

La Descentralización*

La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. Así, la Constitución Política prevé que el gobierno es unitario, representativo y descentralizado y que el territorio está dividido en regiones, departamentos, provincias y distritos. No obstante que la Constitución Política rige desde el año 1993, recién este año se ha dado inicio a una descentralización del gobierno, a través de las regiones.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, la ciudadanía desconoce qué es la descentralización, cuáles son sus objetivos, y principalmente, cuáles son los efectos que generará su aplicación en el país.

A continuación, tres expertos nos ofrecen sus apreciaciones desde la perspectiva jurídica y social.

1. ¿Cuáles deben ser los objetivos de un proceso de descentralización?

A. Alfageme: Para mí básicamente es lograr una eficiencia en la capacidad de organización del Estado, lograr una institucionalidad y sentar bases de lo que es una gobernabilidad en todo el país. Yo creo que un elemento fundamental la descentralización es tener claro cuáles son los objetivos nacionales.

En la medida que estamos hablando de un gobierno unitario, descentralizado, es decir, no necesariamente de procesos de descentralización en términos globales a nivel económico y social, sino en cuanto al cambio de organización del Estado, a sus formas de gestión.

En ese sentido deben existir objetivos nacionales básicos, que guíen ese proceso, es decir, que tengan una conducción, ya que uno de los problemas del Perú es el gran centralismo. Además existe también una gran segmentación, lo cual es paradójico, dado que ante el gran centralismo imperante, dentro de las mismas regiones a veces el Estado no tiene capacidad de gobierno, que consiste no solamente en dictar leyes y decir lo que debe hacerse, sino también es tener capacidad de supervisar y vigilar el cumplimiento, por ejemplo en los casos de educación y de salud.

Existen normas nacionales dentro de las cuales debe haber estándares básicos de lo que es la calidad de estos servicios y ante su ausencia - generalmente a la hora de prestar el servicio- en la unidad básica no se cuenta con una capacidad de supervisar el Gobierno.

Entonces el descentralizar no significa que el Gobierno pierda todo el control, sino que haya un nivel de coordinación que permitan mejorar estas capacidades. En ese sentido considero que así como tiene que haber un cambio nacional tiene que haber también un cambio institucional.

2. ¿Cómo afecta la debilidad de las instituciones de nuestras instituciones en la descentralización?

A. Alfageme: Ese es un gran problema a la hora de hablar de descentralización, porque si estamos descentralizando instituciones débiles, qué capacidad de gobierno van a poseer. En ese sentido pienso que el proceso debe ser gradual y que no se debe cometer el error de creer que al dar una ley automáticamente se realizará el proceso descentralizador.

Estamos acostumbrados a que sean leyes las que cambian las cosas y no a generar las condiciones para

* Un agradecimiento especial al Sociólogo Guillermo Rochabrún, la Dra. Augusta Alfageme y al Dr. Angel Delgado Silva por su participación en la mesa redonda, organizada por la Srta. Noelia Cornejo y el sr. Jorge Moreno, integrantes de la Comisión de Publicaciones.

Asimismo, un agradecimiento especial a la Srta. Katty Moscol Salinas por su valiosa colaboración.

que estas cosas cambien. De esta manera creo que como el problema institucional atraviesa todo el país, éste debe ser gradual, mientras no se den bases para determinar cuáles son las funciones que efectivamente van a ejercer los gobiernos regionales.

La literatura al respecto plantea las funciones de cada nivel de gobierno. Hay trabajos que plantean la función redistributiva del Estado, la cual tiene que estar a cargo de un nivel central con términos de políticas básicas de cómo se van a reorganizar los ingresos del Estado.

Por otro lado, existe una función que tiene que ver con la estabilidad macroeconómica, la estabilidad fiscal, y en ese sentido tiene que haber una claridad sobre todo en cuanto a las funciones a nivel nacional, para poder determinar como se va a establecer el diseño de las transferencias y la descentralización de recursos, que generalmente en América Latina, tiene ver con la asignación en el proceso de prestación de servicios.

Todos esos procesos no se pueden modificar de un día para otro, en ese sentido pienso que es un proceso gradual, que abarca al Estado mismo, y que también tiene que ver con la estabilidad situacional económica del país. Sobre esto quiero remontarme al proceso de los años 90, cuando se da la descentralización sin analizar bien la situación.

