

Regionalización: Una descentralización centralista y autoritaria(*)

Valentín Paniagua Corazao

Catedrático de Derecho Administrativo, de la PUC.

“La descentralización que el Perú inició, con inmensa ilusión en 1980, comienza a afrontar muy graves vicitudes. Los Gobiernos Regionales descubren, recién ahora, la enorme fragilidad y limitación de sus poderes. La ilusión descentralista, en el interior del país, se desvanece paulatinamente a medida que se descubren las dificultades, complejidad y duración naturales del proceso. Al optimismo iluso que tanto alimentó el régimen anterior ha sucedido ahora una explicable, como inevitable, indiferencia y decepción”.

¿ CUÁLES SON las razones de esta crisis que podría determinar el fracaso prematuro de la descentralización? Son varias, desde luego. Hay deficiencias de concepción, errores de desarrollo legislativo, inconsecuencias en la conducción del proceso mismo y naturalmente incompetencia y hasta ligereza en el ejercicio de atribuciones por algunos Gobiernos Regionales. Todas ellas, sin embargo, pueden y deben reducirse sólo a la primera.

La situación actual se explica, casi exclusivamente, por las deficiencias de concepción constitucional. Y es natural. Esa concepción corresponde en este tópico, más que en ninguno otro, a lo que podrían denominarse “tendencias estructurales” de la política peruana, y que son (1) el autoritarismo en las relaciones de poder y de dominación en las relaciones económicas y sociales; (2) la concentración y centralización del poder en todas sus manifestaciones; (3) la incongruencia entre algunos textos constitucionales y la realidad histórica del país. Esas “tendencias” que actúan como fuerzas de impulsión o de inercia son las que determinaron que el constituyente optara por un modelo de descentralización como el vigente hoy en el Perú.

Concebida, en efecto, con un neto sentido autoritario, la descentralización tenía que terminar siendo centralista. Los constituyentes, en realidad, recelaban de la descentralización. Por ello mismo reservaron a los órganos centrales la definición de su índole y características, así como la adopción de las decisiones fundamentales. Las Regiones no sólo no tuvieron oportunidad de elegir; ni siquiera les fue permitido opinar sobre las opciones básicas que entrañaba el proceso (modelo, forma de regulación de los órganos regionales, ámbito de sus respectivos territorios, oportunidad y ritmo de la descentralización misma, etc). Todo debía pues predefinirse por el Gobierno Central en el que además conservaba plena iniciativa para modificar o rectificar, en cualquier momento, el régimen de descentralización vigente.

(*) Revista “Apertura”. Año 1 Nº 1

El carácter centralista y autoritario del proceso es claramente perceptible en los tres aspectos siguientes: (1) la índole exclusivamente administrativa y el carácter delegado de las competencias regionales; (2) la concentración y centralización del poder en los órganos del Gobierno Regional; (3) la determinación de los ámbitos regionales y de la oportunidad de creación de las regiones.

LAS COMPETENCIAS REGIONALES

No es casual que las Regiones sólo poscan autonomía administrativa. Fue una de las más explícitas opciones que hizo la Asamblea Constituyente. Lo hizo, desde luego, guiada por el recelo y el temor precisamente a la descentralización. Lo dijo el Presidente de la Comisión Principal: "La descentralización administrativa no basta; pero la descentralización política puede abrir el paso a una indeseable desintegración". La Constituyente optó por la descentralización "que no basta", Tal vez hizo mal. La descentralización política no tendría por

qué afectar la unidad nacional. En el fondo, apenas presupone una mayor o menor participación de los órganos descentralizados en la formación de la voluntad del Estado, lo que implica, a su turno, una cierta competencia legislativa (por lo general en jerarquía inferior a la de la ley formal o sobre materias específicamente determinadas y limitadas) y plena autonomía administrativa, esto es competencia originaria sobre ciertas "materias" formalmente sujetas a reserva constitucional. ¿Por qué no haberla intentado gradual y prudentemente?

