceptos) deben ser entendidas armónicamente y en conjunto (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0038-2004-AI/TC y Expediente N° 01921-2009-PA/TC).

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado que “(...) no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido (...)” (Expediente N° 0010-2003-AI/TC y Expediente N° 01921-2009-PA/TC).

En relación al contexto específico de la descentralización, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regionalización es incompatible con la autarquía y que la organización de los gobiernos nacional, regional y local, dentro de sus determinadas circunscripciones, debe realizarse conforme a la Constitución y la Ley, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

Precisando los conceptos, el Tribunal Constitucional ha establecido que la autonomía de los órganos previstos en la Constitución no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que dichas entidades deben tomar en cuenta en su ejercicio. Uno de esos límites es el principio de unidad del Estado y los mecanismos establecidos en leyes orgánicas y en las leyes ordinarias (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0054-2004-PI/TC).

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional señala que la autonomía de la que gozan determinadas entidades del Estado está limitada a las competencias que le han sido asignadas y que puede tener diversos niveles de intensidad, de modo que es lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0007-2002-AI/TC).

Así también, el Tribunal Constitucional señala que el control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales debe realizarse conforme a la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las demás normas dictadas por el Gobierno Nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha señalado que las competencias de los gobiernos regionales deben ejercerse conforme a la Constitución y la ley (entendiendo esto último como la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las demás normas dictadas por el Gobierno Nacional) y, en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo (Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 0020-2005-PI/TC y Expediente N° 0021-2005-PI/TC).

En esa misma línea tenemos al artículo 49° de la Ley de Bases de Descentralización que establece que: “el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”

2. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE)

La Constitución establece la unidad del Estado como principio básico que determina la organización y funcionamiento del Estado Peruano. El artículo 43° establece el principio de Estado unitario al determinar que “el Estado

es uno e indivisible [subrayado añadido]” y su gobierno, “unitario, representativo y descentralizado [cursivas y subrayado añadidos]”.

Complementariamente, el artículo 183° señala que “*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* [cursivas y subrayado añadidos]”.

Este principio establece la unidad en la organización diversa del Estado y en las autonomías previstas a sus organismos constitucionales y entidades descentralizadas. Así, tenemos que al mismo tiempo que el Estado se organiza según Poderes, organismos constitucionales y niveles de gobierno para cumplir con sus roles y funciones; también necesita reconducir toda esa estructura a la unidad, al Estado Unitario. En esto consiste el mandato de los artículos 43° y 183° de la Constitución.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), norma que forma parte del bloque de constitucionalidad¹ del Estado, ha establecido una serie de mecanismos, a cargo del Poder

¹ En el derecho constitucional se ha desarrollado el concepto de bloque de constitucionalidad. Se trata de normas que no son materialmente constitucionales, sino normas interpuestas. Son normas a las que la Constitución les atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras que, sin embargo, son de su mismo rango.

El Tribunal Constitucional ha señalado que: “Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los

órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos” (STC 0046-2004-AI, fundamento 4).

El concepto de bloque de constitucionalidad es importante, porque para evaluar la constitucionalidad de una norma, ésta no se contrasta únicamente con las normas constitucionales sino con aquellas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Ejecutivo; que sirven en esta labor de reconducción a la unidad:

- a) los sistemas administrativos,
- b) los sistemas funcionales, y
- c) las políticas sectoriales nacionales.

Estos mecanismos pretenden hacer efectivo el principio de Estado unitario.

3. ALCANCES DE LA RECTORÍA DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES

En su artículo 4°, la LOPE precisa lo que debe entenderse por políticas nacionales y las establece como aquellos vectores que:

“(…) definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”.

En ese contexto, es oportuno precisar que las políticas públicas se diseñan, planifican, desarrollan y ejecutan, de acuerdo a lo establecido en las políticas nacionales y sectoriales. Esto, de acuerdo a lo establecido en los artículos 192° y 195° de la Constitución².

La LOPE establece la rectoría del Poder Ejecutivo sobre políticas nacionales y

² El artículo 192° de la Constitución señala que: “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”.

sectoriales como una facultad exclusiva de dicho nivel de gobierno. En el artículo 4° de la LOPE se establece que **una de las competencias exclusivas** del Poder Ejecutivo es: “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”.