Dentro de la historia, las regiones empiezan a asumir una serie de funciones, las direcciones regionales se transfieren con todas sus facultades, y se plantea rápidamente bajo la manga una reorganización territorial creando las regiones. Sin embargo, en el año 1979 se da la Constitución y en el año 1984 la famosa Ley de Bases, donde todo lo que se dice aparentemente es muy bonito.

Quizá esta Ley está mejor hecha que aquella que discutimos en ese momento; en términos de establecer funciones, tiene una visión de país que no era una Ley de Bases propiamente, pero sí, una Ley de Regionalización.

Otro problema de la descentralización es que cuando se realiza dicho proceso se asignan funciones a entidades públicas, de proyectos regionales; sin embargo no se entregan los recursos para ejecutar esos procesos.

La Ley de Elecciones Regionales tiene dos ventajas, primero tener un seguimiento considerable e importante para ver si es que este gobierno se mantiene

en ciertas condiciones de estabilidad básica. Segundo, significaría una superación en el afianzamiento de nuestras instituciones a nivel regional y nacional.

La descentralización tiene que ser parte de una política de Estado porque es un proceso que si uno ve las historias de Francia y España, son procesos de veinte, treinta, cuarenta, sesenta años.

Finalmente, es erróneo pensar que basta que se de la Ley para que un proceso se implemente sin ver las condiciones para que ésta norma sea operativa y pensar también que ésto es un cambio organizativo, por lo tanto, es un proceso mucho más lento.

3. Con respecto al tema de la redistribución de recursos, ¿Cómo se podría impulsar un mayor conocimiento acerca de la realidad de las regiones, en las que se van a distribuir dichos recursos?

A. Alfageme: Considero que el proceso de distribución debe estar centralizado porque en todas las regiones existen necesidades. Si no fuera de este modo, por ejemplo el departamento de Moquegua al tener grandes minas y gran captación de impuestos, puede decidir quedarse con el monto recaudado para satisfacer sus necesidades, sin distribuirlo a nivel nacional. Lo que generaría un problema que tiene que ver esencialmente con el sistema peruano. A diferencia de los Estados Unidos, donde los Estados Federados tienen recursos y capacidad de auto-sostenimiento, lo que los hace tener un nivel de riqueza tal, que les permite quedarse con gran parte de los impuestos recaudados.

Es preciso indicar que para una adecuada asignación de los recursos debe tomarse en consideración criterios que determinen las necesidades de la población.

Por otro lado, en cuanto a la política fiscal, tienen que existir niveles de endeudamiento en relación a la capacidad que cada región tenga para generar ingresos propios.

Pueden darse las posibilidades reales para que las regiones se endeuden pero tiene que haber un límite con relación a sus posibilidades reales, de manera que no sea el Estado quien tenga que acudir siempre al rescate, cuando hay un endeudamiento mayor al que es posible pagar.

Esto también es a nivel central, es decir tiene que haber una transparencia en la gestión. Tenemos la experiencia del gobierno anterior que fue muy

centralizado, se endeudó y usó los recursos de privatización de la forma más ineficiente, no teniendo en cuenta las necesidades del país.

Si bien es cierto debería existir control a nivel central, también debería haber un control con transparencia, es decir saber qué recursos se están repartiendo y qué se hace con ellos.

La Ley tiene que irse adecuando a estos procesos y además tanto el Estado como la sociedad deben garantizar los mecanismos pertinentes para que la norma se cumpla.

En la experiencia de algunos países como México, Salvador, Nicaragua, que están en un proceso similar al nuestro, hay también procesos informales, es decir que no sólo surgen con la Ley sino que surgen también de ciertas demandas populares.

Por ejemplo podemos recoger lo planteado por las mesas de concertación, que no son legislativos en el sentido estricto de la palabra, ya que no son creadas por iniciativa legislativa sino que nacen de una petición de la población.

4. ¿Es viable o no, en la coyuntura actual, la descentralización en el País?

A. Delgado: Creo que en el tema hay varios enfoques, y considero que por los textos estamos privilegiando una entrada mas bien de tipo macro de carácter social, de oportunidad política del tema.

