

# IMPORTANCIA DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL DESARROLLO DEL PAÍS

Johnny Zas Friz \*

## 1. La actual revaloración de los gobiernos sub-nacionales

### 1.1. La Descentralización en la reflexión de la llamada post-modernidad

La modernidad nacida de la filosofía de la ilustración se caracterizó por tener una fe ilimitada en la razón, la que llevaría al hombre a ser libre y permitiría progresar a toda la humanidad. Es así como, desde esta perspectiva, se introduce la posibilidad de relaciones humanas igualitarias y universales que deberán reflejarse en un derecho que responda a esas mismas características.

Sin embargo, no obstante el énfasis en la subjetividad, como recuerda De Trazegnies:

[...] la exaltación del individuo no conduce, paradójicamente, a un mundo de la subjetividad sino a una nueva objetividad; no lleva a una desagregación de particularidades sino a una nueva totalización más completa que cualquiera anterior porque se asienta en la razón universal.<sup>1</sup>

Como consecuencia de esta objetivización de la razón, las particularidades y la diversidad se ven constreñidas a seguir las reglas generales a las que todos los individuos deben someterse para mantener la racionalidad del sistema.

Es así como, una de las aspiraciones de la modernidad fue lograr Estados nacionales que constituyeran culturas nuevas y propias que integraran toda la diversidad cultural pre-existente a la configuración de estas nuevas organizaciones sociales, sustento material del nuevo Estado nacional y centralista. Esta aspiración, sin embargo, no se plasmó de manera general y, más bien, se ha mantenido la multiculturalidad en muchos países, no obstante un largo proceso dirigido a lograr un Estado nacional homogéneo.

Esta dificultad que tiene la razón totalizadora y universal de la modernidad para dar cuenta de la realidad del mundo ha sido puesta de manifiesto por el llamado pensamiento postmoderno. Este pensamiento, al mismo tiempo, pone el énfasis en el reconocimiento de

---

\* Consultor de la Defensoría del Pueblo.

1 DE TRAZEGNIES, Fernando. *Postmodernidad y Derecho*. Bogotá: Editorial Temis, 1993, p. 88.

la diversidad y del pluralismo, pues, como lo hemos señalado, cuestiona la posibilidad de reducir a reglas universales y homogéneas todas las realidades humanas, en sí múltiples.

Una de las manifestaciones de la crisis de la modernidad se expresa en el cuestionamiento del Estado nacional y centralista como eje fundamental de la organización política de una sociedad. En esta reflexión se inscribe la revaloración de los gobiernos sub-nacionales, los que sí podrán acoger la multiculturalidad y, en general, un pluralismo de ordenamientos jurídicos (o pluralismo jurídico).

### 1.2. La crisis de la concepción del Estado centralista y nacional

La organización estatal que configuraron la Revolución Francesa y las reformas de Napoleón I, y que aún están sobre la base —aunque transformadas— de la organización territorial administrativa peruana, han respondido a este modelo de Estado nacional y centralista. Sin embargo, la formación del Estado moderno no aparece con la Ilustración y sus herederos, sino en la afirmación del Estado absoluto de las monarquías en contraposición —y subordinando— al poder medieval. Este proceso va ligado estrechamente al desarrollo —también moderno— del concepto de soberanía.

El concepto de soberanía está orientado a significar el contenido del poder estatal como único y exclusivo sujeto de la política. Es así como, el Estado moderno logra unificar y concentrar el poder para lograr en una sola instancia el monopolio de la fuerza en un determinado territorio y sobre una determinada población. Esta soberanía reside en el Estado nacional centralista, y fundamenta el poder en última instancia, no sujeto a la determinación de ninguna entidad exterior a la propia organización estatal.

