

ELEMENTOS DE REFERENCIA PARA UN NUEVO ENFOQUE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN PERUANA

ÁNGEL DELGADO SILVA*

SUMARIO

1. Presentación; 2. El punto de partida: construcción conceptual de una nueva mirada sobre la descentralización realmente existente, 2.1. La reforma constitucional y el vigente marco normativo de la descentralización política, 2.2. La descentralización como reforma democrática, 2.3. El desarrollo económico y social como promesa de la descentralización estatal; 3. Conclusiones.

1. Presentación

El presente trabajo es parte de una investigación mayor en curso, acerca del proceso descentralista que se viene ejecutando desde el año 2002. En aquella oportunidad el Perú, que había recuperado la democracia tras un magno esfuerzo político y social, optó por retomar el camino de la descentralización política cancelado por el autoritarismo de la década del 90 del pasado siglo. Pero a diferencia de la experiencia anterior, que se desplegó pausadamente durante casi diez años, el retorno fue vertiginoso porque se hizo en un lapso extremadamente breve.

Fue una frenética carrera contra el tiempo, pues debía elegirse autoridades regionales para el mes de noviembre del año 2002, conjuntamente con los comicios municipales de entonces. Así, en escasos meses, desde el segundo semestre del 2001, debió montarse un novedoso marco normativo que incluía, además de una nueva *Ley de Elecciones Regionales*, la reforma total del capítulo XIV de la Constitución (sobre la descentralización), una flamante *Ley de Bases*

117

* Profesor ordinario auxiliar de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y abogado por la misma casa de estudios.

de la *Descentralización* y, por cierto, la correspondiente *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, que recreaba a estos desactivados organismos luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

La celeridad por volver a la descentralización perdida ha pagado un alto precio, a la postre. Los redivivos gobiernos regionales se asentaron en los espacios departamentales existentes. Y no en regiones, pues se desechó la demarcación territorial realizada en los años 80. La idea predominante fue postergar la formación de regiones, entendidas como unidades geoeconómicas donde convergían afinidades históricas, geográficas, productivas, comerciales y culturales. Pero el mecanismo diseñado para la conformación de regiones fracasó estrepitosamente y el tema, aunque fundamental, ha quedado textualmente en el aire. En consecuencia, ha sucedido algo inédito que ha convertido a la descentralización peruana en una experiencia única y excepcional, pues se lleva a cabo sin la respectiva regionalización; es decir, sin la configuración de territorios *ad hoc*, tendentes a la homogeneidad en sus rasgos constitutivos y capaces de sostener económicamente a las instancias de gobierno regional.

118

Como si esto no fuera suficiente, a la mitad del proceso descentralista y, luego del fracaso del referéndum del 30 de octubre de 2005, el gobierno del presidente García decide acelerar las transferencias de funciones y competencias a los gobiernos regionales y concluir a fines de 2007. En simultáneo, entendiendo quizá que ya no habrían regiones de verdad ni nada que transferir, disuelve al órgano encargado de la conducción del proceso descentralista, absorbiéndolo en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al rumbo errático original se ha sumado un inmenso vacío institucional, que se traduce en un evidente desgobierno de la descentralización. Cada vez más las cosas quedan libradas a su suerte y el proceso ya asoma peligrosamente a una suerte de fragmentación desordenada del poder estatal. En estas condiciones no es posible exigirle a la descentralización realmente existente frutos que redunden directamente en beneficio a la población. No es seguro que los servicios públicos transferidos hayan mejorado en calidad, cobertura y costos. Tampoco los inveterados desequilibrios regionales, tan acusados en nuestro devenir histórico, parecen ir menguándose luego de la aplicación desigual de los recursos provenientes del canon minero, petrolero, hídrico, etc. Finalmente, la nueva unidad nacional fundamentada en la pluralidad territorial sigue siendo una aspiración.

