

La descentralización política en la regionalización

El asunto de que versa esta vez la sección de Actualidad es la regionalización. La elección de un tema como éste y de las personas invitadas para tartarlo no ha sido casual, debido a que quienes formamos parte del equipo de THEMIS somos conscientes de la necesidad de dedicar las páginas de nuestra revista al tratamiento de cuestiones particularmente significativas.

Así e independientemente de cómo se acabe regulando lo prescrito por la Constitución, sentimos que estamos contribuyendo al debate nacional despertado al respecto.

El propósito de este artículo es contribuir al deslinde conceptual de la descentralización política del país en relación con la regionalización y con otras categorías que el Derecho y la Administración crean para el manejo y la realización de las decisiones y de los servicios públicos, tales como la desconcentración o la deslocalización.

Asimismo, busca analizar la naturaleza jurídica de la descentralización, señalar sus principales características y presentar sus posibles tipos o formas.

Finalmente, pretende identificar las condiciones que la hagan posible en el ámbito del sistema de decisiones políticas, a la vez que garanticen su funcionalidad y viabilidad dentro de un ordenamiento jurídico como el nuestro.

Concluirá con unas breves reflexiones en torno a las contradicciones y amenazas subsistentes en los instrumentos de la regionalización ya aprobados en cuanto a la realización de una genuina descentralización política del país en el marco de la Constitución vigente.

Antecedentes

Con la aprobación de la Constitución de 1979 se abrió el proceso de regionalización del país¹. Este proceso comenzó con la elaboración del Plan Nacional de Regionalización que el Poder Ejecutivo sometió al Congreso. Continuó con su discusión, tras el rechazo

1. La Constitución trata de la regionalización en sus artículos 259 a 268 situados en el Capítulo XII ("De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales") de su Título IV ("De la Estructura del Estado"). Asimismo, se refiere a la descentralización en sus artículos 79 y 121. Y dedica a aquellas las Disposiciones Transitorias 9ª y 10ª.

Luis Bustamante Belaunde

Jurista y Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico

parlamentario inicial, con su modificación y su final aceptación por el Poder Legislativo². Prosiguió con la elaboración de varios proyectos de Ley de Bases de la Regionalización cuya discusión, iniciada en el Congreso del régimen anterior, concluyó con la aprobación de un primer texto en marzo de 1987³ y su revisión integral en febrero de 1988⁴. E inició lo que aparecería como su culminación con el alumbramiento legislativo de las dos primeras Regiones: Grau y del Amazonas.

El desenvolvimiento de ese proceso, y el debate público que originó, parecen haber apuntado fundamentalmente a discutir las demarcaciones territoriales y la ubicación de las sedes de las Regiones. Pero no se ha puesto suficientemente en relieve la piedra angular de su razón de ser: el servir como instrumento de la *descentralización política* que la Constitución concibió y diseñó.

En efecto, la regionalización es considerada por la Asamblea constituyente como el vehículo a través del cual se institucionalizará una nueva instancia para el ejercicio del poder político en un nivel descentralizado, adicionalmente a los Gobiernos Locales: los Gobiernos Regionales. De ahí, pues, que la regionalización no sea un fin en si misma sino un *medio* para otro verdadero fin que no es otro que la descentralización política del país en un nuevo nivel de gobierno,

2. Ley 23878, de 20 junio de 1984, publicada el 21 junio 1984.

3. Ley 24600, de 19 marzo 1987, publicada el 20 marzo 1987.

4. Ley 24792, de 10 febrero 1988, publicada el 11 febrero 1988.

que se sitúa entre el central y el municipal⁵. Y de allí, también, que quizás el título de este artículo debiera ser más bien el inverso: la regionalización dentro de la descentralización política.

1. La descentralización política

a) Naturaleza jurídica

La descentralización es una figura revelada al calor de la aproximación epistemológica del Derecho y la Administración. Representa el acto en virtud del cual se transmiten ciertos derechos y obligaciones de una institución a otra dentro de las características que se examinan a continuación⁶.