De otro lado, debemos recordar que este concepto de soberanía ha sido fundamental para permitir una Teoría del Estado que acompañara al proceso de formación del Estado moderno. Si bien este concepto de soberanía ha cumplido la función histórica señalada, ha sido cuestionado desde hace ya mucho tiempo por nuevas realidades como el constitucionalismo, el federalismo y el pluralismo, los que cuestionan la concentración del poder en una sola instancia del poder estatal.<sup>2</sup>

### 1.3. ¿Qué sustenta una instancia de gobierno regional o intermedia?

En general, lo que debiera sustentar la consideración de niveles de gobierno sub-nacionales es la posibilidad de actuar algunos principios que permitan la mejor relación entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito regional o intermedio. Estos principios son la subsidiariedad, la rendición de cuentas y la consideración de las externalidades presentes en las actividades que la administración pública brinda o debe brindar.

El principio de la subsidiariedad ha sido recogido recientemente en la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización, como criterio de asignación de competencias y funciones. La Ley Marco establece que el principio de subsidiariedad es aquel por el cual *se prioriza*

---

2 MATTEUCCI, Nicola. *Lo Stato Moderno*. Bologna: Il Mulino, 1993.

*la entidad pública más cercana a la población como la idónea para ejercer la competencia o función en su localidad.*

Por el principio de rendición de cuentas (accountability), la población debe ser capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos que ella misma consume y debe contar con los mecanismos necesarios para controlar la prestación de tales servicios. Este principio de rendición de cuentas está ligado estrechamente a los mecanismos de participación vecinal y a las instituciones de la democracia directa.

Las externalidades hacen referencia a la influencia externa, nacional o regional del ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función, o a la presencia de economías de escala. En torno a este punto, consideramos importante la existencia de un nivel intermedio que pueda hacerse cargo de las actividades o servicios que tengan una externalidad que supere el ámbito local, pero cuya presencia no llegue a influir en el ámbito nacional.

De otro lado, con relación a los posibles beneficios que traería consigo la descentralización fiscal, se considera que esta

puede mejorar la eficacia de la asignación de los recursos en el sector público al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos.<sup>3</sup>

#### 1.4. El Caso de los Países Andinos

En los países andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile), se han verificado procesos de democratización del Estado, durante los años ochenta y noventa, que incluían la *reintroducción de la politicidad* en los entes locales y en el nivel intermedio.

##### a) Venezuela

El caso venezolano muestra el cambio de una forma de organización territorial estatal definida como *federación centralizada* a una estructura estatal descentralizada. El proceso de descentralización venezolano ha comenzado con la elección directa de los ejecutivos de los Estados miembros, el gobernador del Estado, en 1989; y ha continuado, entre otras reformas, con la delegación a los Estados miembros de amplias materias de competencia y de funciones de parte del Estado federal (Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989).

##### b) Colombia

El actual proceso de descentralización colombiano ha comenzado en 1986, cuando se introdujo la elección directa del alcalde y ha continuado con la Constitución de 1991. Esta Carta Política ha reconocido también la elección directa del gobernador del departamento y ha instaurado importantes formas de democracia directa como el *voto programático*.

---

3 CEPAL/GTZ, *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, p. 21.

En el caso de Colombia, también se ha regulado el régimen de competencias, redistribuyendo estas en la estructura estatal, a través de la Ley sobre Distribución de Competencias y Recursos de 1993. Esta ley, entre las distintas materias reconocidas, dio importantes funciones a los departamentos en las materias de educación y salud.

c) Ecuador

El 13 de marzo de 1997, se dictó en Ecuador la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales. Esta ley crea un Fondo de Descentralización que se distribuirá así: 70% para los municipios y 30% para los consejos provinciales. Asimismo, se ha dictado la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, del 1 de octubre de 1997, a través de la cual se transfieren funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos del gobierno central hacia los municipios y los consejos provinciales. Esta transferencia fortalece, especialmente, el nivel intermedio ecuatoriano, cuyo gobierno provincial se configura como entidad territorial autónoma.

d) Bolivia

En Bolivia, en 1994, después de la reforma de la Constitución de 1967, se ha aprobado importantes leyes que han promovido un importante proceso de descentralización: la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995).