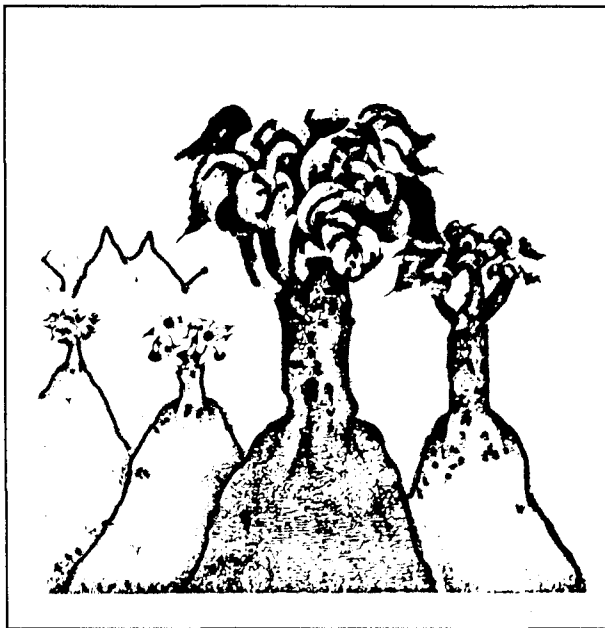
Lo grave es que las Regiones carecen también de real autonomía administrativa no obstante reconocérselo así el primer párrafo del Artículo 261 de la Constitución. No la tienen (por absurdo que parezca) debido al error de concepción que contiene el segundo párrafo de ese mismo artículo. La norma en cuestión reconoce a las Regiones competencia administrativa en materias en las que el Poder Ejecutivo es o debe ser también competente. Al legislador corresponde, por tanto, hacer la "delegación" o "distribución" que, en este caso, es forzosamente "horizontal" dada la diferente jerarquía de los órganos centrales y descentralizados. El resultado es inevitable. En toda

distribución horizontal de competencias, siempre se termina privilegiando a los organismos centrales. Tal vez por ello nadie ha sorprendido que las Regiones deban administrar, en materias de su competencia, con plena SUBORDINACION al Poder Ejecutivo conforme lo establece el artículo 52 de la Ley de Bases de Regionalización.

A los Ministerios y Organismos Centrales corresponde "definir la política así como emitir la normatividad sectorial correspondiente". A las Regiones sólo "ejecutar" y cuando más "adecuar" esa normatividad. Como consecuencia las Regiones están sujetas a control jerárquico y supervisión de los MINISTROS y de los jefes de Organismos Centrales y, naturalmente, obligadas a "remitirles informes periódicos..."

¿CABE MAYOR CENTRALIZACIÓN?

La autonomía de un órgano descentralizado depende, por cierto, del tipo de competencias que ejerce (legislativa o ejecutiva, o ambas a la vez) de la amplitud o extensión de sus competencias, de la índole o importancia de la "materias" sobre las que se ejercen y, naturalmente, de la jerarquía de las normas que las consagran. Está fuera de toda duda que una competencia originaria, es decir, sujeta a reserva constitucional es sustento más sólido de una autonomía que una competencia derivada o delegada que, naturalmente, queda sujeta al arbitrio del legislador ordinario. El constituyente no ignoraba por cierto, nada de ello. Por eso mismo, dispuso diferente tratamiento a las competencias



de Regiones y Municipalidades. Privilegió, desde luego, a estas últimas. Es natural. Las Municipalidades no suscitan recelos de los órganos centrales ni amenazan compartir su poder.

Las competencias funcionales de las Municipalidades constan de forma constitucional expresa e inequívoca (Incisos 5 y 6) del Artículo 254 y 255; la Constitución se limita, en cambio, sólo a enunciar las "materias" en que las Regiones son competentes dejando al arbitrio del legislador determinar su amplitud. Así la autonomía municipal goza de reserva constitucional y como consecuencia es mayor que la de las Regiones lo que, por cierto, es incongruente.

El carácter delegado de las competencias regio-

nales deprime, pues, su autonomía. Así, mientras las Municipalidades tienen competencia legislativa originaria, las Regiones sólo legislan por delegación. Las Municipalidades, en efecto, dictan normas de naturaleza especial y de carácter complementario siempre por su propia iniciativa. Lo hacen al expedir Ordenanzas, en general y de modo particular, aquellas que resultan necesarias para asumir o regular el ejercicio de las competencias “residuales” que (sólo a ellas) reconoce la Constitución (Art. 255 Inciso 5). Expiden también las Municipalidades, Edictos que son normas tributarias y lo hacen con plena autonomía tratándose de “contribuciones” o “derechos”. No es diferente la situación en el plano administrativo conforme puede deducirse simplemente del hecho que el legislador se limita a “desarrollar” las competencias municipales en tanto que la “distribución” de “materias” le permite “crear”, realmente, las de las Regiones. La diferencia es obvia.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL PODER

La descentralización presupone un conjunto de instituciones regionales y locales, debidamente jerarquizadas, como instancias territoriales de distribución del poder y como cauces de participación del pueblo en su ejercicio. Sólo así cabe que el poder sea, de veras difundido y distribuido y sólo así la descentralización es un medio de racionalizar y democratizar el poder.