Dicho artículo está en concordancia con lo establecido en el Artículo 26° de la Ley de Bases de la Descentralización y el Artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Estas normas establecen la clasificación de competencias exclusivas y competencias compartidas en los tres niveles de gobierno. La rectoría de las políticas nacionales y sectoriales es –indiscutidamente– una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (Gobierno Nacional). Sobre ese punto, la Ley de Bases de la Descentralización señala que no son objeto de transferencia ni delegación, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.

Concordante con ello, el artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que: “Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley”.

Adicionalmente, el artículo 6° de dicha Ley Orgánica señala que el Poder Ejecutivo

El artículo 195° señala que: “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”.

ejerce las funciones de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.

Asimismo, los artículos 22° y 23° establecen que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. De acuerdo lo señalado en las normas citadas, que la denominada rectoría implica dos ámbitos:

- a) La definición, planificación, diseño, establecimiento, normatividad, evaluación, supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.
- b) La ejecución de políticas nacionales/sectoriales.

En función a esta competencia exclusiva, el Gobierno Nacional puede definir, regular, modular y encauzar específicamente las competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales. La rectoría afecta directamente las actividades de las entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno, regulándolas.

En este punto debemos recordar que esta función rectora es uno de los factores que contribuyen con el cumplimiento del principio de unidad del Estado. Esta función rectora se sustenta también en la responsabilidad en la gestión de los servicios públicos que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo (artículo 119° de la Constitución).

Con la rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales se busca promover el correcto desempeño de las entidades públicas y un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en

la acción del Estado (de todas sus entidades), en todo el territorio de la república; para todos los ciudadanos³.

Las políticas nacionales y sectoriales son directrices que sirven para engarzar, articular lo nacional con lo subnacional, de modo que dichas “partes” (regional y local) manifiesten la unidad del Estado (aún en el ámbito de sus competencias). Por tanto, el ejercicio de los roles y funciones de los gobiernos regionales y locales debe llevarse respetando las políticas establecidas por el Gobierno Nacional.

El Tribunal Constitucional sigue esta línea. Ha señalado que el ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales deberá de realizarse en los términos establecidos en la Constitución y las leyes orgánicas, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación.

También ha señalado que la autonomía de la que gozan determinadas entidades del Estado está limitada a las competencias que le han sido asignadas y que puede tener diversos niveles de intensidad, de modo que es lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue. Finalmente, recuerda que los gobiernos regionales deben actuar en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, conforme al artículo 192° de la Constitución.

En ese contexto, del marco jurídico citado se deriva la competencia del Poder Ejecutivo para diseñar, establecer, evaluar y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, así como asegurar las medidas necesarias en caso de incumplimiento. La LOPE (Artículo 23°) es consistente con línea, cuando establece que los Ministerios son competentes para:

³ La rectoría del Gobierno Nacional sobre los sistemas administrativos, sistemas funcionales y políticas

nacionales y sectoriales parece ser un atributo propio del modelo peruano de organización del Estado.

- a) Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan.
- b) Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
- c) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.

Adicionalmente, el artículo 23° de la LOPE, establece que para el ejercicio de las competencias compartidas, corresponde a los Ministerios:

- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
- b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.
- c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

4. LÍMITES DE LA RECTORÍA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES

La rectoría del Poder Ejecutivo sobre los sistemas administrativos, sistemas funcionales y políticas nacionales y sectoriales parece ser un atributo propio del modelo peruano de descentralización.

Sin embargo, existen malentendidos sobre el alcance de la rectoría y las autonomías de los gobiernos sub nacionales. Hay quienes consideran que solamente debe existir consulta y coordinación⁴ entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales y que en ello consistiría la rectoría. Esa es una visión equivocada, puesto como ya se ha visto, en nuestro modelo constitucional de descentralización, la rectoría implica potestades de conducción y de primacía de parte del Poder Ejecutivo. Es un mecanismo para dar unidad al Estado y para darle mayor valor a la unidad (más allá que la suma de partes, que serían los gobiernos sub nacionales).

Además del malentendido mencionado, hay que ser honestos en señalar que el Poder Ejecutivo tampoco se ha esforzado mucho en configurar y ejercer la rectoría sobre políticas nacionales y sectoriales. Podemos afirmar, de manera general, que el Poder Ejecutivo ha ejercido parcialmente la rectoría; limitándose en muchos casos a fijar objetivos generales sectoriales (algo así como una lista de deseos que se quisieran alcanzar).

