

Fernando Carrión, editor

Procesos de descentralización en la Comunidad Andina



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



Organización de
Estados Americanos



Parlamento
Andino

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-073-4
Derechos de autor No. 017472

Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Edmundo Guerra,
Soledad Fernández de Córdova,
Jesús Pérez de Ciriza,
Agenor Martí
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: enero, 2003

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no son necesariamente las de las organizaciones que la auspician ni de sus Estados miembros.

Índice

Presentación	11
LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU CONTEXTO	
La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada <i>Fernando Carrión M.</i>	15
Posibilidades de una ley marco de descentralización para la Comunidad Andina de Naciones <i>Rubén Vélez Nuñez</i>	47
El contexto público de la descentralizaación <i>Anne-Marie Blackman</i>	55
LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES ENFOQUE COMPARATIVO	
Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	65
La descentralización andina: ¿tema supranacional? <i>Fernando Carrión M.</i>	105

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES: LOS CASOS NACIONALES

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática	127
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	

La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales	177
<i>José Blanes</i>	

La descentralización en el Perú	221
<i>Alberto Adrianzén M.</i>	

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy	243
<i>Manuel Dammert</i>	

La descentralización en Venezuela	259
<i>Carlos Mascareño</i>	

Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación	309
<i>Diego Peña Carrasco</i>	

COMENTRIOS DE LAS AUTORIDADES

Centro y periferia: un diálogo necesario	343
<i>Roque Sevilla</i>	

Descentralización para la modernización y el desarrollo	349
<i>Anunzziata Valdez</i>	

El Parlamento Andino: un factor de descentralización	353
<i>Enrique Chirinos Soto</i>	

Una comisión permanente del Parlamento Andino	357
<i>Eloy Luján Cruz</i>	

La descentralización, arma contra la corrupción 363
Carlos Arturo López

La descentralización: problema complicado 375
Jamil Mabud

COMENTARIO DE LOS TÉCNICOS

El centro: un gran vacío 389
Felipe Burbano de Lara

La descentralización y la distribución del poder 395
Simón Pachano

Movimientos sociales y participación ciudadana 401
Fernando García

La descentralización y el Estado unitario 405
Abelardo Pachano

Descentralización de competencias: análisis comparativo 413
Jonas Frank

El contexto público de la descentralización en el área andina 423
Mario Solezzi Ch.

Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy¹

Manuel Dammert*

Antecedentes

El Perú inició el siglo XXI con un desafío fundamental: descentralizar el poder para forjar su desarrollo en el mundo globalizado.

Desde la fundación de la República, en 1821, la mayoría de proclamas de gobierno y normas constitucionales indicaron que debía organizarse el Estado en forma descentralizada, pero en realidad se hizo con un férreo centralismo.

La formación del Estado republicano tiene un punto de partida regional, por las pugnas y uniones entre las fuerzas del norte, el centro, el sur y la problemática de integración de la Amazonía. Pero la sociedad señorial y el régimen oligárquico se afianzaron en un Estado centralista, con el que los grupos de poder construyeron su dominación social y territorial. Este Estado centralista ordenó el territorio en función de las rentas diferenciales y monopólicas de los grupos de poder, y no de las potencialidades de sus territorios, en los cuales, desde las épocas andinas autónomas, la población buscaba vivir, reproducirse y desarrollarse como sociedad.

1 Este trabajo forma parte de un estudio más amplio – “Democracia Territorial” – publicado en el 2000.

* Sociólogo, se especializa en temas de descentralización y gestión local y regional. Parlamentario en diversas ocasiones. En la actualidad integra la Comisión de Descentralización y es colaborador habitual del diario La Republica, Lima - Perú

A lo largo del siglo XX, con la crisis del régimen oligárquico y la sociedad señorial, crecieron nuevos circuitos económicos, impulsados por el modelo de explotación primaria de los recursos naturales y, después, por el modelo subsiguiente de industrialización sustitutiva de importaciones. El país se urbanizó, la población creció explosivamente y se produjeron intensas migraciones internas y hacia el exterior. Crecieron las sociedades regionales, las municipalidades adquirieron persistencia como entidades descentralizadas y el Estado desconcertó competencias en órganos subordinados. Pero el poder continuó organizado en sistemas de gobierno y Estado altamente centralizados.