Modificar este curso equívoco y decepcionante implica atreverse a mirar nuestra descentralización –que ya supera la década– desde nuevas atalayas. Hay que remontar aquella percepción que se circunscribe a los gobiernos territoriales y que solo se vincula con el gobierno nacional para exigirle más transferencia y recursos. Esta mirada unilateral, que pudo tener algún sentido en los inicios del proceso, se mantiene impertérrita hasta nuestros días. De esta manera se genera una distorsión importante, pues reduce la reforma descentralista al mero instante de constitución de los gobiernos regionales y municipales y, por cierto, a la subsiguiente preocupación por fortalecerlos dotándoles de mayores competencias y financiamiento. A pesar de lo dicho, no dudamos que se trata de una cuestión legítima.

El problema radica en que esta óptica no percibe la entidad del gobierno nacional, que está asentado sobre una diversidad territorial dotada ahora de poderes autonómicos y cuya función consiste justamente en otorgarle un sentido y coherencia. De esta manera, el momento de síntesis para recuperar una unidad superior, rechazando los verticalismos de otrora y enriquecida por los particularismos territoriales, resulta absolutamente preterida. Obviamente así no será factible recrear el Estado-nación, unitario claro que sí, pero sustancialmente descentralizado también.

Queremos contribuir a las reflexiones acerca el devenir descentralista en el Perú, apostando por una nueva mirada sobre la propia descentralización. Es menester estudiarla desde una perspectiva integral que valore el significado del centro político y no se circunscriba a los gobiernos autonómicos, por más importante que estos sean. Hay que reivindicar el rol del gobierno nacional en el proceso descentralista, así parezca ininteligible, paradójico o contradictorio para ciertas voces que reclaman una descentralización sin centro, cayendo por lo mismo en la unilateralidad analítica del fenómeno.

Se trata de recuperar una visión de la totalidad estatal y entender a cabalidad que nuestro Estado se descentralizó por la existencia de una voluntad constituyente de la nación, plasmada en la Carta Política de 1979. En consecuencia, si la descentralización peruana fue alumbrada en dichas circunstancias resulta lógico y deseable la necesidad de reconducir los poderes autonómicos distribuidos en nuestro territorio, hacia una nueva, superior y más compleja unidad política. Lo contrario llevaría, en última instancia, a negar la misma idea de Estado, en tanto cuerpo político de una comunidad determinada.

Ofrecemos por ahora el primer capítulo de esta investigación, que versa sobre aquellos elementos que consideramos imprescindibles para interrogar a nuestra descentralización realmente existente. Es necesario volver a ellos. Solo así podremos cotejar los postulados e intenciones normativas propias del discurso, con sus concretos resultados prácticos.

2. El punto de partida: construcción conceptual para una nueva mirada sobre la descentralización realmente existente

Hace diez años el país tomó la decisión de retomar el proceso de descentralización estatal, interrumpido por el golpe de Estado en abril de 1992. Poniendo en evidencia que solo la democracia es el régimen que permite, pero sobre todo, estimula el descentralismo político, el flamante gobierno surgido por la caída del autoritarismo, se abocó de inmediato a ello.

Pero la decisión oficial no fue exactamente una vuelta al proceso que se había gestado en los años 80 del pasado siglo. Tampoco fue la continuación de los gobiernos regionales puestos en marcha durante los primeros años de la siguiente década y que tuvieron vigencia plena aunque breve, justamente, hasta la ruptura fujimorista en abril de 1992. Hubo, por lo tanto, necesidad de inventar a la carrera un novísimo marco constitucional y legislativo, para dar cumplimiento a la promesa del presidente Toledo de hacer coincidir las elecciones regionales con las municipales.

120

Entonces fue menester que, desde la primera legislatura de 2002, el aún bisoño Congreso de la República en esta fase de temprana redemocratización, modificara la Constitución vigente. Se cambió íntegramente el capítulo relativo a la *descentralización* y se aprobó posteriormente la *Ley de Elecciones Regionales*, la *Ley de Bases de la Descentralización*, la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, entre otras. Sin este plexo normativo no hubiera sido posible la realización de las elecciones para autoridades regionales aquel domingo 17 de noviembre de 2002, conjuntamente con las municipales.

Tremenda celeridad —que contrastó con los casi diez años que duró la formulación del cuadro normativo de la regionalización anterior, en los 80— se ha convertido en una de las explicaciones del porqué las limitaciones, yerros y vacíos del vigente proceso descentralista. Estamos casi ante un axioma y por ello ningún analista omite considerar a esta premura como un factor de gravitación hondamente negativa.