El Poder Ejecutivo no ha tomado en cuenta que la rectoría implica adicionalmente el establecimiento de un conjunto diverso de otros instrumentos o mecanismos para el desarrollo o cumplimiento de tales políticas. Tampoco ha tomado en cuenta que la rectoría requiere de supervisión (determinación de niveles de cumplimiento y aplicación de medidas correctivas) y de evaluación (medición de resultados e impactos) en cuanto a la ejecución o cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales establecidas.

5. PROPUESTA PARA REGLAMENTAR LA RECTORÍA

⁴ Seguramente basados en el modelo español de descentralización. Sin embargo nuestro modelo constitucional es diferente y no se pueden hacer

extrapolaciones directas entre lo que sucede en dicho país y el Perú.

DE LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SECTORIALES

Sea por malentendidos, desconocimiento o por falta de voluntad para el ejercicio de la rectoría, consideramos que deberían precisarse sus alcances, para que no queden dudas sobre el contenido de la rectoría ni sobre las obligaciones que debe desarrollar el ente rector.

Esta precisión podría hacerse reglamentando los artículos 4°, 22° y 23° de la LOPE. Un reglamento sobre esta materia debería establecer lo siguiente:

- a) Definición de políticas nacionales y sectoriales, sus alcances y contenido.
- b) Contenido y alcances de la “rectoría” de las políticas nacionales y sectoriales.
- c) Mecanismos e instrumentos para el ejercicio de dicha rectoría. En este aspecto se deben establecer sistema de información, instancias de articulación, coordinación y seguimiento de las políticas, establecimiento de guías y estándares nacionales, incentivos presupuestarios, etc.
- d) Responsabilidades por el incumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales. En esta sección debería precisarse si la responsabilidad es de las entidades o de sus funcionarios y directivos o, si coexistirán ambas responsabilidades.

6. CONCLUSIONES

El objeto de la rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales es que la acción del Poder Ejecutivo guie, ordene, unifique y conduzca el desarrollo de las políticas públicas que se ejecutan e implementan a nivel nacional, de manera tal que se garantice el correcto desempeño de las entidades públicas

y se logre asegurar un mínimo nivel de eficiencia y eficacia en la acción del Estado, en todo el territorio de la república; para todos los ciudadanos.

La situación actual, donde existen cuestionamientos al alcance de la rectoría y deficiencias en su ejercicio, dificultan la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales. Esto afecta el desarrollo de una adecuada gestión descentralizada del Estado. El efecto ulterior de ello es que la ejecución de las políticas públicas a nivel territorial se desarrolla de diversas maneras, con diversos estándares, diferentes niveles presupuestarios y capacidades distintas. Esto afecta la cantidad y la calidad de la regulación, servicios y prestaciones que los ciudadanos reciben en todo el país.

Reglamentar la rectoría contribuiría a clarificar los alcances de la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y, a promover su ejercicio efectivo, por parte del Poder Ejecutivo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la Republica. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Lima Recuperado de <http://bit.ly/1mIs75V>

Expediente N° 0012-1996-I/TC (Lima). (1996). Tribunal Constitucional.

Perú. Tribunal Constitucional. (15 de diciembre de 2004). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0010-2003-AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda, y García Toma.] . Recuperado de <http://bit.ly/2sZg60y>

Perú. Tribunal Constitucional. (8 de marzo de 2005). Setencia del Pleno del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0038-2004-

AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli, y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2rYrN9l>

Perú. Tribunal Constitucional. (15 de febrero de 2005). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0046-2004-PI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2syuHT6>

Perú. Tribunal Constitucional. (6 de diciembre de 2010). Setencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 01921-2009-PA/TC. Lima. [MP. Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz]. Recuperado de <http://bit.ly/2sy6tZo>

Perú. Tribunal Constitucional. (27 de setiembre de 2005). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0020-2005-PI/TC y expediente N° 0021-2005-PI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli Y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2roR4L4>

Perú. Tribunal Constitucional. (13 de abril de 2005). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0054-2004-PI/TC Lima. [MP. Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo]. Recuperado de <http://bit.ly/2s8snja>

Perú. Tribunal Constitucional. (27 de agosto de 2003). Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0007-2002-AI/TC. Lima. [MP. Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma]. Recuperado de <http://bit.ly/1GyPRmy>

Ley N° 27783. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 17 de julio de 2002.

Ley N° 29158. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 19 de diciembre de 2007.

Ley N° 27867. Diario Oficial El Peruano, Lima, Santiago, Lima, Santiago, 16 de noviembre de 2002.