Intuyo que nadie puede negar en principio, la importancia de la descentralización. No sólo por la historia del país, caracterizada por su centralismo, que ha demostrado ineficiencia con la postergación de regiones en provincias del interior, desequilibrio profundo, etc, sino porque la globalización ha traído consigo una reforma de Estado.

Uno de sus componentes es la constitución de estos gobiernos regionales y subnacionales como contrapartida, conminante a la distribución de la soberanía que se produce en el propio Estado en la escala internacional.

Entonces estamos ante una tendencia o un desarrollo, más o menos inevitable, que es parte de la globalización para bien o para mal con sus problemas. Por esa razón estos temas se han convertido en un problema mundial en las constituciones europeas que

nacen desde los años setenta hasta la fecha, incluso desde la post-guerra a la fecha, todas ellas se incorporan en un componente descentralista. España por ejemplo ha sido un país centralizado por antonomasia y que ha resuelto a través de esta fórmula del Estado de la autonomía, un viejo problema histórico ancestral.

En América Latina se viene dando casi en todos los países, el proceso de reforma estatal que contiene un importante componente descentralizador. Desde ese punto de vista, el Perú no puede rezagarse, no puede ser la excepción a la materia, el tema está en que esta reforma llega tarde y por ende, con una serie de dificultades.

Se critica bastante el apresuramiento del conducto actual y creo que en un análisis político puede llevar a señalar que no es así, en el momento de crisis política; y aquí Guillermo Rochabrún lo puede decir mucho mejor que yo, el momento actual del impacto del resultado electoral, no sé cómo va a afectar al proceso de estabilización política del país.

Indudablemente se va a producir una profunda recomposición de correlación de fuerzas y eso va a tener consecuencias directas en la gobernabilidad del país, eso está casi a la vista y no hay que ser Sagorin o algo por el estilo para percibirlo con bastante claridad.

Este es un argumento que podría llevar a algunos a señalar la necesidad política de la postergación del proceso, que en un escenario de profunda debilidad de crisis, de gran malestar social, y de debilidad del Gobierno Central pueda pesar todas las tensiones en un sentido absolutamente ignoto. Eso es una tesis a favor de otras.

La tesis de tener las cosas claras para avanzar en el proceso no deja de ser importante, pero a mí me parece secundario, porque estos procesos de descentralización que se han dado, no siempre han tenido grandes marcos preestablecidos ni nada que se le parezca. Vamos a exponer nuevamente la experiencia española. Si leen los comentarios ávidos en torno al título octavo de la Constitución Española del año 1978, todas las doctrinas sin excepción van a señalar los gravísimos vacíos, desaciertos, inclusive yerros conceptuales y prácticos que existen en el título.

Además, quiero traer a colación, la experiencia municipal y eso es una experiencia donde he sido testigo directo. En el año 1981, el primero de enero, asumimos la encargatura de los municipios, ya que yo estuve en el municipio de Lima en esos momentos. Estos, estaban absolutamente quebrados había un marco de Ley de

municipalidades que era de 1892, cuando Lima tenía aproximadamente, 100 mil habitantes, Lima en el año 1980 se convierte en una metrópoli de por lo menos 5 o 6 millones de habitantes por lo que los problemas, habían cambiado drásticamente; además, los municipios habían perdido tanta importancia, que ni siquiera había habido preocupación por cambiar la normatividad y los instrumentos del gobierno, por lo que nos manteníamos con una legislación absolutamente pasada, situación que retrata bien el Estado.

Sin embargo, los municipios no fueron abolidos, se mantuvieron, pero perdieron durante casi cuarenta años, la capacidad de la población para orientar a sus dirigentes. Luego, con las nuevas autoridades municipales, se produjo un debate democrático a través del Congreso que permitió dar las posteriores leyes de municipalidades y el proceso municipal con todas sus debilidades y deficiencias aparece como una de las cosas valiosas de la Constitución del año 1979 e incluso, llevó a decir a algunos, que había que desarrollar las regiones así como potenciar y priorizar el aspecto municipal. No hubo una ley orgánica de municipalidades, sólo la Ley 051 del año 1981 que fue motivo de gran debate y rechazo en la población.