El presente trabajo deja constancia de esta realidad pero no realizará indagaciones en ese sentido, porque escapa a su objeto prístino. Sin embargo hará alusión a estas cada vez que sea necesario, en la medida que arrojen luces acerca de los resultados que se vienen produciendo durante estos años de descentralización en curso.

2.1. La reforma constitucional y el vigente marco normativo de la descentralización política

Empecemos por definir aquellas referencias útiles para verificar el grado y forma de cumplimiento de los fines que persigue la descentralización política. Podríamos encontrarlos en los escritos de doctrina, en las teorías sobre la reforma del Estado y la descentralización, pletóricos en enunciados que proyectan imaginarios trascendentes y decisivos. Sin embargo, preferimos buscarlos en los textos de la legislación nacional, porque al lado de su notable concisión, que condensa toda la retórica existente, aúna la eficacia de su fuerza normativa.

Para tal efecto, nos basaremos en tres bloques de normas jurídicas: i) el capítulo XIV del título IV de la Constitución Política, modificado por la Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680; ii) la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783; y, iii) la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. En ellas encontraremos los principios rectores, los objetivos y fines que orientan y condicionan el proceso de descentralización peruano realmente existente. De su lectura vamos a extraer y ordenar el conjunto de referencias válidas, que nos permitan el cotejo imprescindible con la ejecución de las políticas descentralistas concretas. Esta comparación, que ha sido soslayada por la generalidad de los estudios, nos abrirá el camino hacia un panorama distinto, inédito y sorprendente, al que no se ha tenido acceso todavía. Ello debido, justamente, a la predominancia de ese tipo de evaluaciones que optan por privilegiar el unilateral fortalecimiento de los gobiernos territoriales, al tiempo que obnubilan aquella visión de conjunto, verdaderamente imprescindible. Tales aproximaciones no permiten miradas desde el centro político del sistema estatal, las cuales son capaces de inaugurar perspectivas inéditas para valorar la descentralización política.

La Constitución será el punto de partida y más específicamente la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, del 6 de marzo de 2002, mediante la cual se modificó íntegramente el capítulo sobre la descentralización de la

Carta Fundamental. Estos cambios devinieron en la condición *sine qua non* para que el recién instalado gobierno de Alejandro Toledo, pudiera cumplir su promesa electoral de retomar la agenda de descentralización del país, tras diez años de asfixiante parálisis. De ahí el rol fundacional, paradigmático y de referente que adquieren estas normas para el desenvolvimiento del proceso, así como su cabal inteligibilidad. Iniciamos la travesía con el artículo 188° de la Constitución reformada. En sus primeras líneas se indica:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

En este párrafo se depositan las normas rectoras, los fundamentos axiológicos y cognoscitivos, así como la voluntad política de largo plazo que definen la descentralización estatal. Ahí encontramos sus rasgos básicos, como son la permanencia y la obligatoriedad, y su norte esencial: «el desarrollo integral el país». Sin duda, estamos ante verdaderos presupuestos conceptuales, semánticos y valorativos, con la potencia suficiente para iluminar el derrotero de la descentralización y, especialmente, sus vicisitudes. Son muy útiles como herramientas hermenéuticas en la medida que son capaces de desentrañar aspectos ignotos, cualquier duda o interrogante, que la complejidad del proceso demanda.

122

De todos los aspectos mencionados, «el desarrollo integral del país» en tanto norte de los esfuerzos descentralizadores, nos será de sumo provecho para construir ese marco de referencias que exige el mejor análisis, si queremos ir más allá de las apariencias que dominan y deforman el paisaje descentralista. Hacia él vamos a destinar toda nuestra atención, interés y estudio. Confiamos que, luego de la depuración conceptual del caso, se constituya en la brújula para ubicar y ordenar aquellos indicadores con los cuales cotejar la ejecución de la descentralización realmente existente y sus resultados concretos.

