

El texto analiza el proceso de Regionalización en los gobiernos de Belaunde, García Pérez y Fujimori, explicando que no se lograron los objetivos propuestos en la Constitución de 1979, debido a errores en la aplicación de las leyes de desarrollo de los artículos 259 y 268. Concluye el presente artículo señalando que la descentralización debe seguir siendo un objetivo permanente del Estado.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas que tradicionalmente ha mostrado el Perú es la fuerte tendencia centralista que sus gobernantes impusieron. A lo largo de los años, políticas de esa naturaleza trajeron como consecuencia un mayor desarrollo de la ciudad de Lima y, en menor medida, de algunas otras ciudades respecto del resto del país; en algunos casos esta diferencia ha llegado a ser realmente abismal en términos económicos, sociales, demográficos, etc.

El problema del centralismo fue, en más de un momento de nuestra vida republicana, motivo de preocupación, tratándose de revertir vanamente con la implementación de algunas políticas de desarrollo.

Las desigualdades existentes entre las diferentes zonas de nuestro país trajeron, como lógica consecuencia, el deterioro de las condiciones de vida del poblador común, en especial de aquel poblador de zonas rurales apartadas. El Gobierno Central, además de procurar la centralización de la actividad económica en Lima y otros pocos puntos, centralizó también las decisiones políticas y la posibilidad de dar iniciativa a proyectos de desarrollo. La constante ha sido el olvido de parte de las autoridades políticas, de las zonas más apartadas (y más empobrecidas) siendo recordadas y visitadas tan sólo en época electoral. El tratamiento igual de los pueblos, en un país con marcadas diferencias geográficas, económicas y sociales resulta totalmente inadecuado. Este error fue cometido por la misma Ley de Bases de la Regionalización, tal como se puede constatar en la clasificación zonal señalada (ver nota 1) donde Iquitos, Pucallpa y Tarapoto, para poner un ejemplo, son consideradas zonas de mediano desarrollo relativo pese a las marcadas diferencias que tienen: Iquitos y Pucallpa son ciudades de selva baja en tanto Tarapoto es de selva alta, con notorias diferencias en cuestiones agrícolas o pecuarias; por último, ocurre lo mismo entre Iquitos y Pucallpa, ambas de selva baja

pero una (Pucallpa) con una mayor industria y vías de acceso terrestre.

Los intentos de desarrollo que nacieron de las zonas postergadas, fueron desatendidos. Por lo general debían estar supeditados a "favores políticos"; el canal formal por el cual se debía exigir atención y recursos como un derecho y no como un favor no existía. La marginalidad local de las zonas apartadas como focos de desarrollo, condujo a su supeditación a prácticas extractivas y mercantiles orientadas a intereses extraregionales: caucho, petróleo, oro, etc. La reinversión ha sido prácticamente inexistente.

La presente nota busca realizar una reflexión respecto de uno de los intentos más agresivos por lograr el desarrollo de los pueblos; un proceso que sin duda tuvo muchos errores, pero también más de un acierto; un intento que fue calificado como medida política de un gobierno que dejaba el país sumido en una de las crisis más graves de todos los tiempos, pero que le dió a los pueblos la posibilidad de decidir sus propios destinos, tratándole de quitar a Lima el privilegio que ha tenido desde la colonia.

II. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN COMO MEDIO DESCENCRADOR Y DESCENTRALIZADOR

Con el retorno de la democracia, en el año 1980, la Constitución de 1979 incluyó el tratamiento de los Gobiernos Regionales en el Capítulo XII del Título IV (DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO). Del artículo 259 al 268, se buscó dar el marco necesario para la posterior constitución de los Gobiernos Regionales. Básicamente se incluyeron criterios generales para la formación de los Gobiernos, su carácter de entes autónomos, competencias, recursos, órganos de gobierno y sus respectivas atribuciones, potestades legislativas, etc.

Esto sin duda estaba sujeto a un posterior desarrollo legislativo; sin embargo, lo que la Constitución nos presentaba nos hacía vislumbrar una

Orlando de las Casas es Jefe de Prácticas del curso de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú y asesor legal de IDESI.

instancia de gobierno que tendría autonomía económica y administrativa (art. 261); competencia, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y de forma limitada (entiéndase bajo la dirección del Gobierno Central) la educación primaria, secundaria y técnica (art. 261); que tendría por órganos de gobierno a la Asamblea Regional (como ente legislativo) y al Consejo Regional (como órgano ejecutivo). El inicio de esta nueva etapa acarrearía sin duda cambios a todo nivel. Es así como a lo largo del texto constitucional encontramos presente la variante regional (a manera de ejemplo, el artículo 165 establecía que el Senado sería elegido por regiones).

