

# Descentralización y Regionalización

**Valentín Paniagua C.**

Ex-Ministro de Educación y de Justicia. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima.

## INTRODUCCION

Emilio Romero, en 1931<sup>1</sup>, reprochaba a los federalistas del ochocientos no haber reparado nunca en los aspectos geo-económicos, sociales y culturales del problema de la centralización. Hoy podría criticarse a los "regionalistas" haber menospreciado y hasta ignorado sus aspectos jurídico-políticos. A ello han contribuido muchos y muy distinguidos geógrafos, economistas, sociólogos, urbanistas y expertos en desarrollo regional que, en cierto modo, se han apropiado del tema. Muy pocos juristas, con las notabilísimas excepciones de Mario Alzamora Valdez, Juan Zegarra Russo o Roberto Ramírez del Villar, han abordado la descentralización desde el punto de vista del Derecho Constitucional o del Derecho administrativo como correspondía. Los términos con que se ha consagrado la descentralización en el texto constitucional son la prueba patente de esa lamentable deserción. La verdad es que ha habido una inmensa preocupación por "regionalizar" pero casi ninguna por "descentralizar" el Estado peruano.

El hecho anotado es tanto más sorprendente cuanto que pocos temas han suscitado tanto y tan justificado interés público. Paradójicamente, sin embargo, es difícil encontrar alguno que haya merecido menos atención jurídica que la descentralización antes, durante y después del debate constitucional. Lo revela hasta el número de artículos que la Carta Constitucional le dedica. (16 sobre 307). Poco menos del cinco por ciento. Bastante menos que las Constituciones de España e Italia (13% y 15%, es decir, 21 sobre 169 y 19 sobre 139 artículos respectivamente). Desde luego que el número de artículos nada dice por sí mismo. Sin embargo, su contenido ratifica el juicio adverso que suscita la simple comprobación numérica.

El propio debate constitucional, por fin, confirma esa impresión general de desinterés real, incluso de nuestros constituyentes. El Presidente de la Comisión Principal le dedicó apenas tres párrafos en su extensa

fundamentación del Proyecto (2) No fue mayor el interés de los diferentes Partidos Políticos. Sólo uno de los representantes de los cuatro partidos que intervinieron en el debate de conjunto del Proyecto se refirió específicamente al tema el constituyente Roger Cáceres. De treintitres oradores que participaron en la discusión general sólo uno abordó la descentralización para abogar, además, porque se desestimara la demarcación departamental con el propósito de "apresurar" la descentralización<sup>2</sup>.

Lo cierto es que la descentralización suscitaba y despierta aún temores y recelos. Lo revelan las expresiones del Presidente de la Comisión Principal: "la descentralización administrativa, no basta; pero la descentralización política puede abrir el paso a indeseable desintegración"<sup>2</sup>. No es sorprendente comprobar, por ello mismo, que la Constitución sancionará un régimen de descentralización análogo en carácter y en competencias al previsto en la Constitución de 1933. Tampoco lo es advertir que, las Municipalidades tengan ahora más autonomía que las Regiones dado que no existe entre ellas la menor coordinación (como debería haber) desde que son órganos de gobierno en diferentes circunscripciones políticas.

¿Cómo se ha llegado a este punto siendo como era la descentralización una de las necesidades que, por sí sola, parecía justificar la convocatoria de la Asamblea Constituyente? Hay algunas razones que explican este hecho. El primero era y es aún el temor a la desintegración nacional. Se imagina que la descentralización quebraría la muy precaria unidad nacional. El segundo fue la ausencia de una apropiada concepción misma del Estado que resulta patente a la luz del proceso de formación y del debate del Capítulo relacionado con la descentralización; por fin, la forma cómo las leyes Orgánica de Municipalidades y de bases de regionalización han desarrollado el texto constitucional hacen inocultables esas deficiencias. Como consecuencia de todo ello, podría decirse que se ha creado una suerte de "descentralización centralista" que no ha de contri-

1. Emilio Romero. "El descentralismo". Pág. 112.

2. Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente. Tomo VI, pág. 178 y siguientes.

buir a resolver eficazmente la tradicional concentración y centralización del Perú.