La referida transmisión se opera en favor de una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la matriz que le da vida⁷. Es, al decir de Jiménez Nieto, un acto "partenogenético" dirigido a que unos embriones viables que alientan en el seno de una institución matriz tengan vida en un ámbito distinto que, para tal efecto, es desprendido de tal matriz y dado a luz⁸.

La descentralización puede ser de carácter político o económico, según sea la naturaleza de los "embriones", esto es, de los atributos, derechos y obligaciones, que se transmiten.

En el caso de la descentralización *política*, una institución de esa naturaleza, como puede ser el Gobierno Central, transmite atribuciones o competencias, que hasta entonces le eran propias, en favor de otras instituciones igualmente políticas situadas en un nivel diferente y que son creadas en virtud del acto descentralizador, como es el caso de los Gobiernos Regionales⁹.

5. Ver Bustamante Belaunde, Luis: "La Regionalización y la Constitución de 1979", en: "Lecturas sobre la Regionalización", Amat y León, Carlos & Bustamante Belaunde, Luis; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1981 (Tercera edición, 1987); pp. 263-314.

Ver también Gonzales Roberto, Ernesto & Durand López-Hurtado, Eduardo: "Descentralismo y Planificación: Balance y Propuesta"; Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional, Lima, s/f.; pp. 83 y ss. Ver, asimismo, Johnson Rebaza del Pino, Jaime, García de Romaña, Alberto & Monge Pimentel, Fredy: "Estructura y Gestión del Estado Descentralizado"; Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional, Lima, s/f.; sobre todo pp. 62 y ss.

6. En el desarrollo de estos conceptos seguiremos fundamentalmente el pensamiento de Jiménez Nieto, Juan Ignacio: "Teoría General de la Administración (La Ciencia Administrativa a la luz del Análisis Sistémico)"; Ed. Tecnos, Madrid, 1975; pp. 122 y ss.

7. Por extensión, se usa el término "descentralización" cuando se desprenden ciertas atribuciones o competencias de una institución a otra ya existente.

8. Ob. cit. Ver, también, Jiménez Nieto, Juan Ignacio: "Concepto y Método de la Administración Pública"; Ed. Tecnos, Madrid, 1978; pp. 89 y ss.

La descentralización es *económica* cuando la materia del desprendimiento se refiere a la producción de bienes o a la prestación de servicios pero no es propiamente gubernamental. Se da igualmente mediante la creación de una nueva entidad (por ejemplo, una empresa estatal que se constituye para desarrollar una actividad productiva que había venido gestándose en el interior de una institución gubernamental o de otra entidad empesarial del Estado)¹⁰. Por cierto, la descentralización económica se da por igual en el caso de las empresas privadas que pueden transmitir o recibir tales funciones productivas.

Pero en este artículo nos interesa tratar sobre la descentralización política. Esto es, cuando lo que constituye materia de la transferencia es un contenido de gobierno, o la expresión neta del poder político.

b) Deslindes conceptuales

En este sentido, debemos comenzar por diferenciar la *descentralización* frente a otros conceptos con los que suele vincularse, y que en la teoría —tanto del Derecho como de la Administración— reciben un tratamiento y una calificación diferentes.

El primero de tales conceptos es el de la *desconcentración*. Esta se refiere¹¹ a la atribución de competencias que se efectúa en el interior de un determinado órgano, desde sus niveles superiores hacia los inferiores, para lograr con mayor facilidad sus fines. Esta modalidad de delegación de facultades, es común a los ámbitos públicos o privados. En realidad, y a diferencia de la descentralización, se trata de una situación más bien continua en el tiempo. Y plantea un tipo de relaciones en el orden interno de una misma persona jurídica, las cuales no trascienden fuera de ella.