El período presidencial del arquitecto Belaúnde pasó sin darle mayor impulso a este proceso. En junio de 1884, se dictó la ley 23878, por la que se aprobó el Plan Nacional de Regionalización preparado por el Poder Ejecutivo. Con él se buscó dar las pautas a seguir en la implementación del proceso. Se dijo que "... el propósito de la regionalización, como instrumento de la descentralización, es la creación de las Regiones y el establecimiento de los Gobiernos Regionales, a través de los cuales debe administrarse cada Región con el propósito de alcanzar su desarrollo". Asimismo se fundamentó la importancia de la regionalización como instrumento del desarrollo nacional. En cumplimiento del mandato constitucional plantearon los siguientes objetivos:

- 1 Definir los criterios para delimitar el ámbito territorial de las regiones.
- 2 Definir los criterios para la designación de la sede de los Gobiernos Regionales.
- 3 Definir las funciones y organización de los Gobiernos Regionales.
- 4 Definir la modalidad de financiamiento de los Gobiernos Regionales.
- 5 Establecer los procedimientos y mecanismos de participación, representación y capacitación de la población, y la gestión para el funcionamiento de las regiones.

Se dejaba en claro que la autonomía de los Gobiernos Regionales estaría enmarcada dentro de la idea de gobierno unitario, lo que significaba una limitación a la misma.

Ya desde estos lineamientos podíamos encontrar pautas sumamente difíciles de cumplir (por ejemplo en el 6.3, del Carácter Económico-Financiero

y de las Inversiones, se establecía que se debe "dotar a los Gobiernos Regionales de un monto adecuado de recursos financieros", aspecto que, como analizaremos más adelante, fue incumplido).

De igual forma, el Plan Nacional de la Regionalización, incluyó las relaciones que necesariamente tendrían los Gobiernos Regionales con otros poderes del Estado y otros organismos (se consideraron al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los Gobiernos Locales y los Organismos Autónomos). Este tema, pese a ser de vital importancia fue desarrollado con deficiencia, llegándose a una superposición de funciones y pugnas entre las diferentes instancias de gobierno.

El Decreto Supremo N. 071-88-PCM incluyó el Texto Unico y Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización (dictada por las Leyes 24650 y 24792), el 12 de junio de 1988, ya durante el gobierno del Dr. Alan García. Dicha norma puntualizaba básicamente la competencia, órganos de gobierno, ordenamiento jurídico y el régimen económico, financiero y de planificación de los Gobiernos Regionales. Sus atribuciones resultaban restringidas pues la autonomía económica y

administrativa a la que se refería la Constitución era tan sólo dentro de su ley según la Ley de Bases (art. 5). Consideramos que la ley fue más allá de lo establecido en la Constitución so excusa de mantener la unidad de Gobierno.

La norma en referencia dejó planteado el esquema y la estructura de lo que serían los futuros Gobiernos Regionales.

Para el gobierno de Fujimori la regionalización significa un incremento de la burocracia.

III DESARROLLO DEL PROCESO.

Un primer momento, en el desarrollo de los Gobiernos Regionales, fue utilizado para su instalación e inicio del proceso de transferencia de las distintas empresas y demás organismos que habían estado en manos del Gobierno Central. Dado que la experiencia era totalmente novedosa, se presentaron problemas de distinto nivel al interior de las regiones (ya sea por la forma de elección de los representantes, el desacuerdo por

la demarcación territorial realizada, el nombre que la región debía tener, la administración de sus empresas, el bajo nivel e inexperiencia de los representantes, etc.).

En muchos casos, ya iniciado el proceso, se acusó a más de un Gobierno Regional por repetir al interior de su región, el tan criticado centralismo limeño.

El problema real se presentó con la entrada del nuevo Gobierno, presidido por el Ingeniero Alberto Fujimori. Este desde un principio buscó la estabilización de nuestra economía. Se sincera-ron los precios utilizando un brutal paquete de medidas económicas que trajeron como consecuencia, sólo para el mes de agosto de 1990, una inflación del 400%. Apuntando hacia la reincerción en la economía mundial, se inició un fuerte periodo rescésivo (restricción salarial, corte de emisión inorgánica, reducción de la burocracia estatal, austeridad presupuestal, etc.); los Gobiernos Regionales resultaron contrarios a lo que el Gobierno Central pretendía. Las razones son múltiples; entre otras:

- La instalación y organización de los Gobiernos Regionales significaba para el Gobierno Central una sola cosa: incremento de la burocracia.
- La autonomía presupuestal de los Gobiernos Regionales era muy peligrosa, de allí que fuera controlada directamente por el Gobierno Central: a lo solicitado por los Gobiernos Regionales se le aplicaba una fuerte reducción y luego las transferencias presupuestales no eran hechas en su totalidad.
- El exagerado recorte de recursos condujo a que los Gobiernos Regionales no pudieron implementar un mínimo aparato administrativo que les permitiera comenzar a funcionar. Ello empeoró la situación ya descrita.
- El Gobierno Central para el desarrollo de su política, debía mantener un control absoluto de las diferentes instancias de gobierno. Instituciones como el Parlamento o los mismos Gobiernos Regionales, que en un sistema democrático sirven de contrapeso, eran un obstáculo para el Gobierno Central. Eso explica el fuerte ataque del que fueron objeto por parte del Presidente Fujimori. Específicamente los Gobiernos Regionales fueron calificados de burocráticos e ineficientes.