## 1. LA FORMA DE ESTADO

¿Qué forma de Estado se propone crear la Constitución? El Artículo 79 parece absolver la cuestión, cuando menos desde el punto de vista jurídico, a pesar que confunde "forma de Estado" con "forma de gobierno": el gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Pero, esa fórmula no agota la cuestión propuesta. Una Constitución —como lo ha hecho notar Loewenstein— expresa siempre una ideología. Si nos atenemos a ella podría decirse que el nuestro es un Estado de "derivación liberal" según la tipología que propugna Giuseppe Vergotini<sup>3</sup> o de "democracia clásica" conforme a los criterios de Biscaretti di Ruffia<sup>4</sup>. Caracterizan a tales formas de Estado además de la democracia representativa (gobierno de la mayoría y tutela de los derechos de las minorías) la protección de los derechos humanos y sobre todo, el pluralismo. Expresión específica de la concepción plural del Estado moderno es precisamente "una descentralización amplia hasta alcanzar formas de autonomía regional o de estructura federal". A juzgar por este último rasgo nos permitimos afirmar que el nuestro no "es" sino que se aproxima a tales formas de Estado.

La Constitución posee un intenso acento social y contiene algunas explícitas referencias al pluralismo pero predominan aún en ella notorios rasgos liberal individualistas. No podría decirse con Vergotini que, en ella, se han sustituido "los individuos por los grupos en cuanto sujetos primarios interesados en disfrutar de la libre competición política"<sup>5</sup>. Este carácter es particularmente notorio si se examina la Constitución a la luz de la descentralización.

El Estado tradicional "crea entes territoriales; el moderno "reconoce" su existencia; aquel "otorga" o "concede" autonomía, el estado pluralista se limita a "garantizar" el derecho a disfrutar de ella. Naturalmente que la dinámica de la descentralización en uno o en otro modelo es diferente. En el Estado liberal, la "iniciativa" descentralizadora también corresponde al estado central, en el estado moderno, ella debe ser expresión de la autonomía del ente territorial (Región, Municipio). El plan Nacional de Regionalización y el plazo perentorio en que debe llevarse a cabo la descentralización (7 años) son rasgos que demuestran el carácter tradicional de nuestra Constitución. El contenido mismo de las competencias, es decir, de la descentralización, varía según sea la inspiración ideológica. El

Estado liberal individualista, "determina" las competencias; en el estado pluralista, el ente territorial "opta" dentro de ciertos límites o modalidades qué competencias y con que extensión pretende asumir. En suma, en uno, la autonomía es creación y obra del centro, en el otro, es el mecanismo que la periferie emplea para coparticipar del poder a partir del ejercicio de su autonomía.

Del mismo modo que la evolución del Estado transformó la concepción y la dinámica de la descentralización, sufrieron análoga evolución los conceptos relacionados con las competencias que era preciso descentralizar. La descentralización fue tradicionalmente administrativa. Es ahora, en mayor o menor proporción, también política. En el fondo, se persigue que el ente territorial participe en la formación de la voluntad política del Estado. Ello significa el ejercicio no sólo ya de competencias administrativas sino también de algunas de índole política y entre ellas, señaladamente, las legislativas. Tal fue el proceso de transformación del Estado que se advierte en la Constitución española de 1931, en la italiana de 1947 y en la Ley fundamental de Bonn de 1948 (Alemania Occidental) y, naturalmente, en las modernas Constituciones de España y Portugal o en las enmiendas recientemente introducidas en la de Bélgica.

La posibilidad de una mayor distribución espacial del poder ha significado naturalmente una radical transformación en el Estado. Tanto que algunos tratadistas italianos y españoles sostienen que ha creado nada menos que una "forma" de Estado diferente del unitario y del federal. Estado "integral" o "autonómico" llaman los españoles a los creados en sus Constituciones de 1931 y 1978 y Estado "regional" le designan los italianos Juan Ferrando Badía establece la diferencia entre este Estado regional o autonómico y el tradicional Estado unitario descentralizado, en estos términos: "... en el estado regional existe un sólo ordenamiento constitucional pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional y una sola fuente creadora de leyes formales"<sup>6</sup>.