Decimos que es radicalmente diferente a la descentralización pues ésta supone un acto discontinuo en el tiempo, y determina un juego de relaciones externas e interinstitucionales entre dos personas jurídicas diferenciadas. En el caso de la desconcentración que examinamos, las relaciones son las verticales y jerárquicas propias de la ordenación estatutaria interna de cualquier organización, mientras que en la descentralización se dan las relaciones externas propias de la tutela, gobierno o policía en la acepción jusadministrativista de estos términos.

9. También por extensión, se dice que se opera una "descentralización" cuando la transmisión se efectúa en favor de instituciones preexistentes a tal transmisión, como son los Gobiernos Locales, en cuyo caso se trata de un desprendimiento de competencias o atributos. Es el caso, por ejemplo, del transporte urbano, cuyas respectivas competencias están siendo progresivamente transferidas desde el Gobierno Central en favor de las municipalidades.

10. Aquí también por extensión se usa el término "descentralización" para representar el desplazamiento de funciones productivas de una empresa a otra existente.

11. Ver nota 6.

La desconcentración se produce normalmente dentro de cualquier institución administrativa, pública o privada, incluyendo por cierto el Gobierno Central, aun en los regímenes que revisten un acentuado carácter centralista. Y se observa en dos órdenes, principalmente: cuando se trata de una desconcentración en el orden *funcional* y cuando se da en el orden *territorial*. Tratándose de una institución gubernamental, por ejemplo, el primero de éstos se refleja en la configuración de ministerios, sectores, ramos, direcciones o divisiones; y el segundo se materializa en la creación de oficinas regionales, zonales o departamentales de una determinada repartición pública.

En consecuencia, pues, la desconcentración tiene poco que ver con una auténtica descentralización.

De igual manera, la descentralización debe diferenciarse del mero desplazamiento en el espacio o territorio de determinadas sedes o centros de dirección o de producción. Cuando un organismo gubernamental o una empresa cambian de lugar en cuanto a la ubicación de sus sedes, y por más que lo hagan desde un centro capitalino a una ciudad del interior, no puede hablarse propiamente de una descentralización. Lo que hay es, simplemente, una deslocalización¹².

El significado jurídico-administrativo del término *descentralización* es, pues, unívoco, y no puede pretenderse manipularlo en forma arbitraria, caprichosa o interesada. Y, tratándose de la descentralización política, su significación es, también, poco ambigua. Implica la generación de nuevas instancias, como en su momento fue el reconocimiento de los Municipios y como ahora se trata de la creación de los Gobiernos Regionales, a las que se atribuyen competencias específicas con carácter propio.

c) Las objeciones

Detrás de la discusión de la naturaleza y alcances de la descentralización política suelen encontrarse presentes dos tipos de inquietudes: ¿en qué medida ella es admisible dentro de un ordenamiento jurídico sin mellar su unidad interna?; y ¿cómo compatibilizarla con la necesidad de que este ordenamiento jurídico no se convierta en un maremagno inmanejable y caótico?

(1) El "peligro" de la unidad del orden jurídico

Comencemos por recordar que es la propia Consti-

tución vigente la que, al consagrar la definición política de nuestro Estado, determina que "su gobierno es unitario, representativo y descentralizado" (Art. 79). De manera, pues, que la asociación de los términos aparentemente antagónicos del carácter unitario y descentralizado del gobierno aparece establecida allí mismo en forma categórica e indisoluble.

