

Centralización. La Descentralización y la Desconcentración

Por: Iván González Delgado.

Desde el nacimiento del Estado peruano cargamos a costas con el peso del "Centralismo limeño" y percibimos aún, cuán fuerte y arraigado se mantiene hasta nuestros días a pesar de los intentos (buenos o malos, con intereses políticos o no) de revertir este fenómeno.

No es necesario analizar en profundidad para darnos cuenta y haber percibido que Lima está creciendo aceleradamente en términos de población, con las implicancias políticas, económicas, culturales, sociales y jurídicas que ello genera, produciéndose la migración de peruanos del interior del país hacia Lima, la razón: Lima se hace "atractiva", o por necesidad.

Lima se hace atractiva porque es el núcleo de transmisión (transmisión que no se lleva a cabo eficientemente) de los procesos de globalización hacia el interior del país, asimismo desde Lima se generan, sistematizan y organizan la toma de decisiones relevantes tanto para el país y para cada gobierno regional o local. Justamente por ser ese núcleo se instalan las principales empresas e industrias nacionales y transnacionales que comienzan sus procesos de inversión y de generación de empleo, así tenemos que más del 90% de los ingresos y más del 80% de los gastos está en manos del gobierno central.

Por otro lado, Lima en otras ocasiones se hace no una "atracción" sino una necesidad por la existencia: De Centros hospitalarios, mejor equipados que en el resto del Perú; del aeropuerto Jorge Chávez, pues a pesar de que en el Cuzco y en Chiclayo hay aeropuertos internacionales, no están debidamente implementados para ser lo que formalmente se les denomina; de los ministerios en todas las carteras; del Palacio de Justicia con todas sus Salas Supremas, y de el Tribunal Constitucional, estas dos últimas instituciones acogen a litigantes ciudadanos de todo el Perú, pues las causas en última instancia se resuelven allí.

Ahora bien, para tener claros y disipados los conceptos, determinemos qué es lo que entendemos por centralismo, descentralización y desconcentración. Así podremos involucrarnos un poco más de cerca en esta problemática peruana.

Intentaremos acercarnos a una definición de Centralización, Ferrando Badía¹ dice: "Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia centralización equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único (...)El poder central dominará los poderes locales"

Entendida así la Centralización, surgen en contraposición los conceptos de Descentralización y Desconcentración, con la finalidad de solucionar los problemas planteados por fenómenos como la centralización y en el caso peruano por el "Centralismo limeño".

Empecemos ahora por intentar una definición de Descentralización. Desde una acepción eminentemente administrativa, Manuel Pérez² nos dice: "Principio de organización según el cual a partir de una institución o entidad central se generan entidades con personería jurídica propia,

¹Ferrando Badía Juan. E. Estado Unitario, el Federal y El Estado Regional. Madrid: Tecnos.1978.p.91

² Pérez Rosales, Manuel. Diccionario de administración. Lima, DESA, sin año.

sujetas a la política general de la entidad central, pero que en razón de la naturaleza diferencial de las funciones y actividades que deben cumplir, se les otorga una autonomía operativa suficiente para asegurar el mejor cumplimiento de ellas”.

Chamané Orbe³, desde un punto de vista jurídico, nos manifiesta que: “es la Transferencia de funciones orgánicas, administrativas y políticas del poder central hacia instancias locales o regionales. Sucede cuando se confía con un margen de autonomía más o menos amplio a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, la gestión de servicios públicos, vinculándose de alguna forma a la estructura del Estado. Así encontramos a la Descentralización administrativa y política, respectivamente”.

El jurista Pedro Flores⁴, así define desde una perspectiva del derecho, en los siguientes términos: “Régimen administrativo de naturaleza política, en el que la gestión de los servicios públicos, separados del conjunto de los administrados por el Gobierno o Poder Central se confía con un margen de autonomía más o menos amplio, a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al Poder Central el cual no los dirige sino que se limita a controlar su acción. En la práctica, y en países como el Perú cuya organización política es de tipo Centralista, la Descentralización administrativa es muy difícil de establecer, pero se traduce en organismos de competencia limitada regularmente. Las Descentralización política supone una organización federal, asimismo, voluntad política de descentralizar el poder y trasladarlo a los Gobiernos locales, junto con los recursos financieros indispensables para que la transferencia no resulte lírica. La doctrina precisa que este problema de la Descentralización para el Derecho público, debe enfocarse bajo dos grandes aspectos: Descentralización Política y Administrativa”.

