

Hildegardo Córdova (Editor)

ESPACIO: teoría y praxis

Capítulo 5



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1997



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN GEOGRAFÍA APLICADA (CIGA)

Hildegardo E. Cabrería Aguirre
Teoría
ESPACIO
TEORÍA Y PRAXIS

Primera edición, noviembre de 1997

Cubierta: AVA diseños

Cuidado de la edición: Miguel Angel Rodríguez Rea

Diagramación: Yoryina León Mejía

Espacio: teoría y praxis

Copyright © 1997 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel. Apartado 1761, Lima 100, Perú.

Telefax 460-0872 Teléfs. 460-2870, 460-2291 anexos 220 - 356

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN 9972-40-088-3

Impreso en el Perú - Printed in Peru

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ, VIEJO POSTULADO; POSIBILIDAD PARA EL FUTURO. HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL

Humberto Leceta Gálvez*

La descentralización en el Perú como proceso múltiple, en lo político, económico, administrativo, financiero, etc., se construye de a pocos: avanza y a la vez se estanca. Como viejo y presente tema, asume y a la vez se aleja de las postulaciones académicas, tecnocráticas, planificadoras y hasta políticas y legislativas. Las decisiones y legislación actual nos muestran progresos, pero también evidencian contradicción, paralización o neutralización, según el caso.

Todo ello refleja respuestas a una problemática compleja y añeja que es el centralismo en el Perú; también, es una respuesta permanente a una aspiración nacional: quizás la más importante y apreciada por los peruanos, porque se constituye en una de las imágenes-objetivos más importantes para el siglo XXI.

I. IMPERATIVOS Y MEDIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

a. *Los imperativos*

La descentralización se ha forjado teniendo en cuenta postulaciones doctrinarias, políticas constitucionales, tecnocráticas, académicas, así como a demandas históricas, sociales y regionales formuladas en décadas, peticiones y movimientos. En este sentido, la descentralización se ha venido

* Doctor. Profesor de la Pontificia Universidad Católica.

forjando a partir de tres imperativos ineludibles: los históricos, los constitucionales y los actuales; estos últimos se expresan a través de inmensas brechas económicas espaciales, sociales y poblacionales.

En cuanto a los imperativos históricos, la descentralización se orienta a revertir el modelo o modelos centralista(s) que ha(n) predominado en la trayectoria histórica de nuestro país, sobre todo a través del manejo y administración del territorio.

Así, mientras en el periodo prehispánico –particularmente en el llamado Imperio Incaico– el Estado organizó social, política, económica y territorialmente a sus aproximados diez millones de habitantes, logrando el llamado “control vertical de los pisos ecológicos”; en cambio, durante el tridentenario dominio español de la conquista y colonia, se produjo *una desarticulación del territorio*, al despoblarse lentamente los Andes e iniciar una ocupación de la costa y las tierras bajas, al activarse la minería y el comercio de exportación y abandonar la agricultura ancestral, y producirse un colapso demográfico, ocasionando un reordenamiento del territorio. En el periodo republicano esta tendencia continuó y aún más se acentuó, a medida que el llamado modelo primario exportador fue avanzando, así como posteriormente fracasará el siguiente modelo: el de sustitución de importaciones.

Las consecuencias históricas han sido severas: un manejo centralizado de la economía, las finanzas y los servicios, así como en las decisiones político-administrativas y la asignación de los recursos. En respuesta a este manejo, se produjeron demandas regionales desde las célebres rebeliones de Túpac Amaru II y de Atusparía, a las revoluciones separatistas de Iquitos y a las innumerables revueltas arequípeñas, así como a las demandas de los frentes de defensa, en los últimos lustros y las respuestas constitucionales de 1933 y 1979, etc. La Constitución política vigente ha dispuesto mandatos expresos de cara al proceso de descentralización.

El primer imperativo constitucional es aquel que, reconociendo a una larga trayectoria política sobre la naturaleza unitaria de nuestro Estado republicano, dispone (Artículo 43) que su gobierno es –en adición al de unitario y representativo– *descentralizado*. Es una fórmula que supera con creces los tradicionales modelos jurídicos constitucionales de estados unitarios con *sólo un gobierno*: el nacional o central, sin admitir posibilidades de otros niveles de gobierno. Es una fórmula que no llegando a sancionar

un diseño de régimen federal, expresa, sin embargo, con figura un modelo descentralista en el marco de un Estado Unitario.

El segundo imperativo constitucional, coherente con el modelo señalado anteriormente, manda que la Estructura del Estado peruano cuente con un Gobierno Central o Nacional y con gobiernos regionales y locales.