IV RUPTURA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL.

El 5 de abril de 1992, el Presidente Fujimori instauró el Gobierno de Emergencia y Recon-

strucción Nacional orientado "...a la reforma institucional del país, (...) a lograr una auténtica democracia, que eleve sustancialmente los niveles de vida de la población creando las condiciones para una mejor realización de la persona humana". Para ello se disolvió temporalmente el Parlamento y se inició una radical reestructuración del Poder Judicial, entre otras acciones.

En las regiones, fueron disueltas las Asambleas Regionales y fueron destituidos los Presidentes Regionales y demás funcionarios de confianza.

En un primer momento ocuparon las presidencias los Prefectos Regionales, posteriormente se nombraron a los Presidentes por decretos leyes; estos permanecerían en esos cargos hasta que se realizaran las elecciones regionales (una vez reformulado el esquema regional). Las elecciones jamás llegaron a realizarse.

El esquema que transitoriamente implementó el Gobierno fue el siguiente: Un

presidente y titular del pliego, un secretario técnico que lo reemplazara en ausencia y cinco secretarios; estos estuvieron en los denominados "Consejos Transitorios de Administración Regional" dependientes del Consejo de Ministros. Se logró así la total "centralización" de los niveles decisorios.

Uno de los aspectos más criticados por el Presidente Fujimori fue la elección del Presidente de la Asamblea Regional por la misma Asamblea y las elecciones poco transparentes de los delegados de las organizaciones representativas. De allí que se anunciara que "...los nuevos representantes ante cada uno de los órganos de gobierno de los Gobiernos Regionales serán elegidos mediante el sufragio directo, universal y secreto...".

Con la elección del Congreso Constituyente Democrático, el proceso de regionalización fue duramente cuestionado. Se inició una corriente muy fuerte de opinión con la cual se quería apostar a potenciar los Gobiernos Locales dándoles mayores atribuciones y facultades (se habló de la municipalización de los servicios,

El desarrollo regional será un proceso cuyos frutos se podrían ver en el siguiente siglo.

ejemplarizada con la tendencia a otorgar atribuciones educativas a los municipios.

En resumen, todo lo avanzado pese a los errores, había logrado otorgar mayores facultades y atribuciones a las regiones, con un importante componente: la población civil tuvo canales de participación, llegando a tomar real conciencia de su rol hacia la búsqueda del desarrollo de su región.

V POSIBILIDAD DE TRABAJO FUTURO.

Actualmente la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático ha terminado y presentado a la opinión pública el Anteproyecto de la Nueva Constitución. En lo referido a descentralización se han eliminado las regiones. La descentralización continúa siendo un objetivo y proceso permanentes del Estado (art. 1 del Proyecto), dejando claramente establecido que el territorio de la República comprende los departamentos, provincias y distritos (art. 2 del Proyecto). Serán los Gobiernos Municipales los entes promotores de la descentralización. Por último, en cada departamento habrá un intendente designado por el Presidente de la República.

La experiencia y el debate han sido inútiles. La regionalización como posibilidad de las regiones de “potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco

perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos; es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” pasó sin que siquiera se diera la oportunidad para ir, con el transcurrir del tiempo y los errores, conformando un verdadero Estado Descentralizado. Procesos de esa naturaleza toman tiempo; Sergio Boisier a propósito del proceso de regionalización chileno (que como política se inicia en el año de 1966 y cuya actual demarcación quedó establecida en 1974) nos dice que “es imposible provocar simultáneamente procesos de desarrollo en todos los puntos o áreas del territorio nacional (...), el desarrollo es un proceso de alta complejidad que supone la ocurrencia simultánea de elementos económicos, políticos, sociales y psicológicos, que sólo se encuentran presentes en unas pocas regiones (...), en la medida en que el desarrollo regional se concibe como un proceso políticamente descentralizado, ello implicará de suyo el proceso gradual en el tiempo (...), la descentralización es un rasgo cultural e idiosincrático, cuyo rompimiento exigirá largos procesos de aprendizaje social, que deben ser ensayados en algunas regiones, para replicarse posteriormente (...), se trata (el desarrollo regional) de un proceso de largo plazo cuyos frutos se verán en el Siglo XXI”.