

LA REGIONALIZACION:

Vía Crucis de una esperanza

Valentín Paniagua

Abogado, Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima.

La regionalización es, a no dudarlo, el más grande reto político que el Perú debe enfrentar. Todas las fórmulas concebidas, hasta hoy, han fracasado o abortado. No es improbable que ello ocurra también con la que ha consagrado la Constitución de 1979. El incumplimiento de los plazos constitucionales, el accidentado e irregular proceso de desarrollo legislativo y su utilización con fines político-partidarios parecen apuntar a tan indeseable posibilidad. Desde luego que tal perspectiva no es obra sólo de circunstancias políticas adversas. Sus causas profundas, ahora, ya son inculcables: la deficiente concepción y regulación del Estado y de la descentralización, por parte del constituyente, es la primera. Naturalmente que la arbitrariedad e incoherencia con que el legislador intenta desmenujar las instituciones correspondientes son responsables del descrédito del proceso mismo. No lo son menos, el propósito y decisión de subordinarlo a intereses electorales inmediatos y de política de campanario.

La deficiente concepción y regulación constitucional del Estado y del régimen de descentralización.

La Constitución acusa gravísimas deficiencias de concepción y regulación del Estado al que define como unitario y de "gobierno descentralizado". Esas deficiencias son patentes en tres aspectos trascendentales, precisamente, para la descentralización. No establece, en efecto, la forma como se divide el territorio del Estado; tampoco regula el régimen de organización interior de la República y por ende, las relaciones entre los órganos de gobierno regional y local y los de competencia nacional así como los mecanismos de solución de eventuales conflictos que pudieran afectar el carácter unitario del Estado. Regula, pero de modo deficiente, el régimen de autonomía tanto de los órganos de gobierno regional como local así como de otros órganos dotados de autonomía constitucional a los que no nos referiremos en estas reflexiones.

El Estado Unitario y descentralizado presupone (a diferencia de un Estado Federal) una sola Constitución y una sola voluntad política nacional a través de órganos centrales capaces de expresarla (poderes del Estado) combinados con un régimen que permite a ciertas entidades el ejercicio de algunas competencias estatales (por lo general, administrativas y limitadamente legislativas) en materias específicas con mayor o menor grado de autonomía. Regularmente, la atribución de competencias así como la distribución de las materias respectivas están sujetos a reserva constitucional para asegurar la autonomía de los órganos descentralizados. Tal es el régimen de los más cabales modelos de estados unitarios descentralizados que son, a no dudarlo, el Estado regional italiano y el Estado de autonomía español. Nuestra Constitución, en apariencia (pero sólo en apariencia) ha recogido algunas de las instituciones de uno y otro regímenes sin asumir sus rasgos esenciales.

¿Cómo se divide el territorio del Estado? La Constitución no lo dice. Por la mención que hace de Regiones, Provincias y Distritos debe asumirse que ésas son las circunscripciones territoriales del Estado. Es obvio que su propósito era eliminar los Departamentos, naturalmente, sin decirlo. Pero, tal omisión ha traído consigo otra inevitable. La modificación de la demarcación territorial del Estado no está sujeta ya (como lo estuvo siempre en el pasado) a rigurosa y formal reserva constitucional lo que, por cierto puede hacer más caótica y arbitraria la demarcación territorial. Pero, hay algo más. Prescindir de los Departamentos, era absurdo. Tanto es así que la Ley de Bases de regionalización se ha visto forzada a idear unas "unidades sub-regionales" más extensas que las Provincias y Distritos como unidades de desconcentración y descentralización y ejercicio del poder regional que, ahora, tenderá a concentrarse y centralizarse regionalmente. Las Provincias y Distritos por su dispersión y debilidad no serán contrapeso suficiente para ese poder. ¿No habría sido más lógico conservar los Departamentos como "unidades subregionales" modificando si era preciso su demarcación pero conservándolos como contrapeso del gobierno regional?