Nuestros constituyentes no percibieron pues (o cuando menos no asumieron) la evolución que había sufrido el concepto angular sobre el que reposa la descentralización: la autonomía. Por ello mismo, nuestro ordenamiento jurídico puede atribuir "autonomía" indistintamente, a instituciones de tan diversa naturaleza como los gobiernos regionales y locales, las instituciones constitucionales autónomas y las instituciones públicas descentralizadas.

No obstante ser las dos primeras creación de la Constitución y las últimas sólo de la ley ordinaria, su

3. Giuseppe Vergotini: "Derecho Constitucional comparado" pág. 127. Espasa-Calpe 1985.

4. Biscaretti di Ruffia: "Introducción al Derecho constitucional comparado" págs. 49-50.

5. Giuseppe Vergotini: "Derecho constitucional comparado" Pág. 127.

6. Juan Ferrando Badía: "El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico" Págs. 195-196.

"autonomía" es relativamente análoga conforme lo revela un examen detenido de sus rasgos. En rigor, no existe tal autonomía. Con arreglo a ciertos criterios de relativa antigüedad (Bielsa, Manuel María Díez) y, naturalmente, a los de tratadistas contemporáneos (Virga, Biscaretti, Ferrando Badía) puede sostenerse que, en nuestro sistema constitucional, hay más bien diferentes tipos de "autarquía" pero no autonomía. La autarquía permite precisamente la descentralización administrativa que es lo que persigue nuestra Constitución. Es obvio que la autarquía no hace posible la difusión y, menos aún, la "democratización" del poder. Tal era precisamente el carácter del Estado tradicional del Perú que ahora subsiste por obra de la nueva Constitución. Lo dijo la Comisión Especial N° 2 que propuso y sostuvo el Artículo 79 de la Constitución. La República unitaria propuesta y aprobada por la Asamblea "reproduce el sistema político de organización interior que nos rige desde la independencia" 7.

## II. LA FORMACION DEL CAPITULO XII DE LA CONSTITUCION

El Proyecto de Ramírez del Villar

El Capítulo XII del Título IV es sin duda uno de los más deficientes de la Constitución. Es explicable. Es el resultado de un proceso de recortes sucesivos que modificaron sustancialmente la Ponencia de la Comisión Especial N° 9 que, a diferencia de otras, no se empeñó en hacerla prevalecer. Era natural que esto último ocurriera. En realidad el Proyecto fue concebido y propuesto por Roberto Ramírez del Villar que no era miembro de la Comisión. Dos circunstancias adicionales facilitaron ese resultado: la ausencia del autor y la inexistencia de una Exposición de Motivos que explicara sus verdaderos alcances. La prueba de su accidentado proceso de formación se halla en estas expresiones del Presidente de la Comisión Principal: "El Capítulo relativo a la descentralización es uno de los que más ha sido discutido y rehecho (sic); creo que unas cinco veces..." Eso explica muchísimas de sus incoherencias.

El Proyecto de Ramírez del Villar era una excelente base de discusión. Partía —como era indispensable— de la regulación del régimen de organización interior de la República y de la división administrativa y política del territorio aspectos que, increíblemente, ha omitido la Constitución. Concebía luego la descentralización como un proceso de distribución espacial del poder en el territorio a través de órganos específicos en cada circunscripción política (región, departamento, provincia y distrito). Desde luego que tales órganos debían expresar la organización democrática del Estado por lo que debían conformarse sobre la base de la representatividad y el sufragio. Todos los órganos tenían

autonomía económica y administrativa y competencias señaladas en la Constitución y la Ley, además de las que el poder Ejecutivo pudiera delegarles.

Inspiraron el Proyecto en relación a las Regiones: la Constitución italiana, el Proyecto de Constitución de España (en ese momento en debate) y la experiencia de las Corporaciones departamentales que, en un proceso de evolución natural, crearon, por su propia iniciativa, organismos de planificación y concertación regional (ORDESUR y ORDEN). Eran los embriones de un sistema de descentralización regional a partir de la autonomía departamental y que la dictadura frustró. La Constitución ha conservado algunas normas que revelan esas influencias. Son de inspiración española el concepto de región, la forma de creación de las Regiones, el fondo de compensación regional y los límites impuestos a la delegación de competencias legislativas. Son de filiación italiana los órganos y atribuciones generales del gobierno regional y la idea de un Estatuto Regional en el proyecto.