2.2. La descentralización como reforma democrática

Esto no quiere decir que devaluemos o peor aún, desconozcamos, otros aspectos del concepto de descentralización que ha plasmado el Código Político del Perú. Para nada. Tenemos conciencia absoluta sobre el contenido esencialmente democrático del proceso descentralista. Sin duda, se trata de una reforma democrática de primer orden y trascendencia. Ni más ni menos que «una

forma organización democrática» del Estado, como sentencia con lucidez y perspicacia la primera frase del artículo 188° de la Constitución vigente.

El hecho que la cuestión democrática se ubique en el umbral de la definición constitucional de la descentralización, denota la importancia primordial que este componente tiene en la idea y práctica descentralista. Sin duda es su marca de identidad, su aspecto principal, su naturaleza intrínseca. En ese sentido se descentraliza para innovar las relaciones de poder al interior de un Estado en particular, mediante una novedosa redistribución de este. Se propende hacia una centralidad estatal que ya no concentre el poder político, como sucedió durante el nacimiento del Estado moderno a fines del siglo XV (el Estado renacentista) y como persistió en el momento de su madurez en esa criatura llamada Estado-nación, producto de las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX. La descentralización estatal es un proceso político-técnico que recusa tal trayectoria y aspira a construir un Estado donde el poder está compartido con sus territorios y periferias, aspirando a un renovado equilibrio que resulte más equitativo.

Por esta ruta el descentralismo peruano ha producido sus frutos más benéficos y promisorios. Hoy, casi dos lustros después, viejas instituciones como los municipios –redivivos desde los 80 del siglo pasado– e inéditas entidades como los gobiernos regionales, han roto el modelo de Estado unitario centralizado que adoptó la República en sus albores. Con todas las limitaciones del caso y, más aún, asumiendo el cúmulo de quejas que provienen tanto de voces del regionalismo insatisfecho, como de intelectuales y técnicos críticos, no se puede reducir, menos negar, la importancia de que la forma de Estado en el Perú –adoptado en los tiempos de la Independencia– ha cambiado radicalmente. Es ya descentralizada y no simplemente unitaria, como fue otrora.

Y esta afirmación no tiene solo connotación jurídica (artículos 79° y 43° de las Constituciones de 1979 y 1993, respectivamente). Es un hecho que los gobiernos territoriales, regionales y locales, gravitan decisivamente en la marcha de sus correspondientes jurisdicciones. Son poderes objetivos, reales, ciertos, premunidos de autonomía (artículos 191° y 194° de la Constitución), con presupuestos propios para ejecutar obras y prestar servicios públicos, dotados de fuerza normativa (ordenanzas con rango de ley) y competencia administrativa plena (potestad reglamentaria, actos administrativos, poder sancionador y ejecución de sus propias resoluciones). Recordemos que al término del gobier-

no de García Pérez (julio de 2011) se habían transferido casi el 100% de las funciones, competencias y potestades, que la Ley de Bases de la Descentralización había programado con el objeto de dar cumplimiento a dicho objetivo.

Esto significa que el poder político, antes concentrado, se ha expandido por todo el territorio nacional y que hoy día el manejo de la cosa pública no sigue las pautas de otrora. El poder público en el Perú de la segunda década del siglo XXI, es un poder compartido con múltiples entidades dotadas de autonomía. Y en dicho escenario el ejercicio del poder implica transparencia, consultas mutuas, así como una inexorable negociación entre ellas en el marco que establece la Constitución. Las políticas públicas ya no son mandatos unilaterales, impregnados de verticalidad, sino resultados transaccionales. En una palabra, estamos ante un nuevo poder, un poder descentralizado.

Pero no solo ello. El efecto democratizador de la descentralización política se ha traducido en una vigorosa ampliación de la clase política. Además de los contingentes de cuadros que asumen los nuevos cargos en regiones y municipios, existen múltiples indicadores de la sorprendente vitalidad que la vida política adquiere en el interior. Las provincias ya no son los espacios pasivos, manejados a su antojo por los señores que vivían en Lima. Por lo contrario son lugares que se han dotado de personalidad política, en la medida que descubren y afianzan sus intereses, luchando por ellos en diferentes planos. Hogaño la vida política provinciana tiene acicates inéditos que la dinamizan, como nunca antes había sucedido. Expresiones de ello son la proliferación de partidos regionales y, lo más notable, que desde hace años los partidos nacionales no ganan las elecciones en las regiones, salvo una que otra excepción¹.