La Constitución de 1979 formuló bases para un Estado descentralizado, cuyas instituciones empezaron a avanzar con los gobiernos municipales desde 1980 y hasta la elección de gobiernos regionales, en 1990, los que fueron disueltos en 1992. Esta experiencia descentralizadora mostró sus límites y no pudo avanzar ni corregir sus propios errores.

En esos años, llegó a su agotamiento el modelo proteccionista de sustitución de importaciones, al tiempo que se produjo la crisis de la deuda externa con que se había financiado el crecimiento. Ocurrió, simultáneamente, la espiral de violencia social y política, y la crisis de representatividad y legitimidad de las autoridades del sistema político de una democracia precaria y elitista.

Entre 1990 y 2000 se recentralizaron el Estado y la economía, pese a que la sociedad se amplió a través de múltiples centros de actividad.

Con una modalidad de economía abierta que destruyó a la industria, se reprimarizó la actividad económica en un neocentralismo perverso, pues un centro territorial macrocefálico vivió de las rentas producidas por la actividad minera, la de pesca y la agrícola en otros territorios. Mientras el centro importó sus alimentos e insumos industriales con las divisas obtenidas, en los otros territorios la minería adquirió formas de enclave y se aisló de sus propias dinámicas territoriales locales. Este neocentralismo perverso fue afianzado mediante un Estado hipercentralista, que se extendió como nunca antes por todo el territorio, pero a través de organismos directamente dependientes del gobierno central como formas de dominio territorial, y redujeron las municipalidades a debilitadas entidades sin recursos ni competencias.

En contraposición, las sociedades locales y regionales pasaron a formar

parte de un inmenso auditorio nacional, forjado por la extensión de los medios de comunicación, en especial la TV, y por el masivo acceso, desde años antes, a la educación pública. Los ciudadanos pugnaron por participar en los asuntos públicos y dieron forma a un auditorio extenso como forma de poder social comunicacional. Pero el hipercentralismo expropió y debilitó las capacidades, en lo que fue su más perverso efecto, lo que afectó la formación de élites regionales que lideraran a esos auditorios ciudadanos. Pese a esta debilidad de capacidades, la múltiple y diversa actividad de este auditorio en formas de concertación local, en organizaciones de participación, en movilizaciones cívicas, en asociacionismo económico y social, en formaciones políticas partidistas incipientes, son varios de los componentes centrales para la reconquista de un régimen democrático.

Esta reconquista de la democracia, en las nuevas condiciones del siglo XXI, para lograr el desarrollo del Perú en el mundo globalizado, obliga a que el desafío descentralista amplíe el poder comunicacional del inmenso auditorio social constituido y construya un nuevo régimen de autoridad y sistema político de poderes, y supere el neocentralismo perverso en la economía y su contraparte del hipercentralismo estatal.

La democracia seguirá siendo elitista y precaria si no se reconstruye y se asume la descentralización como uno de sus componentes básicos. Ése es el sentido de la refundación constituyente del Perú en los inicios del siglo XXI, que hace de la reforma descentralista de su Estado, su economía y su sociedad, uno de sus desafíos para alcanzar el desarrollo en el mundo globalizado.

El Perú vive la transición a la democracia. Está saliendo en forma compleja y desigual de una autocracia, que actuó durante ocho años mediante la imposición de la forma de Estado de un régimen de gobierno excluyente, vertical, centralista y cívico-militar, manejado en forma oculta por lo que ha venido a mostrarse como una mafia. La crisis de la autocracia es de índole terminal, de fin de un régimen que ha colapsado, pero con una mafia formada que mantiene enclaves de poder en el Estado y en la sociedad.

Está planteado como desafío la transición a un régimen distinto, de carácter democrático, sustentado en una auténtica representación de la voluntad popular y en la reversión del sistema centralista. Por eso, temas claves que la transición debe resolver son la cuestión de un proceso de descentralización democrático, donde la representación de la voluntad de los ciudadanos en el sistema político sea uno de sus puntales.