Pero es que, además y en rigor, la descentralización política no supone amenaza alguna a la naturaleza unitaria de un sistema jurídico. El propio Kelsen, insospechable como elemento perturbador de la tersura conceptual en el orden jurídico, dice que "la afirmación de que el Estado se encuentra descentralizado (...) significa que el orden jurídico nacional no contiene solamente normas centrales, sino también locales"¹³. Y también nos explica que "...la descentralización por gobiernos locales democráticamente organizados significa la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos; la lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático. (...) Cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización (...) "¹⁴. El aparente antagonismo entre los ordenamientos jurídicos que pudieran originarse en más de un nivel de gobierno, esto es, en el nivel central y en los descentralizados, de veras no existe, sobre todo en un sistema democrático. "(...) no hay antagonismo —sigue diciéndonos Kelsen— entre la administración estatal y la local autónoma (...). Si (ésta) tiene un carácter democrático y (aquella) un carácter autocrático, entonces puede surgir la apariencia de un antagonismo. Pero si el Estado se encuentra, en su totalidad, democráticamente organizado, no hay ninguna razón para oponer la administración estatal a la local autónoma"¹⁵.

(2) El "peligro" del desorden jurídico

El segundo tipo de reparos tiene que ver con la funcionalidad del orden jurídico y con la necesidad de que la misma no se vea amenazada por la coexistencia de diversas institucionalidades que, contando simultáneamente con facultades normativas, pueden ejercerlas en sentido duplicativo o contradictorio y, así, originar situaciones difíciles de manejar.

Pero este tipo de preocupaciones, en verdad, tampoco encuentran sustento si se entiende adecuadamente el significado de una descentralización. La descentralización, en efecto, implica pluralidad de instancias productoras de normas con rangos jerárquicos equi-

12. Ver Boisier, Sergio: "Industrialización, Urbanización y Polarización: Hacia un enfoque unificado". En: *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, Unikel, Luis & Necochea, Andrés (Seleccs.); Fondo de Cultura Económica, México, 1975; pp. 237 y ss.
Ver, asimismo, "Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional"; Cuadernos del ILPES N° 32; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL-ILPES, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1979, pp. 80 y ss.

13. Ver Kelsen, Hans: "Teoría General del Derecho y del Estado"; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, p.361.

14. Ob. cit., p. 375.

15. *Ibidem*.

valentes. Pero también supone que ellas *no* se refieren a las mismas materias. La clave de la descentralización radica, ciertamente, en que se proceda a una adecuada precisión de las materias que constituyen las competencias específicas para cada uno de los niveles con capacidad normativa. Así como, en nuestra larga tradición municipal, no han sido demasiados los casos en que se han producido conflictos entre los niveles centrales y locales de gobierno en razón de la precisión de las materias de sus respectivas competencias, así tampoco tienen por qué producirse mucho más en el futuro en el desenvolvimiento de las funciones del nuevo nivel regional del gobierno.

Para ello, hace falta que las competencias —que la Constitución se limitó a enunciar en forma genérica— sean precisadas para cada uno de los gobiernos que se asentarán en las Regiones ya creadas y en las que habrán de crearse en el futuro próximo. Parte de esta labor ha sido cumplida, y puede decirse que —en más de un tema y en más de un sentido— con exceso, a través de la Ley de Bases de la Regionalización en su actual versión recientemente revisada¹⁶. Y otra parte ha de ser cumplida tanto mediante las leyes orgánicas de creación de las diferentes regiones, cuanto a través de otras leyes sucesivas y demás instrumentos normativos a través de las cuales se puede operar una progresiva transferencia de competencias legislativas y administrativas desde el nivel central en favor de cada uno de los gobiernos regionales.

d) Las condiciones

Ahora bien, valdría la pena precisar claramente las condiciones que está determinación de competencias y su subsecuente transferencia —que constituye el factor medular y el elemento cardinal de toda descentralización política— debe reunir para cumplir cabalmente la naturaleza de esta última.

a. En primer término, debe tratarse de una *auténtica transferencia* (y no de un mero reconocimiento retórico) de tales competencias. Para ello, debe aparejarse a la correspondiente transferencia de recursos humanos, materiales y financieros para que tenga validez y efectividad.