Las secuencias históricas, nos revelan que esta vocación de tener el marco o el diseño absolutamente claro, no puede dejarse en tan solo una aspiración legítima, sino que debería siempre proceder.

Creo que en el caso peruano ha habido que tomar una decisión respecto a una disyuntiva muy complicada: o iniciamos una suerte de reconstrucción de las bases en el proceso de lo que debía ser la descentralización con la complejidad de un modelo muy difícil de armar o fácil de armarlo en el papel pero extremadamente complejo de trasladarla a la realidad, lo cual hubiese tomado varios años. O, hacíamos lo que hizo el gobierno actual al comprometerse en el plazo más breve, a convocar a elecciones regionales.

Estamos en un momento donde se ha dado prioridad al aspecto democrático sobre los aspectos técnicos que son importantes y no pueden ser soslayados, pero hay una suerte de creencia que con las autoridades municipales o regionales elegidas se va a iniciar un proceso, cuya primera función va a ser la de construir la normatividad y los procesos técnicos para que la descentralización deje de ser una aspiración muy general y pueda convertirse en una realidad.

En alguna medida estamos siguiendo el modelo español, donde las normas fundamentales en las regiones son los estatutos; éstas son leyes orgánicas que aprueba el Congreso pero son formuladas y son elaboradas por unas comisiones especiales integradas por una especie de pre-asambleas económicas, conformadas por alcaldes, que se reúnen en lo que ellos denominan, “las diputaciones provinciales” y en ese diálogo se aprueban paulatinamente, las leyes orgánicas que a su vez, aprueban los estatutos de las diferentes regiones.

El problema en el Perú, es que no se tiene conciencia de lo que estoy señalando, por ello, hay muchas dificultades en la aplicación de la descentralización ya que no hay definición de las pautas de lo que se quiere hacer y existe una mezcla peligrosa de elementos que podrían hacer colapsar a la institución.

La otra opción, pudo ser restablecer el proceso descentralista regional que se inició en los años 80, dicho proceso regional ha merecido críticas muchas veces injustas, esto fue traído como novedad por la Constitución de 1979, basado en la aprobación de un plan nacional que creaba los espacios regionales.

Este Plan Nacional que era aprobado por ley del Congreso, tenía un procedimiento especial, era formulado a iniciativa del Ejecutivo y el Congreso tenía que aprobarlo en dos legislaturas, como si fuera una reforma constitucional. El Congreso no tenía derecho a iniciativa, sólo se limitaba a aprobar o desaprobado, pero no le introducía modificaciones.

Ese proceso tenía una serie de limitaciones y problemas, más aún, habían concepciones que pueden ser puestas en debate, sin embargo, no se podía acusar a este proceso de ser improvisado; el tema de la descentralización, era un debate que nos preocupaba mucho más de lo que nos preocupa ahora.

Finalmente, el proceso de regionalización, tiene una virtud insoslayable, que es, la de afirmar una democracia en el espacio territorial. En segundo lugar, implica desde el punto de vista del Gobierno, honrar el compromiso hecho por ellos y por todas las candidaturas, compromiso que consistía en restaurar el derecho de los pueblos a elegir sus autoridades en las regiones.

Sin embargo, la regionalización también tiene problemas de tipo técnico, administrativo y económico. Por lo general en todas las partes del mundo, el que lleva

la iniciativa en el proceso de regionalización y descentralización es el Estado Central que tiene sus comisiones. El Congreso inclusive, aprobaba normas pero no tenía la posibilidad de iniciativa en reformar este proceso, era claro, que era el Estado Central el que descentraliza.

En esta oportunidad, la Ley orgánica de bases de la descentralización, ha sido fruto de una yuxtaposición de la iniciativa que viene directamente de los Congresistas y además está muy premunida de intereses cortoplacistas, como es natural.

En cuestiones jurídicas, existe una serie de omisiones y profundas contradicciones de las cuales señalaré algunas: 1) La Constitución de 1993, como el Proyecto de Reforma, declaran por ejemplo que: “las regiones son autónomas, administrativa, económica y políticamente”; para que esas palabras no queden en vacío, las regiones deben asumir una función más clara con potestad de dictar normas que tengan rango de ley.