La Constitución de 1993 y la regresión hipercentralista

Pese a los avances generales en el mundo y en América Latina, en el país se adoptó, en 1993, una Constitución que dio sello a una regresión de carácter hipercentralista en el control territorial por el gobierno central.

La Constitución de 1993 establece que el Estado es descentralizado, y define a la descentralización como un proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos, del nivel central a los niveles regionales y municipales.

Pero el diseño del régimen de poderes corresponde a un presidencialismo autocrático, que concentra los poderes en el Poder Ejecutivo, y éste en la figura presidencial.

El presidencialismo latinoamericano se ha caracterizado, en su contenido institucional, por la primacía del Poder Ejecutivo respecto a los otros poderes, y por el dominio del gobierno central sobre el territorio, sin contrapesos de gobierno regional y municipal.

La Constitución de 1993 organiza el régimen de Estado en función de una autocracia presidencialista. Sus rasgos más importantes son objeto de análisis y debates. Para el tema propuesto en la reforma, es posible señalar algunos de sus rasgos:

La estructura del Estado es unitaria. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario (Art. 43). Su sistema de gobierno es presidencial. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación (Art. 110). Nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros y demás ministros (Art. 122).

El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos (Art. 189).

Si bien se indica que en cada división del territorio se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, los niveles efectivos de gobierno son tres: el nacional, el departamental –regional y el municipal.

El gobierno nacional concentra las atribuciones administrativas, legislativas y tributarias. En especial, en la Presidencia de la República, a través de la facultad delegada para legislar, la capacidad privativa tributaria, la supe-ditación de la administración y la generación del gasto público en este nivel (Art. 118).

El Congreso consta de cámara única, compuesta por 120 congresistas (Art. 90). Mientras no se creen las regiones, se eligen por distrito nacional único. Debe aprobar el programa de gobierno que presente el nuevo presidente del Consejo de Ministros, sin que sea un régimen de gobierno parlamentario.

El segundo nivel de gobierno es más bien una fórmula mixta entre la descentralización y la desconcentración. Indica que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que se definirá por la ley (Art. 197). Su estructura tiene como máxima autoridad al presidente regional, elegido por sufragio directo, y el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales más un número adicional que señale la ley (Art. 198), y deja en la ambigüedad el carácter de este organismo de coordinación.

Se restablece la división departamental, en la disposición final duodécima. En la disposición décimotercera final indica que, mientras no se establezcan las regiones, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de Consejos Transitorios de Administración, designados por él, de acuerdo a cada departamento.

El tercer nivel de gobierno es el municipal, tanto provincial como distrital. Se les considera órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Art. 191). Preside el Consejo el Alcalde, con funciones ejecutivas, y está integrado por regidores, con funciones normativas y fiscalizadoras, ambos electos por voto directo (Art. 191). Encarga a la ley orgánica un régimen especial para las municipalidades de la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento de ubicación fronteriza, las provincias de frontera y la provincia constitucional de El Callao (Art. 196).

Existen 24 departamentos, 194 provincias, una provincia constitucional y 1.812 distritos.

El sistema electivo es por representación proporcional. En las municipalidades, por ley, se combina el de mayoría relativa con el proporcional.

Se dispone el Fondo de Compensación Municipal, que debe ser precisado por ley.

Se reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referendo, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (Art.31).

A los municipios se les reconoce competencia para aprobar su organización interna y su presupuesto; administrar sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes; participar en la gestión de las actividades y los servicios inherentes al Estado, conforme a Ley, y las demás que determine la ley (Art. 192).

El análisis de estas normas constitucionales y su ejercicio, entre 1993 y 2000, permiten apreciar algunos temas sustantivos.