¿Cuáles es el régimen de la organización interior de la República, es decir, quién asegura la representación de la unidad estatal y su relación con los órganos de gobierno regional y local? La Constitución no lo dice ni siquiera respecto de las regiones. En Italia son los Comisarios Regionales y en España los Delegados Subnacionales. Se ha propuesto, entre nosotros, unos Prefectos Regionales.

Lo cierto es que la Constitución, con su omisión, formalizó el menosprecio de la Dictadura por nuestras tradicionales "autoridades políticas" que, convertidas en órganos del Ministerio del Interior, perdieron la jerarquía que todas las Constituciones precedentes les reconocieron. Al devaluarlas, se comprometió la representación de las funciones nacionales en los niveles regional y local tanto como su coordinación con las correspondientes de los órganos descentralizados respectivos. Pero la Constitución tampoco previó ningún procedimiento o mecanismo destinado a resolver cualquier intento de quebrar la unidad o de desconocer la autoridad estatal. La Ley también ha tenido que salvar la inexplicable omisión con el discutido y discutible pero indispensable "régimen de intervención" que, permite frenar cualquier intento de subversión institucional contra el carácter unitario del Estado.

Es, sin embargo, en la regulación de la descentralización misma, donde pueden advertirse las deficiencias de concepción del constituyente. El incoherente régimen de autonomía atribuido a las Regiones y Municipalidades y la formal descoordinación entre ellas lo demuestran. Las Municipalidades poseen competencias normativas, y administrativas originarias, es decir, sujetas a reserva constitucional en materias que la propia Constitución les reserva en exclusividad o que ella misma distribuye entre las Municipalidades y otros órganos (Art. 254 y 255). Las Regiones, en cambio, ejercen competencia legislativas, reglamentarias derivadas, esto es, "delegadas" por los Poderes Legislativo y Ejecutivo (Art. 265). Poseen, desde luego, competencias administrativas en materias que la Constitución señala (Art. 261) pero, ellas también son "delegadas conforme a ley". Como tales materias fueran o son inherentes a la competencia administrativa de los órganos centrales y como la distribución de las funciones respectivas se hace por la ley, la autonomía de las Regiones queda sujeta al arbitrio del legislador. Tal concepción conducida, inevitablemente, más bien, a una desconcentración que a una descentralización. Por esa misma, la Ley de Bases de regionalización impone a las Regiones la obligación de ejecutar la "política y de cumplir la normatividad" que dictan los Ministerios (Art. 52). Así las Regiones, presuntamente autónomas, quedan convertidas en órganos ejecutivos de los Ministerios que la subordinan jerárquica y administrativamente. De este modo, las Regiones poseen menos autonomía que las Municipalidades lo que es un evidente contrasentido.

La descentralización persigue difundir el poder en la sociedad y sobre el territorio; no concentrarlo en las Regiones, reproduciendo en pequeño, la centralización que, precisamente se intenta superar. Era natural, por tanto, que el poder, desconcentrado o descentralizado en las Regiones, se difundiera también al interior de ellas mismas en los Departamentos, Provincias y Distritos. Lejos, de ello, la Constitución no ha previsto que esas circunscripciones sean instancias de descentralización. Por el contrario, ha favorecido la posibilidad que las Regiones creen su propio aparato "sub-regional", paralelo al de las Municipalidades, a las que se les reservan sólo funciones vinculadas al desarrollo y a la prestación de servicios en los centros poblados. Como, además no existen (en la Constitución) circunscripciones equivalentes a los Departamentos, el poder de la Región no posee, internamente, ningún órgano real de contrapeso. El número de dispersión y debilidad de las Municipalidades obviamente les impide ejercer ese rol.

La arbitrariedad e incoherencia del legislador.

La arbitrariedad del legislador ha añadido a todas las deficiencias anotadas un ingrediente de irracionalidad que amenaza frustrar la regionalización.