En el ordenamiento boliviano, el nivel intermedio es una instancia des-concentrada del Poder Ejecutivo llamada Prefectura y que actúa en una circunscripción territorial departamental.

e) Chile

En Chile, se ha dictado un conjunto de reformas constitucionales con relación al nivel local y al nivel intermedio, y una nueva legislación que las actúa, que ha atenuado o suprimido los elementos autoritarios y centralizadores presentes en el texto original de la Constitución de 1980.

Con relación al nivel intermedio, todos los elementos que configuran la región chilena corresponden a un organismo no concentrado del Poder Ejecutivo, sin autonomía política.

2. El caso peruano<sup>4</sup>

2.1. Apreciación general de la experiencia regional peruana actuada durante la vigencia de la constitución de 1979

A pesar de la breve vigencia de los gobiernos regionales, la evaluación de esta experiencia ha sido negativa. Entre los problemas considerados causas del fracaso de la experiencia regional peruana, señalamos los siguientes:

---

4 Todo este texto sobre el caso peruano se basa en el libro: ZAS FRIZ, Johnny. *La Descentralización Ficticia. Perú: 1821-1998*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.

- Las regiones fueron creadas desde el Estado en un proceso uniforme.
- La constante superposición de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- El origen heterogéneo, la designación corporativa y la elección de los miembros de las asambleas regionales. La mayoría de miembros no fueron elegidos directamente.
- La inestabilidad política de la forma de gobierno de asamblea actuada en el ámbito regional.
- La ausencia de facultades tributarias originarias.
- La ausencia de materias de competencia originarias y la posibilidad de ejercer solo las materias de competencia delegadas por el Poder Legislativo.
- Una insatisfecha expectativa de la población por los escasos resultados de una gestión administrativa regional ineficaz.
- La rigidez de los sistemas administrativos centrales de los cuales dependían las regiones.
- La falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales.
- La ausencia de equipos técnicamente calificados.
- La debilidad de las alianzas entre los grupos políticos regionales, elemento típico de la forma de gobierno de asamblea.
- La escasez de recursos financieros.
- La repetición, en general, de un esquema de administración centralista en el ámbito regional.
- Una mínima incorporación real de los gobiernos locales en el proceso de regionalización.
- La violencia política del periodo.
- La falta de apoyo y de una voluntad política favorable a la regionalización de parte del Poder Ejecutivo.
- La ausencia de una instancia institucional para la coordinación entre regiones.
- La ausencia de una instancia institucional eficaz para la resolución de los conflictos de competencia.
- Una demarcación territorial elaborada, en varios casos, por los criterios políticos impuestos por el partido de gobierno (APRA).

- El proceso de transferencia fue problemático y nunca concluyó.

Asimismo, existen otras hipótesis, más generales, que tratarían de explicar el fracaso de la regionalización actuada a fines del ochenta e inicios del noventa como también la difícil viabilidad de un nivel intermedio de gobierno en el país.

La primera explicación se refiere a la ausencia de burguesías regionales que quieran sustentar políticamente su influencia económica en la región. Esta ausencia se debe a la falta de procesos de acumulación regional que hayan producido elites económicas con la vocación de liderar un gobierno regional.<sup>5</sup>

De otro lado, se plantea que el fuerte desequilibrio entre Lima y el resto de las regiones, entre la costa y la sierra, y entre las ciudades y el campo, sería muy difícil de eliminar.<sup>6</sup>

## 2.2. El actual ordenamiento jurídico del nivel intermedio

La elección de un Congreso Constituyente Democrático en 1992 significó un acto de legitimación democrática del golpe de Estado del 5 de abril del mismo año. Este proceso de legitimación democrática e institucional concluyó con la aprobación, mediante un referéndum, de la Constitución de 1993 y sancionó jurídicamente un nuevo proceso de recentralización estatal.

La Constitución de 1993, en su disposición final y transitoria número octava, señalaba que «Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995». A pesar de esta disposición constitucional, la Ley Marco de Descentralización N° 26922 fue publicada recién el 3 de febrero de 1998 y aún no se han efectuado las elecciones de autoridades regionales.