- La Presidencia de la República, como Jefatura de Estado, adquiere tal concentración de poderes que tiende a asumir carácter supremo, para colocarse encima de las leyes y por encima de la propia Constitución. Este carácter supremo de la Jefatura de Estado es propio de un presidencialismo exacerbado. No existe órgano del Estado que le haga contrapeso.
- El Poder Ejecutivo tiene primacía sobre el resto de poderes. Maneja la administración, tiende a concentrar la producción de la legislación y puede inmiscuirse en el Poder Judicial. Esta normatividad permitió una invasión progresiva de todos los poderes por el Poder Ejecutivo, lo que facilita dicha colonización de poderes por el expediente de desaparecer las atribuciones de otros poderes que puedan generar los indispensables contrapesos.
- El Congreso adquiere forma unicameral, de 120 representantes, cuya elección se propugna transitoria por distrito único nacional, pero que no llega a darse por distrito múltiple, sino en los momentos de crisis final del régimen. Esta asamblea única es trunca en sus funciones, por sus recortadas facilidades legislativas, las que son absorbidas por el Ejecutivo al otorgarse una facultad delegada abierta por medio de los procedimientos de decretos de urgencia y facultades delegadas; sus casi nulas posibilidades fiscalizadoras, por la distancia entre las mayores atribuciones asignadas y la sustantiva disminución de los instrumentos para hacerlas efectivas, y con su representación cercenada, no sólo por la falta de adecuada relación entre el número de electores y el número de escaños del Congreso, sino también por la organización del Congreso como

una cámara de privilegios separada de la sociedad.

- Si bien declarativamente se habla de descentralización, la norma es una regresión hipercentralista. Para hacerlo, recurre también al expediente de los silencios de atribuciones de poder. Pero además establece una relación de niveles de gobierno, en la cual desaparecen los gobiernos regionales y debilita los municipales, para que no puedan ser contrapeso alguno al gobierno central, al que van sometándose en sus rentas y competencias. Por esta vía, alista el camino para que, desde el gobierno central, se extienda un agudizado hipercentralismo administrativo que controla y domina el conjunto del territorio, y reemplaza la representación de las localidades por la obra pública y el funcionario del gobierno central. Existe declaratoria de autonomía política, pero real superconcentración de poderes.
- El cerco a los municipios, que los dispersa, subordina sus rentas y pretende reducirlos a entidades de control de la demanda de servicios públicos centralizados (agua potable, vialidad, etc.); la anulación del nivel regional de gobierno y la formación de una entidad transitoria y limitada de desconcentración administrativa, de planilla y electoral: los CTAR departamentales; la hipercentralización en el control territorial, con relación sectorial-sociedad desde un centro todopoderoso; MIPRE, Foncodes, Pronamach, Pronaa, Prona, Cofopri, etc., en los que reposa la inversión social clientelista (10 millones en programas sociales alimentarios y tres millones en programas de compras estatales de calzado, uniformes, lampas); la red política de las prefecturas y los gobernadores designados, como autoridad real gubernativa, electoral y de seguridad desde el Ministerio del Interior.
- El bloque del ejercicio de derechos de ciudadanía de la sociedad civil y el intento de cooptación masiva por el clientelismo y la corrupción.
- La autonomía política constitucional y el rango de ley de las normas municipales, un rescate normativo desde la oposición democrática.
- Algunas experiencias de desconcentración positivas: en salud, directores en el ámbito de escuelas y núcleos ejecutores en Foncodes.
- La ausencia de un pacto fiscal constitucional y la ambigüedad en las competencias municipales establecidas en la Constitución han facilitado el cerco y el debilitamiento sistemático de este nivel descentralizado, ante los embates del hipercentralismo territorial. Esto se puede apreciar

en diversos aspectos. El recorte de ingresos: los municipios han participado con 4%, o menos, en los gastos del presupuesto nacional. Han tenido primacía en sus ingresos las transferencias entre los años 1990 y 2000, en dependencia, cada vez más, del gobierno central, el que, además de expropiar sus tributos, ha tenido un manejo centralista del Foncomun y ha recortado la facultad tributaria municipal. Se ha recortado y dado manejo arbitrario al canon de los recursos naturales. Se ha expropiado las competencias municipales: habilitación, vialidad, transporte público, titulación, vivienda, mercados de abastos y mayoristas, recreación, ambiental. Se ha vulnerado el fuero municipal, al usar la acción de control como arma política contra la oposición.