Las normas relacionadas con las Corporaciones preveían una estructura orgánica análoga a las de las Corporaciones departamentales creadas a partir de 1963 en cuyos órganos directivos se sustituían las designaciones del Poder Ejecutivo por los Alcaldes Provinciales, delegados de estos mismos y representantes locales del trabajo, la producción y los gremios. Las disposiciones vinculadas a las Municipalidades resumían un Proyecto que el propio Ramírez del Villar preparó por encargo de la Municipalidad de Lima en 1967. La Constituyente, prácticamente, las reprodujo en su integridad. No es casual, por tanto, que las Municipalidades posean ahora (contra toda lógica) más autonomía que las Regiones.

La Asamblea Constituyente desestimó, en realidad, el Proyecto. Su concepción de la descentralización (si así puede llamarse), era radicalmente diferente. Optó por unas regiones débiles y subordinadas al Poder Ejecutivo. Por ello mismo no cuidó de la definición constitucional de sus competencias, eliminó la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales para la solución de sus conflictos con el Poder Central y excluyó toda posibilidad de ejercicio de competencias legislativas o reglamentarias propias. Con ese mismo criterio, suprimió los órganos intermedios entre el Gobierno regional y los Gobiernos locales. Desvinculó, luego, a unos y otros a punto que ahora sólo mantienen relaciones de "mutua cooperación y de apoyo al desarrollo local por parte del Gobierno regional respetándose la autonomía de ambos niveles de gobierno" según la explícita declaración del artículo 41 de la Ley de bases de regionalización.

Como consecuencia de tales modificaciones, las Regiones carecen de infraestructura institucional para los efectos administrativos. Pero, la realidad que es siempre más fuerte que cualquier esquema o prejuicio, ha obligado al legislador a crear (contra lo previsto en el texto constitucional) unos organismos "subregiona-

7. Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 Anexos y Ponencias. Tomo II. Pág. 51.

les" (que debieron ser las Corporaciones) y otras "microregionales" que ejercerán las competencias que, en una concepción coherente, correspondían a las Municipalidades que constituyen el Gobierno local. La realidad, en otras palabras, ha reivindicado el criterio de quienes creían que la descentralización suponía un conjunto de instituciones regionales y locales, debidamente jerarquizadas, como instancias de descentralización territorial, es decir, de distribución del poder y como cauces de participación del pueblo en el ejercicio de un poder que solo así aparece difundido en el territorio.

Las deficiencias de la Constitución revelan claramente los rasgos de lo que realmente se propuso el constituyente: uno descentralización centralista que robustece el Poder Ejecutivo y también los Gobiernos locales para debilitar el Gobierno regional.

### III. LA DESCENTRALIZACION CENTRALISTA

#### El fortalecimiento del Poder Ejecutivo

"Reforzar la autoridad del Presidente" fue uno de los "criterios cardinales" que inspiraron la Constitución. La descentralización en ella prevista es su cabal expresión. La ley de bases de regionalización No. 24650 ha acentuado aún más ese explícito propósito y ha consagrado, en definitiva, un régimen de desconcentración administrativa bajo la apariencia de descentralización. El texto de los artículos 8 y 39 de esa ley prueban tal tesis. Regula, el primero, las competencias "sectoriales" que de conformidad con el Artículo 261 de la Constitución corresponden a las Regiones. Establece el segundo la forma como las Regiones deben ejercerlas.

Los Ministerios y los Organismos Centrales (Instituto Nacional de Planificación e Instituto Nacional de Comunicación Social) mantienen "relaciones normativas" con las Regiones. En realidad corresponde a los primeros "definir la política" y "emitir la normatividad sectorial correspondiente", es decir regular la forma en que las Regiones deben ejercer su competencia. Por ello mismo, —siempre según el artículo 39— es responsabilidad de las Regiones "ejecutar la política" y "ajustar las normas sectoriales". Las Regiones se convierten así en órganos "ejecutores" de la política y de la "normatividad" central, es decir, quedan sujetos a una típica relación administrativa de "dependencia". Más todavía. Están sujetas a control jerárquico y supervisión e inspección administrativa. En efecto, los gobiernos Regionales deben remitir a los Ministerios "informes periódicos respecto del cumplimiento de las políticas sectoriales". Pero, hay más todavía.