b. En segundo término, que tal transferencia debe referirse a *materias sustantivamente políticas* —acordes con la naturaleza de las instituciones legislativas y gubernamental que se instaurarán en el nivel regional— y no meramente administrativa. Nadie ignora que lo administrativo es un elemento inherente a la política, en muchos sentidos necesario e indesligable. Pero representa tan solo la fisiología de un sistema de decisiones: si el contenido netamente político —en términos de decisiones de poder— de las competencias desprendidas no se encuentra claramente precisado, no

se trataría propiamente de una transferencia sustantiva de poderes sino de una adjetiva de funciones o de servicios.

c. En tercer lugar, que el establecimiento de las competencias que serían materia de la transferencia, y la efectividad de esta misma, deben acompañarse del diseño de un adecuado *sistema de relaciones* entre las instancias productoras de normas de los diferentes niveles del gobierno, así como de los gobiernos regionales entre sí.

d. Y, finalmente, que este sistema de relaciones, para considerarse completo, debe ser acompañado por *mecanismos de solución de los conflictos* que eventualmente pudieran suscitarse en razón del ejercicio del poder en los niveles diferenciados en los que se reconoce la existencia de órganos gubernamentales tanto legislativos como ejecutivos o administrativos. No está demás señalar que estos mecanismos no deben crear instancias ni procedimientos paralelos o distintos a los que la Constitución establece para la resolución de situaciones análogas o comparables en los demás campos del Estado.

2. La descentralización política y el estado actual del proceso de regionalización: las contradicciones y amenazas

El conjunto de instrumentos aprobados desde la vigencia de la Constitución de 1979 hasta hoy pone en evidencia una compleja serie de contradicciones y de lo que, en nuestra opinión, constituyen verdaderas amenazas al logro y desenvolvimiento de una genuina descentralización política. Algunas de ellas, por cierto, tienen su origen en la propia Constitución, y muestran que en el proceso de elaboración de la misma no se guardaron las necesarias claridades y consistencias conceptuales. Pero otras tienen su origen en los instrumentos legales aprobados con posterioridad y supondrían algo más: que ellos contienen algunos elementos extraconstitucionales cuando no francamente anticonstitucionales. Haremos una breve referencia tan sólo a algunas de ellas; a las que, en nuestro juicio, son probablemente las principales¹⁷.

a. Primeramente, que una lectura atenta y una interpretación inteligente de la Constitución no llevan a pensar necesariamente que el modelo de regionalización que ella concibió como medio para conseguir el fin último de la descentralización política descansaba en considerar que todas las Regiones a crearse tuvieran idéntica capacidad, o sea, idénticas competencias a su cargo. En otras palabras, que nada lleva a imaginar forzosamente una regionalización *uniformizante*, que puede conducir más a una chatura del propósito descentralizador que a potenciarlo.

16. El tema es tratado por Bustamante Belaunde, Luis: "Descentralización y Regionalización: Proceso Abierto"; Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1988 (en prensa).

17. Estos aspectos son analizados más ampliamente en Bustamante Belaunde, Luis: "El Gobierno Regional"; Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1988 (en prensa).

b. En segundo lugar, y un tanto en abono de lo anteriormente dicho, que la Ley de Bases de la Regionalización, en su versión final, ha efectuado un listado de 135 competencias en favor de los órganos de gobierno regional. Lo cual podría aparecer como mucho e importante. Pero, lamentablemente, aquí la cantidad tampoco es sinónimo de calidad. La inmensa mayoría de las mismas son de orden netamente *administrativo* y no son de carácter político. Es más, puede mejor decirse que las que parecen contar con este último pueden serlo por descuido o equivocación en los términos empleados. Y ello debe entenderse en relación con el aspecto que se toca a continuación.