- La estrategia central ha sido la de un gobierno hipercentralista, con multitud de debilitados gobiernos municipales, a los que se pretendía reducir a clientela localista. La distritalización de las competencias de gobiernos provinciales se ha mostrado como una medida complementaria del poder concentrado: vasos de leche, parques, vías, etc. Esto ha llevado a un notorio fracaso en la gestión directa de los servicios (sobre todo agua potable) de las ciudades intermedias, y ha debilitado la urbanización emergente, fracaso que no ha podido ser cubierto con la simulación de descentralización de servicios de salud y educación, atados al ajuste fiscal, que fueron diseñados pero no ejecutados, y se optó por que fuese el mercado el que hiciese este ajuste.

Evaluación constitucional comparada sobre descentralización

Para apreciar mejor la propuesta que se hace, es necesario una somera revisión de las constituciones y normas legales que, en los últimos años, han avanzado en varios países. Será necesario también apreciar las normas fundamentales en aquéllos que tienen una larga tradición de régimen descentralizado. Nos hemos basado en las reformas constitucionales de los últimos años y la mayoría de las normas legales producidas, y nos hemos circunscrito a aquellos países cuya experiencia puede ilustrar algunas de las ideas que estamos proponiendo o, como contraste, aclarar mejor su sentido.

De la revisión comparada, podemos arribar a algunas conclusiones centrales:

- Los estados unitarios con descentralización creciente tienen un régimen de distribución de poderes más amplio que el centralismo administrativo, que todavía persiste en formas federales. Esto se expresa singularmente a nivel del manejo tributario y de rentas propias.
- Las experiencias de ampliación de autonomías es la vía seguida por Colombia y Bolivia, que han impulsado con singular empuje su descentralización.
- La incorporación del concepto territorial es una de las dimensiones en las diversas experiencias.
- La representación central nacional en el Congreso, con sus respectivos sistemas electorales, es un componente directamente relacionado con la profundidad de la descentralización de los niveles de gobierno regional y local.
- La autonomía de los niveles de gobierno regional y municipal tiene un componente decisivo en su capacidad tributaria para generar rentas propias, pero no existe identificación entre autonomía (capacidad de auto normarse) y autarquía (vivir de sus propios ingresos), lo que ocurre en estrecha medida en la democracia local en Estados Unidos, política que no es aplicable a nuestros países. De ahí que se combinen y sean parte de la autonomía los criterios para establecer las transferencias de redistribución de ingresos con equidad entre los distintos territorios.
- Existe una tendencia marcada a incorporar mecanismos de democracia directa para la participación de la ciudadanía en la gestión pública y el control social y ambiental.
- Se afianza la tendencia a establecer los tres niveles de gobierno: central, regional-departamental y municipal-local. Las variaciones están en las competencias y rentas del nivel intermedio (de corporación de inversión pública o de gobierno representativo), así como en su origen electivo o designado.
- Se consideran formas de representación de minorías étnicas y reconocimiento de sus formas de autoridad como parte de la descentralización.

Propuesta de reforma constitucional sobre descentralización

La propuesta de reforma constitucional está referida a los niveles de gobierno regional y municipal y se inscribe en una profunda reforma integral del

régimen político y económico de la Constitución vigente.

En varios aspectos se rescata temas de la Constitución de 1979, con las modificaciones necesarias producto de la experiencia de más de dos décadas y del mayor desarrollo de la vida social e institucional.