Los Ministros y jefes de Organismos centrales —dice el artículo 39— supervisan la aplicación de la política sectorial por parte de los órganos y organismos correspondientes del gobierno regional ¿Cabe ma-

yor dependencia? ¿Alguien admitiría que un Ministro supervise o inspeccione la forma como las Municipalidades ejercitan sus atribuciones? Desde luego que la Ley de bases de regionalización ha llevado a un extremo inaceptable el sesgo antiregional que caracteriza a la Constitución. Sin embargo, ésta misma condicionaba un régimen de tal índole. Dos mecanismos sirvieron a ese propósito: el diferente tratamiento de las competencias funcionales de las Regiones y Municipalidades era uno. El otro, la posibilidad de delegación de competencias legislativas y especialmente administrativa en las Regiones.

#### 1. El diferente tratamiento de las competencias funcionales y la delegación de competencias en las Regiones

La autonomía depende de las materias en que un ente es competente, del grado de exclusividad con que las ejerce y muy especialmente de la jerarquía de la norma que las establece. La Constitución ha dispensado un diferente tratamiento a las competencias de las Regiones y Municipalidades. Consagra expresa e inequívocamente las de estas últimas (Art. 254 Inc. 5) y 6), en cambio, sólo enuncia las "materias" en que las Regiones son competentes dejando al legislador la determinación de su "alcance" o "extensión". Así la autonomía de las Municipalidades está sujeta a reserva constitucional y la de las Regiones a simple reserva legal. Aquellas resultan, de este modo, "entes constitucionalmente garantizados" en tanto que las Regiones tienen el régimen de los "entes territoriales menores" según la conocida distinción de Biscaretti. Como consecuencia, las Municipalidades gozan de mayor autonomía que las Regiones.

La delegación de competencias por otro lado, crea el peligro que el poder administrador descargue sobre las Regiones responsabilidades que, eventualmente, debería continuar ejercitando y de ese modo perturbe el ejercicio de las que les son propias. Ese es por cierto el mayor riesgo de la delegación. La sujeción al Poder Ejecutivo es indiferente para el caso. Las Regiones están ya sometidas a él para el ejercicio, nada menos que de sus competencias originarias (art. 8 y 39 Ley 24650). La delegación de competencias administrativas es simplemente entonces, un nuevo mecanismo de restricción de la autonomía regional.

### IV. LA CENTRALIZACION POLITICA

El modelo de organización consagrado por la Constitución conspira, sin duda, contra la descentralización. La Ley de bases de regionalización lo demuestra. Las Regiones quedan sujetas al Poder Ejecutivo (que fija la "política" y emite la "normatividad sectorial") incluso en el ejercicio de sus propias competencias. Esa sujeción se acentúa por la intensa centralización normativa que caracteriza a nuestro sistema jurídico en consonancia con la índole unitaria del Estado. La centralización, sin embargo, es mucho ma-

yor tratándose de las Regiones que de las Municipalidades, aspecto este en el que, igualmente, es perceptible el sesgo antiregional de la Constitución.

Las únicas fuentes formales de normas con jerarquía de Ley y reglamento son los Poderes Legislativo y Ejecutivo que así concentran la expresión de la voluntad política del Estado. Las normas de las Regiones y de las Municipalidades tienen carácter complementario, integrador en el mejor de los casos ya que están inevitablemente subordinadas a las que expiden aquellos poderes.

### **1. Las competencias legislativas de las Regiones y Municipalidades**

Las Regiones sólo legislan por delegación. En general, conforme al artículo 265 Inciso 3) y, específicamente en materia tributaria, con sujeción al artículo 139 de la Constitución. En uno y en otro caso, la delegación está sujeta a severísimas restricciones que, en la práctica, se han impuesto (más que a las Regiones o Municipalidades) al Congreso ya que aquéllas carecen de competencias legislativas originarias o propias. El texto del artículo 266 reproduce, en parte el artículo 117 de la Constitución italiana que impone a las Regiones dictar sus normas dentro de los límites de los "principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y siempre y cuando además las normas mismas no estén en oposición al interés nacional o de otras regiones. "Sujeción a los principios" se ha traducido en nuestra Constitución en "subordinación a la legislación nacional". Así, la legislación regional italiana se "integra" a la legislación nacional. La peruana se "subordina".