Según lo manifestado por Flores Polo, la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se desarrolla en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales como Estados Unidos o Brasil, más no en estados unitarios como Perú.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los estados miembros.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

³ Chamané Orbe, Raúl. Diccionario jurídico moderno. Lima, San Marcos, 1995, p. 168.

⁴ Flores Polo, Pedro. Diccionario jurídico fundamental. 2° edición. Lima, Grijley, 2002, p. 266.

Gonzales de Olarte⁵, nos explica: "La Descentralización es vista como un componente imprescindible del ajuste estructural, pues se supone que la Centralización y el Centralismo son ineficientes, no son equitativos y llevan a la exclusión social. En otras palabras se asume que el desarrollo económico tiene como prerequisite la Descentralización. Se ha difundido la idea de que los gobiernos locales o municipales son las instituciones ideales para la descentralización, al mismo tiempo la descentralización no es un proceso que tenga asegurado de antemano su éxito, es importante tener en cuenta que la descentralización es el proceso de transferencia del Poder, de capacidades de decisión y de recursos del centro a la periferia; es un medio económico y un fin político. Por consiguiente su éxito dependen de la ingeniería institucional y la política que asegure que la transferencia de poder y recursos del centro a la periferia se legitima, irreversible, eficiente y sostenible".

En suma, para una real descentralización se requieren tres elementos, territorio, autonomía y real práctica democrática, como señala Pedro Planas⁶ "Su dimensión territorial intermedia (...) su potestad normativa, su autonomía económica y administrativa (con rentas propias) y muy especialmente, su carácter electivo o representativo".

Dicho esto, distingamos los conceptos de descentralización y de desconcentración, pues ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos, sin embargo la diferencia esencial está en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico, ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia en cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes. La "desconcentración" se refiere simplemente a la dispersión territorial, por lo tanto puede haber descentralización sin desconcentración (como lo sería en el caso de las privatizaciones), pero la desconcentración implica cierto grado de descentralización.

En la Descentralización, existe autonomía, se transfieren las competencias, hay 2 ó más entes con personalidad jurídica, tiene patrimonio propio y se maneja autónomamente y el control es en ciertos temas y de manera mutua.

En la Desconcentración, no existe autonomía, se delegan las competencias no se transfieren, hay un órgano con personalidad jurídica y otro inferior que actúa en nombre y por cuenta de aquel, su patrimonio es el de la sede central y el control del superior es total.

Cabe señalar que, generalmente ambas modalidades no se presentan de manera pura en los Estados.

⁵ Gonzales de Olarte, Efraín. La Descentralización en el Perú: Diagnóstico y propuestas. En Seminario "Descentralización fiscal, equidad y democracia", 27 de Agosto de 1998. Lima, Universidad del Pacífico, CONADES III, 1998, p. 24.

⁶ Planas, Pedro. La Descentralización en el Perú republicano. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima. 1998

El Perú no ha constituido aún elementos primordiales para ir construyendo la descentralización, y uno de esos elementos es la construcción de un país totalmente comunicado, cosa que nuestro país carece, pues en esa comunicación comienza la integración y las oportunidades de pueblos relegados y olvidados; asimismo no se han estructurado bases sólidas para la descentralización, es decir no se han creado núcleos de desarrollo en el interior del país que pueden competir con la capital y que a la vez aspiren a ser autónomas en su manejo político económico administrativo y fiscal, sin embargo no podemos pensar en acrecentar los poderes en los gobiernos regionales y locales en forma automática y que ello nos traiga como consecuencia una buena administración, pues podría suceder lo contrario es decir, que abarcando mucho se pueda crear una burocracia mayor y más ineficiente de la que ya existe, contribuyendo al estancamiento de gestiones administrativas, al colapso burocrático y al déficit fiscal. Esto generaría inestabilidad política económica y social elementos suficientes para ahuyentar la inversión privada.

La descentralización por sí sola no es sinónimo de desarrollo, tiene que complementarse con una serie de medidas económicas, administrativas, sociales y culturales, que le tienen que anteceder, para que en conjunto se logre un desarrollo mancomunado y duradero, pues la historia nos muestra que en el pasado se intentaron soluciones políticas totalmente aisladas de lo económico y social, y como era de esperar estos experimentos fracasaron rotundamente, no podemos en la actualidad caer en el mismo error. Todos los objetivos deben llevarse a cabo mediante un proceso gradual, constante pero eficiente y firme y no con política de gobierno sino de Estado, es decir con un planteamiento que se continúe de gobierno a gobierno.