Respecto a los gobiernos regionales, se propone:

- Establecer una doble vía para formar regiones, al tener como base a los departamentos, pero con la posibilidad de construir ámbitos más amplios. Esta doble vía incluye la iniciativa del Poder Ejecutivo y la de las poblaciones, a través de los municipios, ambas sujetas a previos referendos aprobatorios.
- Afianzar el carácter de autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales.
- Recoger el consenso nacional para la elección del Presidente y el Consejo regional por voto directo, secreto y universal, con la participación de la minoría y con el sistema electoral proporcional. Con esta fórmula, se elimina la elección por tercios de la Asamblea Regional y la elección indirecta del presidente regional de la experiencia de los años entre 1980 y 1992, y también se supera el nivel confuso de la Constitución de 1993, con un presidente que algún día sería elegido, acompañado de un Consejo de Coordinación de Alcaldes, que no era nivel de gobierno real.
- Se minimiza la subordinación de los municipios a los gobiernos regionales al eliminar la presencia de los alcaldes en la Asamblea Regional. Define nítidamente los niveles de gobierno, y se deja que, por ley, se vayan perfeccionando los ámbitos administrativos y de operación.
- Ratifica en cinco años el período del gobierno regional y precisa que la elección de las autoridades regionales se haga en la misma fecha de las elecciones del gobierno nacional.
- Plantea que, por ley, se determine otros aspectos, como la creación de regiones, la autonomía del gobierno regional, el número de miembros de la Asamblea Regional, la conformación del Consejo Regional, sus funciones y atribuciones, las atribuciones del gobernador regional y los bienes y rentas del gobierno regional.

Respecto a los gobiernos municipales, se plantea diversas innovaciones, entre las que resaltan las siguientes:

- La ampliación de la institución municipal a los ámbitos de centros poblados y comunidades nativas y campesinas, a la vez que se promueva la asociación entre ellas.
- Precisar las competencias y rentas de los municipios.
- Hacer exclusiva de los municipios la competencia sobre la obras de carácter local.
- Desarrollar las responsabilidades del municipio respecto al desarrollo local.
- Ampliar las formas de participación ciudadana, los procedimientos de concertación local públicos privados y las formas de vigilancia social.
- El período del gobierno municipal de tres años a cinco años, y se señala que las elecciones municipales deben realizarse casi al cumplirse medio período del gobierno nacional; vale decir, en el primer domingo del mes de noviembre en el que se cumplan 27 meses de instalado el gobierno nacional.
- La determinación como derecho constitucional de las municipalidades al participar hasta de un 25% de los ingresos tributarios y no tributarios del presupuesto general de la República. Dicho porcentaje se debe alcanzar en 10 años a partir de una base de 15%.
- En lo referente a la educación, las competencias municipales de la Constitución de 1979 se amplían al ámbito de la educación secundaria.
- Se establecen diversos regímenes especiales de vida municipal que, además de Lima metropolitana, incluyen las urbanas metropolitanas del interior del país, las de fronteras y las rurales.
- Se establece claramente que, en materia de zonificación y urbanismo, la autoridad a la que todas las entidades públicas y privadas deben subordinación, incluidas las comunidades campesinas, cooperativas agrarias, etc., son las municipalidades provinciales, y recuperan sus competencias exclusivas.
- Se propone la atribución y la competencia de las municipalidades provinciales como última instancia en los procesos de expropiación por necesidad y por utilidad públicas para fines de desarrollo urbano.

Reforma política constituyente para una representación democrática descentralista.

Un adecuado sistema de distrito electoral, múltiple, departamental, proporcional, continúa siendo uno de los ejes para la refundación de la política en el país. Las limitaciones del DEM aprobado, que tienen carácter restrictivo, hacen más patentes las virtudes de un distrito múltiple, de tipo proporcional.

Pero mucho más. Este debate ha abierto ante el país la necesidad de una sustantiva reforma política constituyente. El Congreso que se va a elegir, desde su partida de nacimiento, tiene serias limitaciones como órgano de representación. Es necesario que se discutan y se adopten las vías para una reforma constituyente, respecto a las que existen diversas opciones.

Pero lo que ha adquirido la solidez de una convicción nacional es que la transición política, para salir de la autocracia y desmontar su perverso sistema de poder, debe ir a una refundación constituyente, en la cual la forma de representación es una de sus columnas vertebrales. El debate sobre el DEM será, así, una guía preparatoria, una brújula de navegantes, para adentrarnos en estos temas que esas mismas reflexiones han planteado a la actualidad política.