La regionalización debía llevarse a cabo con arreglo a un Plan, que además, de delimitar las Regiones, estableciera las normas, términos y procedimientos de su ejecución. Se intentaba así, evitar la improvisación, el repentinismo y la demagogia. Lamentablemente, el Plan aprobado por Ley 23878 no ha servido para esos propósitos, sin duda plausibles.

Sólo podrían crearse las Regiones "comprendidas" en el Plan (Art. 260 Const.). El Proyecto del Plan, remitido al Congreso en febrero de 1983, había previsto doce Regiones y un Área metropolitana (Lima-Callao), todas ellas debidamente delimitadas. El Congreso debía aprobarlas o rechazarlas sin introducir modificación alguna. El Senado, en la Legislatura de Abril-Mayo de 1983, formuló observaciones al contenido del Plan, precisamente, por la delimitación de las Regiones. Se creía que sería más fácil su aprobación omitiéndose ese fundamental tema. Se "convino" entonces (por cierto, al margen de la Constitución) en que el Poder Ejecutivo retiraría su Proyecto y remitiría uno distinto sin prebar ni el número ni la delimitación de las Regiones. Así fue. El nuevo Plan se limitó a señalar "criterios" de delimitación y a establecer "un límite: las regiones no serán más de doce" Ramiro Pidalé, inspirador de la fórmula, confiaba

en que, a la larga, el respeto de los criterios de delimitación, obligaría a crear sólo doce regiones. Las sucesivas modificaciones de las Regiones y de sus delimitaciones son prueba potente del grave error en que se incurrió. Las Regiones se han creado al margen del Plan. Era natural. La Ley de Bases estableció que las Regiones "comprendían el territorio" que determinara su ley de creación, esto es, lo que estableciera el libre arbitrio del legislador. Se violó así el Artículo 260 de la Constitución.

Aprobado el Plan era preciso dictar la Ley de Bases de Regionalización previamente a la creación de las Regiones. En 1984 el Senado aprobó el respectivo Proyecto y la Cámara de Diputados lo dejó expedido para su discusión a partir de Julio de 1985. Sólo dos años después y merced a dos legislaturas extraordinarias se aprobó el Proyecto y se promulgó la Ley 24650 el 20 de Marzo de 1987. Sus gravísimas deficiencias obligaron a modificarla. De inmediato se dictó la ley 24792 que hizo más confuso aun el texto de la ley 24650. Fue necesario entonces, encomendar al poder Ejecutivo la formulación de un Texto Único ordenado que, finalmente, se promulgó el 14 de Junio de 1988 (D.S. 071-88-PCM) con lo que finalmente, quedó sancionada la Ley de Bases de Regionalización y expedido el camino para la creación de las Regiones.

La arbitrariedad del legislador está patente en el sistemático desconocimiento del Plan Nacional de Regionalización y de la Constitución. Sólo dos botones de muestra. La Constitución pretendía que la Regionalización quedara concluida siete años después de instalado el gobierno constitucional. El Congreso ha resuelto que tal plazo expirará en 1991 mediante una artificiosa interpretación legislativa que riñe claramente con la Constitución. El Plan Nacional de Regionalización previó que algunas circunscripciones se resistieran a integrar una Región. Dispuso que, en tales casos, se celebrara el respectivo referéndum "antes" de crear la Región. El Congreso por Ley 24972 ha resuelto que la consulta se efectúe "después" de la creación de las Regiones.

Por obra de circunstancias como las anotadas es obvio que la regionalización padece una real vía crucis. Es probable que los intereses político-electorales la sometan aún a nuevas pruebas. Nada de ello, sin embargo, desmentará la fe con que las provincias esperan la descentralización. Esa esperanza que guarda concordancia con el interés nacional hará que tarde o temprano, se encuentren, por fin, las fórmulas que la hagan de veras viable y útil al desarrollo nacional.