El tercer imperativo constitucional reconoce explícitamente que la descentralización, se efectúa a través de los gobiernos locales y regionales (Capítulo XIV, Título IV). En este Capítulo, los 12 mandatos se refieren a las competencias, relaciones, naturaleza de los gobiernos, recursos financieros y económicos, etc. y que prefiguran la construcción del proceso de la descentralización en el largo plazo.

Si acaso los imperativos históricos y constitucionales no fuesen lo contundentes que se esperan, entonces habría que recurrir a las evidencias o indicadores centralistas de la hora presente, a fin que convenzan y promuevan una conciencia y movilización en pos de la descentralización, y se constituya en uno de los objetivos de Largo Plazo.

En primer lugar, hay que señalar que de los 23 millones de habitantes, casi un tercio (siete millones) viven en Lima, y más del 58% en en las ciudades, desruralizándose el país. Hay que agregar que casi la mitad de la población nacional vive en ciudades del litoral.

En segundo lugar, en Lima Metropolitana se concentra el 68% del valor agregado fabril, el 75% de la PEA industrial, el 98% de la banca comercial, el 60% de las exportaciones no tradicionales y el 75% de la recaudación.

En tercer lugar, cabe mencionar la alta tasa de migración del campo a la ciudad y, particularmente, de la sierra a la costa y en ésta la migración orientada a Lima.

El proceso de concentración económica, financiera y poblacional, aunados al acentuado centralismo político y administrativo, debe acabar, y debe acabar no solo por lo señalado anteriormente, sino por las preocupantes tendencias y perspectivas que hacen imperativo e insoslayable la descentralización para cambiar el rostro del país y alcanzar el esperado desarrollo integral y equilibrado de la nación. (Art. 44, concordado con el Art. 188 de nuestra Constitución).

b. *Los medios de la descentralización: La municipalización y la regionalización*

Como se ha mencionado anteriormente, la descentralización prescrita en la Constitución Política, se efectúa mediante la municipalización y la regionalización, a través de los gobiernos locales y los gobiernos regionales.

Respecto a las municipalidades, la Constitución, ha ratificado el fuero y competencias reconocidas desde la Constitución anterior; a los gobiernos regionales, también la Constitución vigente los ha ratificado a fin de efectuar un manejo y desarrollo equilibrado, integral y armónico de espacios mayores a la provincia y al antiguo departamento. La región tiene algo de invento pero a la vez busca dar respuesta a una necesidad y a una aspiración sentidas.

Al fuero municipal se le ha reconocido, a través de las municipalidades, el necesario nivel de gobierno asignándole la autonomía política del caso (Art. 191). Lo característico de esta vocación descentralista de la Constitución, es que ha reconocido al fuero municipal su naturaleza, prerrogativas y lugar en la Estructura del Estado.

Por vicisitudes diversas, el antiguo Cabildo o Ayuntamiento fue perdiendo presencia en las instituciones constitucionales republicanas, así como lugar y rol en la sociedad civil; de modo que no representó al vecino, ni el vecino se sintió representado en la Municipalidad.

Aproximadamente, desde 1920, las municipalidades fueron convirtiéndose en instituciones de la burocracia y de la dedocracia (designaciones y apéndices del Ministerio de Gobierno o del Interior), y no en institución de la democracia local de la participación vecinal. Los constituyentes de 1978 y de 1993, han devuelto su fuero de autonomía política, económica y administrativa en la Estructura del Estado, calificando a las municipalidades como "Órgano de gobierno local" (Art. 191) y convirtiéndolas en uno de los tres niveles de gobierno del Estado (unitario y descentralizado).

Asimismo, la Constitución ha conferido competencias a las municipalidades provinciales y distritales de modo genérico (Art. 192), a diferencia de la de 1979. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, desarrolla las competencias y funciones conferidas por la Constitución anterior, de modo extenso, aún cuando hoy en día la mayoría de las municipalidades no puedan asumirlos a plenitud, por falta de recursos.

En resumen, la Constitución Política y la Ley Orgánica de Municipalidades no sólo reconocen que éstas son la célula de la democracia y del Estado peruano, sino que convierten a la Municipalidad en la institución de liderazgo por excelencia a nivel provincial o distrital, para acometer tareas para el desarrollo local y de cooperación en lo regional; también, deberán asumir tareas para emprender la democratización, participación y concertación locales; finalmente, liderar las tareas para la descentralización no sólo en el seno del Estado, sino en la propia sociedad civil.