Los temas que el debate del DEM plantea hacia una reforma constituyente de la representación podemos resumirlos en los siguientes:

- **Policentrismo en el sistema político**
Se debe ir a un policentrismo y ampliar sustancialmente las formas de representación del poder.

Se sustenta este cambio en una nueva relación entre el Estado y la sociedad, que reconoce en el sistema político múltiples centros de decisión y el equilibrio armónico entre ellos. Estos múltiples centros requieren reformar el Estado para superar la autocracia hipercentralista y redistribuir el poder territorial y el funcional.

Pero exigen, asimismo, que el Estado reconozca en la sociedad capacidades de centros de decisión que incluyen los partidos políticos, las organizaciones sociales, los espacios de opinión pública, los espacios públicos no estatales de atención de problemas comunes, las formas de concertación participativa y las instituciones básicas, como la escuela.

- Democracia representativa territorial

La democracia representativa deberá combinarse con formas de la democracia directa, con distribución de poder funcional y territorial.

Es indispensable superar el presidencialismo autocrático y establecer un presidencialismo moderado, con un Parlamento con atribuciones efectivas de poder. Habrá que garantizar un equilibrio de poderes, efectivo y funcional, entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Pero no basta. Es indispensable ir hacia una democracia territorial. Para ello deben afianzarse órganos de representación de la voluntad ciudadana a nivel regional y local (municipal).

- Representación nacional descentralizada

La descentralización afecta a todo el Estado. No sólo se refiere a sus niveles regional y local. Por ello, en el nivel central es donde se juega gran parte de su efectiva existencia como régimen de poderes.

Está abierto el tema de que el principal órgano de representación de la nación, el Congreso, esté formado, desde sus orígenes, por un procedimiento descentralizado. Es indispensable descentralizar el centro mismo del poder encargado de dar forma a la Ley.

Ya está planteado el tema de un Congreso bicameral descentralizado; esto es, elegido sobre la base de un sistema electoral proporcional adecuado.

Una Cámara, la de diputados, deberá ser elegida sobre la base del criterio de población en los departamentos, punto de partida para establecer la proporcionalidad. La otra Cámara debe estar constituida por un Senado regional, de representación de las regiones en función de su territorio.

En el balance entre ambas cámaras, así como la Cámara de diputados debe ser la cámara política de control del Poder Ejecutivo central, la Cámara de senadores deberá ser la cámara de relación con las regiones, por lo cual deberán participar los presidentes de los gobiernos regionales, en especial en los temas de su competencia y en la discusión del presupuesto nacional.

Este Congreso bicameral debe adecuar la proporción entre el número de escaños y la población electoral, para permitir que cada congresista represente un número de ciudadanos que, además de elegirlo, puedan

informarse de sus actividades, mantener relación constante y revocarlo si fuese necesario.

- Impulso al sistema de partidos

Es necesario modificar sustancialmente las normas, a fin de promover un nuevo sistema de partidos, que sean sujetos ciudadanos en la comunidad política.

Existen normas del sistema electoral que pueden facilitar esta promoción de los partidos para que cumplan su rol en la sociedad. Mencionamos las principales:

- Están las que se refieren al acceso al sistema político. El absurdo sistema del millón de firmas debe ser erradicado. Para inscribir un partido, debe solicitarse la presentación del ideario, el programa y los estatutos, así como de 50 mil firmas, y acreditarse ante el JNE la realización de asambleas de militantes y adherentes en no menos de diez departamentos y con un número correspondiente proporcionalmente a la población local.
- Esta facilidad de acceso debe complementarse con la rigurosidad para mantenerse en él. Por ello, debe ponerse una barrera, en forma progresiva, de 3% a 5% de votos, obtenidos en la elección para mantener la inscripción y lograr escaños.
- Otra norma debe permitir la vigencia de procedimientos democráticos para sus candidatos a cargos públicos. De ahí que debe establecerse las modalidades de elecciones primarias, supervisadas por el JNE, a fin de que se elijan los candidatos del partido a cargos públicos.
- También debe promoverse la equidad en la campaña electoral en relación al acceso a medios de comunicación masiva. Por ello, debe establecerse la exigencia de franjas electorales de difusión que el Estado otorga a los partidos participantes en una elección.
- Es norma indispensable la referida al financiamiento de las campañas electorales de los partidos. Habrá que iniciar la discusión acerca de si el Estado debe otorgar alguna forma directa o indirecta de financiamiento a los partidos, como es el sentido de las franjas electorales, y que podría darse en rubros indirectos, principalmente de facilitar el acceso de los electores a sus propuestas.