124

Nada de lo señalado niega todo lo que falta ni contradice las investigaciones que revelan los problemas, los cuellos de botella y demás. Simplemente, para efectos del presente informe, podemos sostener sin vacilación, que estos años de descentralismo han tenido sus mejores logros en el horizonte de la profundización y extensión de la democracia. Por lo dicho líneas arriba, la descentralización estatal, con sus nuevas instituciones autónomas, con el reparto del poder en la periferia y con el acceso de facciones provincianas a la clase política nacional, ha dado un impulso extraordinario a la democratización del Perú.

¹ JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, *Elecciones regionales y municipales 2010*, Lima, Dirección de Registro, Estadística y Desarrollo Tecnológico, 2011.

2.3. El desarrollo económico y social como promesa de la descentralización política

Pero la democracia no agota el acervo descentralista. Tampoco sus potencialidades. La promesa de la descentralización, alimentada por los discursos de unos y las ilusiones de otros, trasciende el marco político-institucional. Y esto es independiente de que en la realidad el descentralismo sea una profunda reforma en la organización del Estado, antes que cualquier cosa. Tanto es así que el último componente de la definición constitucional de la descentralización, concretamente el relativo a su destino final, se frasee así: «que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país» (artículo 188° de la Constitución).

Este precepto nos traslada de la política a la economía. De la reforma estatal a las preocupaciones por el patrón de acumulación y su impacto sobre el territorio y la población. Se habla, entonces, de descentralización económica para contrastarla con la otra, más bien política. No sabemos si esta expresión es válida teóricamente o si es resultado del traslado de categorías políticas al campo económico. Solo en esta última hipótesis, será factible aludir a un *poder económico* como concepto hegemónico en el mundo de las relaciones materiales de producción, comercio y finanzas. La existencia de dicho poder será susceptible de manifestaciones centralizadas o descentralizadas, según el caso. La misma lógica que la política, pues se trata del itinerario del poder, en última instancia.

125

Esta aproximación conceptual a campos diferentes no resulta ajena a las visiones de intervención del Estado en la vida económica de los países. Si bien es verdad que en la esfera social todas las actividades se vinculan e interrelacionan, también es cierta la presencia de ideologías que estatalizan lo económico y hacen depender el crecimiento y bienestar de las regulaciones públicas. Con esta convicción, la reforma estatal descentralista deviene en la premisa del desarrollo económico y social. No indagaremos más en esta dirección, que escapa a los objetivos de este trabajo, pero sí debemos anotar, simplemente, que la amplísima mayoría de entusiastas cultores de la descentralización, abrevaron en su tiempo de visiones político-ideológicas que sobre valoraban el papel del Estado en la economía. Para muchos de ellos, el mercado era tan solo una falacia encubridora de relaciones de dominación.

Tal historia quizá, explique ese sesgo voluntarista atribuido a una reforma fundamental sin asomo de dubitaciones, «política permanente de Estado,

de carácter obligatorio», a la luz del art. 188° de la Constitución; pero que en ningún caso puede ofrecerse como la panacea a todo los males públicos y endémicos del Perú, como últimamente podemos leer en el último trabajo de Raúl Lizárraga Bobbio, *Descentralización y regionalización en el Perú. Hacia una nueva economía y un nuevo Estado*. Título en sí indicativo de lo que manifestamos².

Con las atingencias y reservas señaladas, las cuales deberían precavernos de excesos y utopías, vamos a elucidar la promesa descentralista desentrañando sus potencialidades, no solo políticas, sino económicas. Después de todo, esta alta meta la colocan destacados especialistas y reconocidas agencias internacionales, organismos no gubernamentales y centros académicos públicos y privados. Frente a ellos no pretendemos intentar rebajar las expectativas que despierta dicho ideal descentralizador. Por otra lado, no podemos dejar de observar el imperativo de la Carta Fundamental que declama que la descentralización «tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país» (art. 188°).