En realidad, las demás restricciones contenidas en el artículo 266 sólo revelan el sesgo antiregional de la Constitución. En efecto, si el Congreso no puede alterar el carácter unitario del Estado y, en general, su ordenamiento institucional, mediante ley ordinaria, mal podría delegar a las Regiones una competencia de que carece. Por lo demás, si la Ley regional se subordina a la legislación nacional y no puede prevalecer contra la ley ordinaria es obvio que carece de eficacia para lograr los propósitos que la Constitución pretende evitar. Finalmente, la posibilidad que el Poder Ejecutivo fulmine el Proyecto aprobado por la Asamblea Regional y frustre la dación de la Ley regional mediante el "veto absoluto" de que está investido era y es suficiente medio de control para cualesquiera excesos en que pudieran incurrir las Regiones (Art. 267).

Las Municipalidades, a diferencia de las Regiones, ejercitan, en cambio, algunas competencias legislativas que quiebran la rigidez de la centralización legislativa. Lo hacen al expedir los Edictos que aprueban tributos y al sancionar un tipo específico de Ordenanzas: aquellas que tienen por objeto asumir y regular el ejercicio de las competencias "residuales" que la Constitución reconoce sólo a las Municipalidades (Art. 265 Inciso 6). Desde luego que los Edictos son

normas legislativas de naturaleza especial y de carácter complementario. Se expiden dentro de los límites que establece la Ley (Ley Orgánica de Municipalidades) pero no requieren delegación específica del Poder Legislativo que es indispensable para la dación de las leyes regionales. En la práctica, la competencia se reduce a la posibilidad de creación o supresión de "contribuciones" y "derechos" ya que los demás tributos municipales (mejoras, peajes, arbitrios y licencias) están sujetos a reserva legal (Art. 92).

Las Ordenanzas son impugnables mediante la acción de inconstitucionalidad (Art. 298 Inciso 1). Sin embargo no todas tienen carácter legislativo; algunas tienen neta índole reglamentaria. Tienen naturaleza legislativa las Ordenanzas que se expide para asumir y ejercitar competencias residuales y las que se expiden para regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito o la organización y administración de los servicios públicos locales (Art. 254 Inciso 5) y 6). La Ordenanza, en ambos casos cumple una función supletoria de la Ley. En defecto de ella, puede hacerlo la Ordenanza Municipal. De ese modo, la Municipalidad posee una más extensa atribución legislativa que la Región.

### **2. Las competencias Reglamentarias de las Regiones y de las Municipalidades**

Las Regiones carecen también de competencias reglamentarias originarias. Pueden ejercerlas sólo por delegación expresa del Poder Ejecutivo. Desde luego que poseen competencias normativas subordinadas al Reglamento. La Ley de Bases de Regionalización ha recortado las posibilidades de delegación de competencias reglamentarias formales al sujetar esa delegación a las mismas normas que la de las legislativas. Las Municipalidades, en cambio, tienen competencias reglamentarias propias y además exclusivas en las materias que especifica el artículo 110 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Sólo a ellas compete reglamentar la ley (nacional) en lo concerniente a la forma de prestación de los servicios públicos locales (Arts. 53 a 66) en lo relativo al cumplimiento de sus funciones generales y específicas (Arts. 62 a 69) así como para establecer las limitaciones y modalidades de la propiedad privada (Arts. 72 y 73). Las ordenanzas en esas materias excluyen la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo.