La cuestión está que, en cumplimiento de sus funciones, las municipalidades no se vean confrontadas y entren en conflicto con los otros niveles de gobierno: el central y el regional, en cuanto a sus fueros, competencias, funciones y recursos.

El reto del poder municipal en el Perú pasa indiscutiblemente por los procesos de legitimidad de la institución, la vigencia de sus autoridades y el ejercicio de su liderazgo para gobernar con autonomía las competencias y funciones municipales.

En lo que se refiere a los gobiernos regionales, los constituyentes debatieron, aprobaron y ratificaron la constitución de regiones con sus respectivos gobiernos con propósitos de revertir el acentuado centralismo histórico, pero sin definir, cuántas y cuáles serían las regiones, delegando a la iniciativa y mandato de las poblaciones la delimitación de las regiones y, para la Ley, el diseño de su administración y recursos. De otro lado, cabe señalar que la actual Constitución, corrigiendo la omisión de la de 1979, ha dispuesto que el territorio de la República se divida en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Esta introducción es positiva, salvo lo concerniente a lo departamental.

Apreciando que la regionalización es uno de los medios sustantivos de la descentralización –por cuanto implica trasladar poderes y facultades a espacios mayores (al municipio y al antiguo departamento)–, en tanto capacidades de decisión, recursos económicos, financieros y humanos, dentro de una concepción de desarrollo integral y armónico del país, ésta deberá enfrentar el sensible problema nacional de la indeterminación de regiones reales.

En consecuencia, la regionalización no debe ser confundida con la departamentalización obsoleta y anacrónica, ni con la municipalización que tiene sus ámbitos, competencias y recursos propios y su poder, naturalmente (Art. 197). La regionalización debe trascender a los ámbitos local y departamental, pues debe convertirse en *una tendencia* a asociar voluntades interdepartamentales frente a una inercia histórica de los localismos que, aislados, no han podido ni podrían resistir al centralismo sino que, por el contrario, han propiciado su reforzamiento.

Los actuales mandatos constitucionales relacionados con los gobiernos regionales adolecen de importantes cuestiones tales como:

1. Número y definición de regiones.
2. Las competencias y funciones;
3. El órgano legislativo y,
4. Sus bienes y recursos.

Las regiones y sus respectivos gobiernos, en número de 12 creadas y en proceso de adecuación a través de los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional, deberían constituir ineludiblemente un régimen transitorio hacia la creación de las regiones, en armonía con el Art. 190 y Octava y Décima Novena disposiciones finales y transitorias.

Sobre el diseño y constitución definitiva de las regiones y a sus respectivos gobiernos, falta mucho todavía por recorrer y lograr las metas esperadas de desarrollo, y sobre todo, revertir la onerosa tendencia centralista (Octava Disposición Final y Transitoria). Falta mucho, en especial superar las perspectivas sombrías, si persisten silencios y hasta oposiciones desde el Gobierno y del Congreso Nacional a la creación e institucionalización de los gobiernos regionales, conforme dispone la Constitución promulgadas por el actual gobernante..

II. POSIBILIDADES PARA EL FUTURO: UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

A. *Para el Largo Plazo*

Paralizado como está el proceso de la regionalización y debiendo responder a los tres imperativos: histórico, constitucional y actual como se

reseñaron anteriormente, ella debe relanzarse pero sin prisa ni pausa y perfeccionársela. Debe advertirse que este proceso y con su tremendo potencial que tiene proyectado para el siglo veintiuno, debería admitir y merecer varias estrategias concurrentes, pero una de ellas sería ciertamente la de largo plazo, que ameritaría concordar y participar de una visión integral y equilibrada con el proceso de municipalización.

Esta estrategia de largo plazo requeriría como condición *sine qua non* considerar el actual régimen de reajuste y de transición de las regiones y de su respectiva institucionalización. Independientemente de esta condición, un planteamiento estratégico de largo plazo para la regionalización, requeriría asumir respuestas para los próximos veinte años, en cuanto:

1. Delimitación de la República a través del Régimen territorial del Estado, mediante el establecimiento de ámbitos territoriales que establezcan regiones, provincias y distritos del país, excluyendo los departamentos.
2. Revisar particularmente el número actual de regiones y provincias, a fin de concurrir a un número menor y permitir un mejor manejo del espacio y desarrollos regionales y locales, a través de sus respectivos órganos de gobierno.
3. Acordar una nueva distribución de poderes y competencias a los tres niveles de gobierno: Central, Regional y Local; confiriéndoles a éstos y aquellos explícitas capacidades políticas para ejercer efectivamente las funciones del gobierno. En este proceso de perfeccionamiento, se debería delimitar para ambos niveles de gobierno competencias exclusivas, compartidas o privativas, según el caso.
4. Facultar a los gobiernos regionales para que puedan legislar autónomamente y sometiendo tan solo a los mandatos y controles constitucionales y a las leyes generales de actividad, sectoriales y orgánicas, así como lo vienen ejerciendo actualmente las municipalidades, como órgano de gobierno local.
5. Replantear el esquema actual de distribución de los recursos económicos y financieros del Estado, sobre todo en favor de los Gobiernos Regionales, al adolecer éstos de fuentes propias, y, por lo tanto, neutralizados en el cumplimiento de sus actividades y en el ejercicio de sus funciones.

6. Rediseñar una nueva representación territorial ante los diversos órganos legislativos del Estado: Parlamento Bicameral, Asambleas Regionales, Concejos Municipales, etc.

Esta estrategia sugerida debería estar acompañada de otras acciones, como propiciar un sólido y sostenido proceso de calificación de las élites políticas, tecnocráticas, de gerencia y de inteligencia para el desarrollo regional, local y nacional a fin que permitan liderar con éxito este proceso histórico, porque sin nuevas élites capacitadas y sin ética al servicio del desarrollo regional y local como norma de conducta, de nada servirla.

B. Para el Corto Plazo

1. Afirmación y a la vez renovar la conciencia descentralista, firme y conceptualmente válida. Para ello, se esperaría movilizar a actores que promuevan una actualización y reafirmación de la conciencia descentralista. Pueden contarse entre éstos a las universidades, investigadores, expertos, técnicos dirigentes y formadores de opinión, regionales, y nacionales así como líderes políticos y gobernantes. Esta promoción debería generar una mesa de trabajo con una agenda en pos, naturalmente, de acuerdos en torno a la Estrategia para la descentralización, lo mayormente legítima y consensual.
2. Elaborar estudios y propuestas acerca de temas cruciales para la descentralización como serían determinar si el país podría dividirse con regiones o departamentos y municipio o tan solo municipios. Asimismo, resuelto lo anterior, tendría que abocarse a definir si los procesos de la descentralización, como sostiene la Constitución se efectuaría por la regionalización y municipalización o a base de la departamentalización y municipalización o, tan solo, con la municipalización. De otro lado, superado lo anterior, se podría fijar cuántas y cuáles serían las regiones en que se dividiría la República. Igualmente, los estudios deberían girar en torno al importante tema de la Estructura Unitaria del Estado y sus niveles de gobierno y definiendo de modo claro y taxativo cuáles serían las competencias y funciones del Gobierno Central, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. También interesa se estudien y se propongan soluciones una vez por todas sobre el crucial tema de

los recursos que financien y apoyen el proceso de la descentralización. Finalmente, debería formularse un Plan de Acción para la conducción o gestión de la descentralización, sobre todo de la regionalización debiendo absolver entre otros puntos fundamentales, si la descentralización vía regiones o departamentos se efectuará de un modo simultáneo o por regiones piloto.

3. Formular y aprobar una Política Nacional de la descentralización con propósitos de permanencia en el largo plazo, y con el compromiso a ser observada por los gobernantes, gobernados, líderes y formadores de opinión agentes económicos y sociales, etc. Esta fase comprendería los cruciales pasos que van desde la negociación a la decisión política, a través de foros en pos de consenso, así como el acuerdo o pacto político para la descentralización y los compromisos reales del Gobierno y del Congreso de aquel momento. Por último, debería abarcar la sanción formal de dicha Política Nacional.
4. Ejecutar el Plan de Acción de la descentralización que comprendería la vital tarea de formación y promulgación de leyes básicas para la descentralización, como podrían ser la Ley de Desarrollo Constitucional para la descentralización, la Ley orgánica de los gobiernos regionales, y la Ley orgánica de Municipalidades, pudiendo complementarse con la expedición de una legislación sectorial, multisectorial, financiera y electoral, entre otros. Sobreveniría, posteriormente, la constitución e instalación de los gobiernos regionales o gobierno regional piloto, orientados por este Plan de Acción, fijándose en este los cronogramas electoral, de instalación, de transferencia, de recursos funciones, patrimonio y acervo documental, así como de apoyo del Gobierno Central y el de funcionamiento.
5. Ejecutar un Programa de formación y capacitación para los futuros funcionarios, asesores y responsables de la administración regional o local.
6. Finalmente, la estrategia debería generar una primera evaluación del proceso.