Frente a estas exigencias políticas, morales, académicas y jurídicas debemos pues abocarnos a desentrañar el contenido económico desarrollista de la promesa descentralista. Que quede claro que no estamos haciendo otra cosa que dar cumplimiento al último párrafo del inc. b del art. 4° de la *Ley de Bases de la Descentralización* que «Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación».

126

Empecemos justamente por el objetivo de «desarrollo integral del país», examinando su significado concreto y determinando los alcances que tiene. Luego cotejaremos nuestras conclusiones con la marcha real de la descentralización, para comprobar si en efecto camina hacia «el desarrollo integral del país» o no. En primer lugar, el objetivo constitucional de la descentralización es materia de desarrollo por el art. 3° de la Ley de Bases, que lleva como epígrafe «Finalidad». Dice la norma que «La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población».

²R. LIZÁRRAGA BOBBIO, *Descentralización y regionalización en el Perú. Hacia una nueva economía y un nuevo Estado*, Lima, Fondo Editorial del Colegio de Economistas de Lima, 2010.

Lo nuevo de la norma de desarrollo constitucional no radica solamente en el intercambio de «objetivo fundamental» por «finalidad». Ni en la adición de los epítetos «armónico» y «sostenible» a la categoría «desarrollo integral». Sin duda, tales cambios tienen sus razones porque coadyuvan a enfatizar y precisar el mandato de la Constitución. Y son muy importantes. Lo relevante de la Ley de Bases de la Descentralización es el ligamen que establece entre el objetivo o finalidad desarrollista y el proceso descentralista, entendido como: a) «la separación de competencias y funciones» del viejo Estado unitario; y, b) «el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno» del futuro Estado descentralizado. De esta forma, el artículo que comentamos da un paso más, paso decisivo, para entroncar la reforma política institucional descentralista con los objetivos del desarrollo económico y social del país. En concreto, se le pide a la descentralización estatal resultados en la esfera económica productiva, que tiendan al desarrollo del país.

Además, con el objeto de que dicha demanda no se extravíe y quede atrapada en el abstracto tinglado de las estructuras y sus diacronías subterráneas, la última parte de la norma de desarrollo constitucional espeta que la descentralización debe ejecutarse «en beneficio de la población». Con lo cual la valla de esperanza se eleva más aún, porque toda la compleja dinámica de redistribución de competencias y funciones, puesta en marcha, así como la sofisticada arquitectura estatal de tres niveles de gobierno en «equilibrado ejercicio del poder» (art. 3° de la LBD), debe juzgarse por resultados benéficos para los pueblos del Perú en concreto. Es decir, si este propósito elemental no se verificara, la descentralización en sí sería una reforma endeble y controvertida.

Queremos simplemente que se tome conciencia de los criterios de validez de estos mandamientos constitucionales y la relación que guardan con la descentralización realmente existente. Por otro lado, ya es tiempo de afrontar este reto con valentía. Ya no cabe eludir esta comparación con elucubraciones y balances, que ponen el énfasis en aspectos muy distintos a los priorizados por la Constitución y sus leyes de desarrollo. Se requiere miradas distintas sobre la descentralización en curso, con el objeto de tener nuevas y mejores luces sobre el proceso.

Nos toca a continuación escudriñar los contenidos específicos de la vocación desarrollista inserta en la promesa descentralista. Para tal efecto, nos remitimos nuevamente al Código Político, a su art. 192°, el cual versa sobre los

finés de los gobiernos regionales. Dice el mencionado texto que «Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo».

Como se puede observar la concreción del «desarrollo integral del país» (art. 188°) que fija el mandato constitucional para la descentralización, consiste en la obligación de cada gobierno, en su respectiva región, de promover «el desarrollo y la economía regional». Obviamente existe aquí un supuesto implícito que a la luz del análisis se torna insoslayable. La suma de los desarrollos regionales sería finalmente «el desarrollo integral del país». En verdad esta conclusión podría ser imputada de simplista y casi la totalidad de los especialistas terminarían negando su valor científico. Nosotros no tendríamos inconveniente de sumarnos a este rechazo, pero creemos honesto explicitar la cuestión para evaluar sus posibilidades.