### **3. Las competencias normativas de las Regiones y de las Municipalidades**

Regiones y Municipalidades, por fin, tienen competencias normativas de índole estatutaria que les permiten regular su régimen de organización interior mediante disposiciones que pueden tener jerarquía de Reglamento. (Decretos Regionales o Acuerdos y Edictos Municipales). Unas y otras pueden regular también sus competencias funcionales. Las Municipalidades mediante Decretos Municipales que son reglamentos de sus propias Ordenanzas o normas autóno-

mas que pueden expedirse en defecto de aquellas. Las Regiones, a su turno, sólo expiden "normas administrativas de procedimiento" (Art. 8, in fine, de la Ley 24650) con las que "adecúan" la llamada "normatividad sectorial" a las necesidades regionales. Esas disposiciones han de estar subordinadas a la "legislación nacional", es decir, tanto a la Ley formal como a los Reglamentos y eventualmente a otras disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo de menor jerarquía. Y así, aún en este último aspecto en el que las Regiones cuentan con competencias originarias, sus normas tienen indudablemente menor jerarquía que los Decretos Municipales.

Los rasgos anotados son ciertamente significativos. Gobiernos Regionales y Locales se imaginan como una suerte de contrapeso del Poder central pero, sobre todo, como cauces de una mayor participación del pueblo en el ejercicio del poder. Ninguna de esas posibilidades cabe en un sistema que fortalece la autonomía de los órganos de menor jerarquía y competencia (Municipalidades) para deprimir y subordinar a los órganos que pueden sustituir o competir con el poder central. Desde luego que ello no es posible mientras las Regiones estén sujetas a control jerárquico del Poder Ejecutivo, carezcan de competencia para definir su propia política y además no participen en lo absoluto en la formación de la voluntad política del Estado.

La solución no está —como parecen creerlo los autores de la Ley de bases de regionalización— en burlar el cerco de hierro con que la Constitución ha rodeado a las Regiones. Los excesos inconstitucionales por los cuales se ha atribuido a las Regiones el ejercicio del "derecho insurgencia" que pertenece al pueblo o se ha desconocido el "veto absoluto" que el artículo 267 confiere al Poder Ejecutivo simplemente no pueden prevalecer contra la Constitución. Pueden convertirse en el pretexto para destruir los intentos de descentralización. Es necesario, más bien, replantear seriamente no sólo la concepción general de la descentra-

lización sino la de nuestro Estado unitario. Y es que es preciso asegurar una racional distribución de competencias entre el centro y la periferie. Y en ese esquema cabe perfectamente un Poder Ejecutivo muy robusto atemperado por una descentralización igualmente intensa. Una descentralización concebida sobre la base del reconocimiento de plenas competencias administrativas, de una inequívoca capacidad para definir políticas regionales y locales y, desde luego, algunas competencias legislativas y reglamentarias, tal vez muy limitadas pero claramente determinadas.

## CONCLUSION

La Constitución de 1979 ha consagrado un régimen de descentralización que, en teoría cuando menos, no parece satisfacer la casi centenaria aspiración de las provincias del Perú. En parte porque la Constituyente cedió al temor de un presunto riesgo de "desintegración" nacional y, en parte importante también, por qué, no obstante acoger instituciones típicas del pluralismo característico del Estado contemporáneo, no percibió, en cambio, el rol de las colectividades territoriales en el proceso de democratización del poder. Por ello mismo, optó por robustecer el Poder Ejecutivo sin advertir que abría el camino a una descentralización que la Ley 24650 ha hecho tan centralista que es, en la práctica una especie de desconcentración. Es probable que la experiencia de los Gobiernos Regionales haga reparar en tan criticable deficiencia que, hasta ahora, no ha merecido la necesaria preocupación.

Todo lo dicho, es decir, todas las deficiencias anotadas y otras muchísimas que podrían señalarse no reducen un ápice la necesidad y, menos aun la urgencia con que debe marcharse hacia la descentralización. Ni ellas ni cualesquiera otras que pudieran advertirse en el futuro pueden o deben servir para aplazar un proceso que debe cumplirse prontamente. En el curso de su desenvolvimiento siempre será posible enmendarlas hasta alcanzar, al fin, una fórmula racional y plenamente democrática.



# Lluvia Editores

**Cordillera Negra**  
**¡Oh Generación!**  
**Y de pronto anochece**  
**El Tramo Final**

**Oscar Colchado**  
**Zein Zorrilla**  
**Alfredo Pita**  
**Siu Kam Wen**

Av. Garcilaso de la Vega 1976, 5to. piso, Oficina "J" - Telf. 234157