El constituyente optó por unas Regiones débiles frente al Poder Ejecutivo pero muy robustas internamente ya que monopolizan el poder regional. En efecto, no sólo no previó órganos intermedios entre aquellas y los gobiernos locales sino que, además, excluyó la posibilidad que las Municipalidades participaran del gobierno regional. Desvinculó a unas y otras al punto que sólo mantienen relación de “mutua cooperación” respetándose “la autonomía de ambos niveles de gobierno”, según lo dispone la Ley de Bases de Regionalización. Como las Regiones necesitaban infraestructura institucional, el legislador se vio forzado a crear unas subregiones que son organismos burocráticos enteramente dependientes del Gobierno Regional.

Las Regiones, de esta manera, han terminado por reproducir el modelo centralista y burocrático del Estado tradicional. El Gobierno Regional así no tiene órgano alguno de contrapeso; el número, dispersión y autonomía de las Municipalidades le impide cumplir ese papel morigerador.

Finalmente, una estructura centralista a nivel regional como la antes descrita, tenía que terminar por consolidar el centralismo del Estado en términos

nacionales. Regiones subordinadas –como las actuales– no son ni podrían ser contrapeso del Gobierno Central. No cabe esa posibilidad en un sistema en el que se fortalece la autonomía de los órganos de menor jerarquía y competencia (Municipalidades) para deprimir y subordinar a los órganos que pueden sustituir y competir con el Gobierno Central. Nada de ello es posible tampoco mientras las Regiones estén sujetas al control jerárquico del Poder Ejecutivo o carezcan de competencia para definir su propia política, no dispongan de rentas propias y, naturalmente, no participan en la formación de la voluntad política del Estado.

LA DETERMINACIÓN DE LOS ÁMBITOS REGIONALES

¿Hay regiones en el Perú? Hay unidades geográfica, cultural, social y políticamente integradas, con un rol económico específico, con pueblos y élites concientes de su significado y responsabilidad en el contexto nacional? De haber existido, el Plan Nacional de Regionalización habría resultado absurdo e innecesario. La verdad es que las Regiones son sólo creación legal lo que no impide que, en unos pocos casos, la ley haya hecho justicia a algunas evidentes aspiraciones regionales. En los demás casos la Región aparece como una suerte de imposición que las poblaciones toleran todavía a regañadientes.

Por su propia índole técnica, el Plan Nacional de Regionalización tenía que responder a un espíritu, en cierto modo autoritario. Tal era precisamente la mente del constituyente. Limitaba incluso al Congreso el que sólo podía aceptarlo o rechazarlo, pero no modificarlo; el Plan, sin embargo se diseñó atemperando su rigidez. Era gradualista. Debía comenzarse por crear Regiones allí donde no hubiera conflictos. Donde los hubiera debía procederse a una PREVIEW consulta de las poblaciones afectadas. Era lo lógico. El autoritarismo, sin embargo, pudo más que la razón. La Ley 24872 dispuso que las consultas se efectuaran DESPUES de la creación de las Regiones. La imposición a las poblaciones afectadas era manifiesta. Resultó intolerable cuando, posteriormente, la consulta popular se sustituyó por la consulta sólo a las Municipalidades. Esa decisión provocó el rechazo del Departamento de San Martín al que ahora recién se le ha reconocido el derecho de pronunciarse libremente en un plebiscito.

No menos vertical fue la determinación de la oportunidad de creación de las Regiones. La Constitución estableció términos tan perentorios que, en la práctica, inducían a “imponer” más que a “proponer” la creación. Todas las Regiones debían crearse en 7 años. Era imposible. La realidad obligó a diferir ese

plazo hasta 1991, mediante interpretaciones artificiosas de la Constitución. Sin embargo resultaron innecesarias; requerimientos político electorales, aceleraron el proceso e hicieron que, en la práctica, todas las Regiones estuvieran creadas en julio de 1990 siempre por "decisión" del Presidente de la República y no a propuesta de las Corporaciones o Municipalidades. Desde luego que la iniciativa se subordinó a intereses político partidarios y no respondió siempre a verdaderas necesidades regionales.

La elección del territorio, oportunidad y ritmo de descentralización fueron determinaciones que podrían denominarse "imposiciones" si no hubieran sido recibidas por las Regiones con la ingenua ilusión de lograr así una verdadera conquista en su desarrollo. Ese sentimiento sin embargo, no oculta el carácter centralista y autoritario de aquellas decisiones que,

en otras circunstancias, debieron hacerse por las propias Regiones.

CONCLUSIÓN

Son abundantes pues las evidencias que permiten concluir que la nuestra es una descentralización centralista. Todas ellas, sin embargo, revelan que ese defecto deriva exclusivamente de una inconveniente concepción del proceso en el texto constitucional. Todo, por tanto, aconseja encarar el problema en ese aspecto. Diferirlo es simplemente desprestigiar una forma de organización estatal que será mucho más racional y democrática que nuestro tradicional Estado unitario si se recogen con sentido práctico, la experiencia vivida y las enseñanzas de otros procesos descentralizadores que el constituyente ignoró.