Quizá, ensayando un porqué a este postulado constitucional localizamos la idea, comúnmente compartida, que los desequilibrios regionales tienen un peso determinante en el subdesarrollo nacional. En consecuencia, el impulso de los desarrollos regionales en simultáneo, no solo elimina una de las causas del atraso, sino que inexorablemente terminan convergiendo hacia el desarrollo nacional del conjunto territorial. Pero dejemos ahí estas apreciaciones.

128

Volviendo al art. 192° constitucional, «el desarrollo y la economía regional» significa que el correspondiente gobierno debe fomentar en su circunscripción «las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad». El objeto del presente informe nos conducirá a verificar cómo la descentralización ha fomentado, a través de los 25 gobiernos regionales vigentes, dichas acciones. Es decir, si las regiones han desplegado políticas de promoción de inversiones que puedan ser eficaces en su implantación y resultados; y cómo estos diez años de descentralización, se han traducido en un nuevo perfil de inversión pública y privada predominantemente regional.

Sobre los servicios públicos ahora descentralizados habrá que comprobar que su calidad, cobertura y costos son más competitivos y ventajosos, que cuando su prestación dependía de las instancias del gobierno nacional. Y así examinar el resto de las actividades transferidas a los gobiernos regionales, en el curso de estos años descentralizadores.

Para terminar, el dispositivo comentado exige que esta actuación del gobierno regional se ubique dentro de los parámetros establecidos por las políticas y planes de desarrollo nacionales. Igualmente, el fomento regional de inversiones, actividades y servicios públicos, no podrá avasallar el planeamiento de las municipalidades.

En la Ley de Bases de la Descentralización, en el art. 6°, relativo a los objetivos, existen cinco de ellos de nivel económico:

- a) Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.
- b) Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
- c) Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.
- d) Redistribución equitativa de los recursos del Estado.
- e) Potenciación del financiamiento regional y local.

129

En el mismo artículo de la Ley de Bases se plasman cuatro objetivos de naturaleza social:

- a) Educación y capacitación orientadas a forjar un capital humano, la competitividad nacional e internacional.
- b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.
- c) Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación.
- d) Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.

Existen otros objetivos de carácter administrativo y medioambiental que preferimos no insertar directamente, para no hacer más intrincada la relación de referentes útiles para medir la eficiencia del proceso descentralista vigente. La última estación de esta travesía por los predios de la normativa descentralista es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. En ella ubicamos dos artículos relevantes para nuestro trabajo.

El primero, el art. 4° que alude a la «Finalidad» con los siguientes términos:

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La concordancia con el art. 192° de la Constitución es evidente. Estamos ante una norma de desarrollo que amplía, precisa y despliega el artículo constitucional echando luces sobre el cómo se fomentará el desarrollo regional, ahora «integral sostenible». La combinación de las medidas económicas –promoción de la inversión y del empleo– con el reconocimiento de derechos y la igualdad de oportunidades, resulta fascinante y sugerente.

El segundo artículo es sumamente interesante. Su epígrafe «Desarrollo regional» denota un texto normativo que pormenoriza los elementos que comprende este tipo de desarrollo y su funcionamiento. Se inscribe en la perspectiva de desarrollar la norma constitucional. Veamos:

130

El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades.

El exceso de retórica y lo tedioso de la redacción puede quizá no gustar pero confirman el carácter reiterativo de la norma, en su vocación de abundar en explicaciones y detalles. La descentralización siendo en esencia un proceso político e institucional no descarta, sin embargo, imbricaciones de naturaleza económica y productiva. A partir de esta constatación resulta inevitable interpelar a la organización descentralizada del Estado por objetivos en el campo del desarrollo económico y social del país. Pese a que hoy se discute la injerencia de las políticas públicas en el despliegue de las relaciones productivas y comerciales, el terreno descentralista es pródigo en expectativas sobre cuestiones relativas al crecimiento económico y al bienestar material de la población.