c. En tercer lugar, que, para la calificación del desplazamiento de competencias desde el nivel central al regional se ha empleado el término "delegación" que, si bien en su acepción lingüística puede no ofrecer mayores inconveniencias, su connotación administrativa conduce a otro tipo de interpretaciones. En efecto, en el uso administrativo del término, significa más bien prestar potestades por parte de un nivel superior a favor de otro inferior, más siempre en el entendido de que se está dentro de un mismo órgano y con reserva de jurisdicción final; es decir, sin que el nivel superior pierda el derecho de pronunciar la última palabra. Con ello, la delegación de facultades se inscribe más bien dentro del campo ya visto de la *desconcertación administrativa* que en el de la descentralización política. Y ello, ciertamente, no juega en favor de la consistencia del sistema final de descentralización política del país.

d. En cuarto lugar, que, al precisarse las relaciones de los órganos conformantes de la institucionalidad gubernamental en el nivel regional, se ha establecido para éstos, y en forma muy terminante, una *dependencia de los sistemas de la administración pública*. Estos, teniendo una cobertura nacional (como los de Planificación y de Control) o principalmente gubernamental (como el de Presupuesto), penden de una cabeza radicada en la médula del nivel central del gobierno (Instituto Nacional de Planificación y Contraloría General, o Ministerio de Economía y Finanzas. A este respecto, tanto la doctrina¹⁸ cuanto la experiencia de otros países reiteran, en la teoría y en los hechos, la enseñanza de las frustraciones de tantos intentos, empeñosamente emprendidos, por causa de este tipo de mecanismos administrativos.

e. En quinto término, la atribución reconocida en favor del Poder Ejecutivo en cuanto al *veto* (y no sólo en cuanto a la observación) de las disposiciones legislativas emanadas de las asambleas regionales. Este derecho de veto —si bien fue incluido sin ningún detalle por la Constitución, y la Ley de Bases de la Regionalización ha intentado reglamentar restrictivamente su uso— es claramente asistemático dentro de

la Constitución, pues prescinde de los mecanismos y sistemas que ella misma establece para la regulación de situaciones comparables como, llegado el caso, podría ser el Tribunal de Garantías Constitucionales.

f. Finalmente, habríamos de citar el aberrante caso del *estado de intervención* que la Ley de Bases de la Regionalización ha insertado. Este, supone que una decisión adoptada en el nivel central del gobierno (a pesar de que se requiera el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y el de la mayoría del número legal de miembros de ambas Cámaras del Congreso) puede no sólo desconocer decisiones adoptadas formalmente por los órganos de gobierno regional sino incluso anular el mandato recibido en elecciones regionales por parte de los miembros de la Asamblea Regional y forzar su renovación. Esta figura, absolutamente insólita en un ordenamiento democrático, comparte con el veto la condición de instrumentos que prescinden del uso de los mecanismos constitucionalmente previstos para la resolución de los conflictos entre los distintos órganos y niveles de gobierno dentro del sistema democrático y que, por ello, son asistemáticos y disfuncionales.

3. Reflexiones a modo de conclusión

Podríamos concluir reflexionando, a modo de conclusión, en los siguientes aspectos:

a. La decisión de descentralizar políticamente el gobierno nacional, siendo una aspiración largamente sentida por los pueblos del interior del país, fue recién recogida en plenitud por la Constitución de 1979.

b. Para ello, la Constitución concibió el instrumento de la regionalización, el cual es un medio de la descentralización y no a la inversa.

c. En el ordenamiento de la institucionalidad regional, el elemento fundamental radica en el modo de diseñar y hacer efectiva una real transferencia de competencias políticas provenientes del nivel central del gobierno en favor de los órganos de gobierno regional.

d. En el diseño de tal regionalización y en la regulación de los procedimientos a través de los que se haría efectiva la transferencia y el ejercicio de las competencias, se han producido ciertas incongruencias y contradicciones que deben entenderse como riesgos o amenazas pendientes para el logro cabal de la descentralización política propuesta por la Constitución.

e. Sólo logrando remover oportuna y cabalmente estas contradicciones y amenazas podemos considerar que el rumbo emprendido para el logro de la descentralización política del país es el correcto y apropiado.

18. Ver, al respecto, Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 677.