En el Perú, las Ordenanzas pueden desplazar la vigencia de una ley que es una experiencia sui generis en materia de derecho comparado; sin embargo, en el caso de las regiones, no sucede lo mismo, puesto que existe una absoluta indefinición.

Es así, que si nosotros comparamos jurídicamente al municipio con la región, el primero resultará infinitamente superior, con competencia y atribuciones que las regiones no tienen. La descentralización tiene que abarcar todos los ámbitos que este proceso implica, es por ello que es incoherente que la potestad tributaria que es facultad del municipio no se encuentre integrada a las facultades que detenta la región.

5.- ¿Cuáles cree usted que sean los efectos en el aspecto administrativo?

G. Rochabrún: Quiero mencionar que existen dos factores contrapuestos en este tema, el primero es la iniciativa de ir a un acuerdo nacional, lo cual es crucial en el proceso de regionalización. Creo que tiene que haber entre las fuerzas políticas, una gran lucidez respecto a ir paulatinamente en este proceso de fortalecimiento institucional y crear mejores condiciones de gobernabilidad; el otro aspecto, son los desbordes nacionales de distintos tipos, donde se generan fenómenos de demandas estrictamente regionales y locales, en las cuales se centra una gran cantidad de

expectativas.

En este sentido, tenemos dos procesos que van en direcciones contrarias: de un lado, una tendencia política de acuerdo nacional; y del otro, un frente nacional. Ante este escenario, nos preguntamos, si los partidos políticos están en estas fuerzas regionales y de qué manera están actuando.

6.- Si lo que busca la ley de descentralización es que cada región tenga cierta autonomía pero que a la vez se integre con el resto del país ¿Que sucede si una se conoce autónoma y en vez de integrarse, se desintegra?

A. Alfageme: La autonomía económica, depende mucho de la fuerza de las regiones, por ejemplo, en Colombia o Chile, se mantiene un sistema desconcentrado, con regiones de intermedio, administrativas, de coordinación y básicamente, lo que hacen es lo que tiene que ver con la ejecución de las inversiones.

Cito el caso de Colombia puesto que en este país se ha dado facultades de tributación a las regiones. Esta decisión ha generado altos costos al gasto público, por lo que muchos países se sienten desincentivados a implementarla, sin embargo, la clave de una buena regionalización es mantener el equilibrio entre el desarrollo económico y las necesidades de recabar ingresos e implementar la estructura necesaria para poder realizar obras públicas.

A nivel regional, las propias regiones pueden plantear sus propios sistemas de recaudación, puesto que ellos conocen sus necesidades de inversión. Por otro lado no hay que descartar el temor que el Estado siente al otorgarles autonomía a las regiones, ya que ésta puede generar el abuso en la imposición de cargas tributarias.

Regresando al caso de Colombia, lo que han hecho es crear una multiplicidad de impuestos, como el impuesto al tabaco, al alcohol, etc., que les ha dado más de una porción de lo que es el impuesto a la renta (IGV) a lo que llaman el “LIVA”, y yo llamo situado fiscal.

Ese situado fiscal ha ido cambiando, antes era una especie de porcentaje de la recaudación del LIVA, ahora tienen todo un sistema especial para distribuir dicho impuesto. Ya que el problema al ser una proporción, es que cuando subían los impuestos, se generaba un aumento en el ingreso de las regiones. Pero cuando había

bajas o caídas por cuestiones económicas, muchos proyectos que tenían las regiones eran afectados por estas oscilaciones.

Otro problema con relación a esto es que las condiciones de recaudación varían. En zonas muy pobres las posibilidades de recaudar el impuesto, son muy limitadas. Mientras en Cali, tienen una mucho mayor posibilidad de ingreso, lo que les permite hacer obras. Es debido a esto, que se plantea la necesidad de fondos de compensación que puedan distribuirse.

Finalmente, señalar que Colombia tiene impuestos muy pequeños, cuya recaudación es muy complicada, lo que genera que el gasto administrativo sea tan alto que lo que recaudan es relativamente menor que el esfuerzo fiscal.

El caso de Chile, este posee un sistema bastante rebatible, ya que toda la recaudación, incluso hasta el impuesto predial lo hace el equivalente a la SUNAT.

Las regiones lo que hacen es utilizar los recursos que manda el estado, para la inversión de obras públicas, direcciones de educación, de salud, etc.