Si bien la Ley Marco de Descentralización establece, en su primer artículo, que «contiene las normas que ordenan el proceso de descentralización del país, en cumplimiento del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política, a fin de efectuar su funcionamiento gradual», del análisis de la Ley podemos afirmar que ella no da inicio a un proceso de regionalización; sino que restablece, para todos sus efectos, la organización territorial departamental del país sobre la cual se constituirá un nuevo —y aún no definido— proceso de regionalización.

Como consecuencia de este proceso llamado de departamentalización, se crea un Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) en cada uno de los departamentos del país, como organismo público descentralizado del Ministerio de la Presidencia y que mantendrá su vigencia hasta la constitución de las regiones.

Todas las características de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) muestran su neta dependencia del Poder Ejecutivo y los configuran como orga-

---

5 DE ALTHAUS, Jaime. *El Desarrollo Hacia Adentro y la Anemia Regional en el Perú*. Lima: Fundación M. J. Bustamante De La Fuente, 1987.

6 GONZALES DE OLARTE, Efraín. «Desarrollo Regional y Democracia». En: *Economía para la Democracia: siete conferencias*. Lima: IEP, 1989.

nismos desconcentrados del gobierno nacional y no como gobiernos regionales. Consideramos que esta distinción es muy importante pues, en muchos casos, siguen siendo llamados gobiernos regionales.

La actual Constitución recogió, en sus disposiciones transitorias, la situación producida luego de la anulación del proceso de regionalización: la ausencia de gobiernos regionales y la existencia de los CTARs como órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo.

De otro lado, esta Carta Política planteó un futuro y nuevo proceso de regionalización. Es así como reconoce autonomía política a las regiones y la elección directa del Presidente de la región. Sin embargo, y contradictoriamente, restringe las funciones de la entidad regional a las solas acciones de coordinación y de ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales.

De una evaluación general del nivel intermedio, podemos concluir que la mayoría de elementos que lo diseñan configuran un ente territorial muy débil, más próximo a un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo e incompatible con la elección directa del Presidente de la región.

Por último, es importante resaltar que la indeterminación del nivel intermedio diseñado en la Constitución actual se manifiesta por la brevedad y la ausencia de contenidos que regulen la materia regional.

### 3. A manera de conclusión

Hemos querido señalar cómo la descentralización se ubica en un horizonte mucho más amplio que la sola organización estatal y su revaloración está ligada a nuevas concepciones sobre cómo organizar políticamente la sociedad en contraposición a las propuestas del Estado nacional y centralista, puesto en crisis hace ya tiempo.

Asimismo, la descentralización, en general, responde a una organización política que permitirá una mayor relación y control entre autoridades y ciudadanos y la posibilidad, también, de una más próxima gestión, de un mayor control y de una más eficiente distribución de las actividades y de los servicios brindados a los ciudadanos.

Hemos visto el caso de los países andinos como ejemplos de continuidad en los procesos de descentralización iniciados en los ochenta. En este contexto, el caso peruano aparece como una excepción, pues si bien la descentralización en el nivel local iniciada en los ochenta continúa, no se ha profundizado; y en el nivel intermedio, el proceso descentralizador se ha suspendido.

Los problemas del único proceso regional actuado en el Perú, no obstante la brevedad de su vigencia, son importantes para definir un nuevo modelo de gobierno intermedio que evite un nuevo fracaso, si bien no podemos negar la existencia de obstáculos estructurales. Estos obstáculos deben enfrentarse y tratar de superarse, y no significar un argumento para renunciar a la descentralización, pues ya hemos visto como los niveles subnacionales y los supranacionales serán las principales entidades territoriales en la llamada globalización.

De otro lado, la ley que desarrolle la Constitución Política en materia regional deberá establecer un claro diseño de gobierno intermedio que regule todas las materias relevantes objeto del silencio de la actual Carta Política como también deberá resolver las contradicciones puestas de relieve en el análisis.