Esta ideología desarrollista y correctora de los desequilibrios sociales que porta la descentralización política, puede llevar a sospechas acerca de la eficacia de estos fines no institucionales y pensar que no pasa de una ilusión, como algunos escépticos sostienen. Puede ser, ¿qué duda cabe! Pero lo cierto es que estamos ante una fuente de exigencias insistentes y múltiples para que la distribución del poder en el territorio rinda frutos extrapolíticos. A partir de esta verificación será factible enjuiciar la descentralización existente contrastando los propósitos y fines que nuestra doctrina y legislación proclaman con los resultados que arroja la realidad.

3. Conclusiones

Primero.- Transcurridos más de diez años que el proceso descentralista fuera relanzado urge llevar a cabo una evaluación que tenga por delante los grandes objetivos de una reforma de gran calado, como es la descentralización política. Nos referimos a una mejor prestación de los servicios públicos ya transferidos a las regiones, tanto en calidad, cobertura y precio, una década después. También cabe preguntarse sobre los avances en cerrar las grandes brechas entre las diferentes circunscripciones territoriales del país, cuando mecanismos como la distribución del canon, por ejemplo, ha acentuado el patrón de desigualdad existente. Finalmente, debemos examinar si la descentralización del país vigente está coadyuvando a la anhelada integración nacional o por el contrario –como manifiestan los críticos– erige trabas para la ejecución de políticas nacionales y, en consecuencia, reproduce la dispersión consuetudinaria del Estado peruano.

131

Segundo.- Una evaluación de esta naturaleza y alcance requiere *prima facie* la reelaboración de una panoplia de conceptos sobre la descentralización y la cuestión estatal, capaces de auxiliarnos en la determinación de una nueva mirada sobre esta importantísima reforma política e institucional.

Tercero.- En lo inmediato esta tesis implica migrar de un enfoque que privilegia los gobiernos descentralizados, con énfasis en su fortalecimiento tanto en recursos financieros como en la amplitud de su régimen competencial. Sin duda esta observación resulta fundamental pero tiene como déficit la omisión del rol del gobierno nacional en el mismo proceso descentralista. Y este fallo no es casual en muchos casos, sino que responde a cierta visión que estima que descentralizar es solamente debilitar al centralismo estatal, en la medida que

se fortalece los organismos periféricos. Este paradigma que ha hegemonizado la reflexión sobre el tema debe ser escrutado y puesto a prueba, porque, a nuestro juicio, he ahí una de las causas de miradas unilaterales de una transformación compleja como es la descentralización.

Cuarto.- Por nuestra parte creemos que no es correcto preterir la cuestión del gobierno nacional en el proceso descentralista, no solo porque la descentralización nace de un acto político central, de una voluntad constituyente de la nación peruana, que se despoja de antiguas potestades y redistribuye a continuación el poder político originalmente concentrado. Más que eso. No hay descentralización auténtica sin la existencia de un fuerte centro político gubernamental que defina el nuevo sentido general de la marcha del país, luego que poderes, recursos y competencias han sido asignados a instancias territoriales dotadas también de poder político de carácter autónomico. Descentralizar al margen o, peor, en contra de un gobierno de la nación es una nefasta ilusión, un gravísimo error, porque en vez de una distribución del poder político racional y proporcionada, en una palabra moderna, implica retrasar el reloj de la historia hasta los tiempos medievales y la época del feudalismo arcaico y opresor.

132

Quinto.- Mirar la descentralización integralmente, como una gran reforma del Estado importa recuperar una óptica totalizadora, que no extravíe la imprescindible visión de conjunto para soltar la cuerda a la unilateralidad y andar por las rutas equivocadas. Afirmamos que únicamente premunidos con una concepción general de estas características, podremos evaluar con justicia y serenidad, sin miradas parceladas ni apasionamientos románticos, los resultados de la descentralización en marcha transcurridos más de diez años. Será menester poner por delante el interés de la población porque es ella y no las construcciones teóricas y sus divagaciones, la que debe sentirse satisfecha con el curso del proceso, en primer lugar. De esta forma una reforma básicamente política, jurídica e institucional podrá rendir cuentas—ya no por estas articulaciones políticas— sino por su impacto económico y el beneficio para las regiones más atrasadas del Perú. Así, la descentralización estatal adquiere una dimensión productiva y redistributiva múltiple, enriqueciendo en forma notable su perspectiva futura.

Lima, 19 de septiembre del 2014