Además ellos a nivel regional determinan la política de inversión, en coordinación con los municipios, además de la política de supervisión, de salud, de educación, etc. Entonces es un esquema totalmente distinto.

En el caso de Colombia si hay, como en las gobernaciones, departamentos que tienen votos y sus autoridades son elegidas; estas han tenido el control de los servicios que han ido transfiriendo a los municipios.

7.- ¿ Qué debe entenderse finalmente como autonomía? ¿Y cómo puede aplicarse a nuestra realidad?

G. Rochabrún: Debe quedar claro que la autonomía no se da en la capacidad de crear impuestos, sino en la posibilidad de hacerlo. Yo pienso que esto se relaciona con las posibilidades reales de hacer proyectos, porque hay regiones que tienen capacidad de gastos, es decir tienen dinero para gastar, pero prefieren no hacerlo por miedo. No tienen un sistema de planificación de presupuesto, por lo que no saben qué va a pasar y comienzan a gastar recién a fines de año. Todos esos procesos también se deben considerar. Además considero que la autonomía surge en la medida que se tiene un mayor poder económico. Por ejemplo el caso de

La Libertad y de una parte de Arequipa, que el gobierno intentó segmentar; recuerdo que uno de los problemas era que la gente se quejaba, así que todos los alcaldes que eran parte del Gobierno Regional terminaron saliendo.

En el caso de Moquegua, Tacna y Puno, creo que hubo un proceso muy interesante de intento, pero al final el alcalde de Tacna se salió. Lo mismo sucedió en la región Grau, Tumbes y Piura, el alcalde de Tumbes, empezó a plantear un referéndum para salirse de la región Grau. Entonces yo creo que hay un problema que tiene que ver con como se manejan las cosas; todo se tiende a atomizar en el Perú.

Otro problema que debe ver esta ley, es que no puede exigírsele lo mismo a un distrito de quinientas personas, que lo que se exige al distrito de Lima. Pienso que esta situación tiene que modificarse con el tiempo, a medida que las regiones se vayan descentralizando.

8.- Muchas provincias se quejan de los proyectos de inversión, pues no se les considera dentro de ellos. ¿ que sucede con ellas?

G.Rochabrún: Yo pienso que lo más fácil es llegar a los departamentos y conocer las identidades de la gente.

Por ejemplo, si yo comparo Miraflores y Barranco, este último se encuentra totalmente descuidado, entonces de repente deberían ser un solo municipio, lo que podría llevar a un nivel de coordinación que beneficie a ambos.

A nivel departamental, yo pediría una especie de pragmatismo, primero ver cuáles son los trámites que tienen que realizar las personas para poder desarrollar su actividad productiva. Y en el caso de tratarse de una situación absurda, tiene que haber una recomposición.

En ese sentido pienso que a largo plazo, incluso en el caso de los municipios, debería tenderse a pensar en una utilización mayor y de repente esta cuestión de la macro región sur, sea un sistema que se pueda utilizar pero no necesariamente legalizado.

Pueden realizar acuerdos en coordinación para obras que beneficien a la región en conjunto, una carretera, obras de irrigación, etc.

Es decir tienen que haber mecanismos para una buena coordinación y de repente en un futuro pueden tener una regionalización más amplia. Lo que sería

problemático de llegar a las regiones, es el asunto de los consejos regionales.

Esta llamada forma de participación, se da en provincias que son muy grandes, departamentos con muchas provincias pueden tener muchos representantes y en otras que tienen menos provincias pero son más grandes, tienen más población y menos representantes. Pero esto ya es un problema de cada uno porque no existen fórmulas para resolverlos.

Se van a ir mejorando las condiciones administrativas del Estado. Pero es una reforma en el fondo administrativa que se debería dar por comisiones para un desarrollo local.

Conclusiones:

Un tema en el que concuerdan las opiniones es que uno de los grandes problemas que tiene el Perú, es este proceso de formación de un Estado Central.

La debilidad institucional es uno de los factores que puede hacer fracasar el proceso de regionalización. Por otro lado deben existir objetivos nacionales y políticas claras. Si bien existe una diversidad cultural, tiene que existir coherencia con los principios básicos de la nación. **D&S**