- Debe darse también facilidad de acceso a las listas de corte departamental.

De esta forma, estas normas del sistema electoral ayudarán a que se promueva el sistema de partidos, al permitir que aquéllos que sean respaldados por la población se afiancen y se consoliden, al evitar la dispersión que fragmenta, la improvisación que deslegitima, el caudillismo nacional o local que debilita la vida política ciudadana y dar curso a opciones de alternancia que fortalezcan el régimen democrático.

- Reforma y participación de la sociedad civil en el sistema electoral
El sistema electoral debe cambiar de concepción como sistema burocrático de funciones y convertirse en un órgano de poder, pues está en la base de su formación con legitimidad.

Además de unificarlos en un solo sistema, con el Jurado Nacional como cabeza del mismo, es necesario modificar su propia relación con el resto del Estado y con la sociedad, como entidad autónoma de poder.

El poder electoral debe ser el que registre y promueva las facilidades al sistema de partidos. Debe disponer de recursos para garantizar los procedimientos más adecuados de toda la votación en cada elección. Debe tener la capacidad y la neutralidad para supervisar las elecciones internas de los partidos políticos. Debe tener iniciativa legislativa en los temas de su competencia.

Deben anularse las disposiciones que hacen de las FFAA el órgano de poder tutelar del proceso electoral. Las garantías electorales deben reposar en el propio poder electoral y en la participación de la sociedad civil. Una experiencia muy importante es la que constituye la asociación *Transparencia* en el Perú.

- Criterios para mejorar el DEM en el sistema electoral proporcional
Los temas tratados permiten discernir algunos criterios fundamentales para elaborar una propuesta que sirva para el debate y que sea incorporada en las próximas elecciones, y que permita que se potencien las razones válidas del DEM y se superen las limitaciones existentes en la fórmula adoptada para las elecciones del 2001.

Los criterios que formulo son los siguientes:

- La distribución de escaños, para que sea representativa del país diverso, debe considerar, necesariamente, criterios de asignación no proporcional, como el tope en Lima, que tiene una alta concentración de población por efectos del centralismo, y de garantizar, por lo menos, un escaño a departamentos con escasa población. Sobre estas bases es aplicable la proporcionalidad.
- El criterio de asignar primero un escaño a cada departamento para después distribuir el resto lleva a una seria distorsión en la representación de escaños para que sea representativa. Reduce la representación, sobre todo en los departamentos que siguen a Lima, y que están en condiciones de contrarrestarla crecientemente.
- La adopción del criterio de la población electoral para distribuir escaños lleva a sobre asignar escaños a Lima, y debilita los departamentos más poblados del interior.
- El criterio combinado de índices de población total con los de población electoral, en el que el de población es la base y el de población electoral sirve para corregir diferencias, permite que los escaños no sólo expresen a los votantes, sino a su responsabilidad sobre el conjunto de la población. En un país con alta migración y con una masiva población joven, esta combinación ayuda a reforzar los vínculos de los representantes con las poblaciones a las que debe atender.
- Las circunscripciones electorales actuales son 25. Se basan en los límites de los 24 departamentos y la provincia constitucional de El Callao. Debe estudiarse la circunscripción de Lima provincia, distinta a la de Lima metropolitana, y ésta, a su vez, ser estudiada en su subdivisión según los conos.
- El número de escaños por distribuir debe ser ampliado de acuerdo a los criterios antes indicados. La orientación central debe tender a que las circunscripciones tengan suficiente número de escaños para que sea efectiva la representación proporcional.