

LOS INTENTOS POR DESCENTRALIZAR: HISTORIAS Y FRUSTRACIONES

Por: Eber Figueroa F¹.

A comienzos de los 80's América Latina da inicio e impulso a la reinstauración de gobiernos democráticos como en Argentina (1983), Brasil (1985), Perú (1980), Bolivia (1985), Honduras (1982), Paraguay (1991) y Chile (1990). Pero es a partir de la década de los 90's, que se da inicio e impulso a una serie de programas y reformas estructurales, en el que se destacan el avance de los procesos por descentralizar y fortalecer la democracia, colocando en el centro de atención al Estado, hacia la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de los servicios, especialmente sociales. Los resultados y avances han variado diferenciadamente en cada uno de los países de acuerdo al grado y la intencionalidad de las políticas económicas y de la reforma del Estado.

Esta nueva tendencia ha ido cambiando como producto del nuevo contexto mundial de apertura para dar paso hacia una participación de la ciudadanía en el gobierno y en la mejora de la desigual condición económica, social y política - recurrente en los países de la región - para hacer que los gobiernos latinoamericanos sean verdaderamente democráticos, eficientes, justos y equitativos. Desde 1983 se dio inicio a los intentos de descentralización en la región; con avances, enfoques y resultados diferentes en cada uno de los países, variando desde los sistemas federalistas (Argentina, México, Brasil), sistemas unitarios (Bolivia, Chile, Colombia y Perú), variando en cada uno de estos, la gradualidad, la desconcentración y la autonomía hacia las instancias subnacionales.

Sin embargo, la historia reciente nos demuestra que fueron nuevamente frustraciones ya que sólo fue buena intención de los gobernantes y el gran fracaso por las políticas aplicadas. En el caso peruano, una constante que se repite en la historia de los intentos por descentralizar, fue la falta de voluntad política para aplicarlos, asociado al centralismo capitalino, la inexistencia de un manejo técnico y planificado y una constante improvisación de las políticas y también de sus gobernantes. Igualmente múltiples han sido los intentos por querer aliviar el centralismo desde diferentes formas y maneras. En este resumido informe, realizaremos una breve reseña histórica de los últimos 20 años de estos intentos por descentralizar nuestro país.

Tal vez uno de los importantes avances por desarrollar los departamentos se dio durante el segundo período de gobierno del arquitecto Belaunde (1980-1985), con el restablecimiento de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo - CORDES creadas durante el gobierno de Oscar R. Benavides (1963-1968), y que fueron desactivas por la dictadura militar de Velasco Alvarado. En periodo de gobierno de Acción Popular se logró convertir a las CORDES en organismo desconcentrados de desarrollo, con autonomía económica y de decisión en los departamentos, lográndose importantes obras de alcance nacional, departamental y local como de infraestructura vial, habitacional, educativa, social, económica y productiva que hasta la fecha perduran. A nivel de las localidades más deprimidas del país, se dio impulso de manera destacable al programa de Cooperación Popular - COOPOP, creadas durante este gobierno, con participación activa de la población local, dotando a los sectores más pobres de la infraestructura básica y elemental.

Asimismo en el Perú, se han dado intentos inconclusos e inaplicables por descentralizar y regionalizar, dentro de los más recientes tenemos inconclusos e inaplicables por descentralizar y regionalizar, dentro de los más recientes tenemos al primer gobierno de García (1985-1990) y la frustrada por Fujimori. La historia peruana nos señala que en 1990 existían 11 gobiernos regionales (sin definición de Lima y Callao como regiones) con integración artificial y forzada entre departamentos como San Martín y la Libertad, sin vínculo económico. Esta regionalización no fue un programa político de la gestión de García, sino más bien fue el mandato Constitucional de Regionalización aprobada en 1984.

El intento por regionalizar el país por el primer gobierno aprista comenzó demasiado tarde, casi al finalizar su mandato. El fallecido investigador en temas de descentralización, Pedro Planas² señala que si García hubiese acogido el proceso descentralista en 1985, se habría podido consolidar los gobiernos regionales y no hubiese sido disuelto tan fácilmente en 1992. En su corta duración de los gobiernos regionales (1989-1992), estas fueron percibidas por la población como instancias excesivamente burocráticas - más burocráticas que el gobierno central -, uso inadecuado de los recursos de la región, primacía de orden político que del criterio técnico, baja institucionalidad, falta de transparencia de los fondos públicos y una inoperancia e ineficiencia del asambleísmo regional, referida hacia una exagerada representación de organizaciones sociales, económicas y políticas en el gobierno regional - todo ello, precipitó para que los gobiernos regionales perdieran credibilidad frente a la ciudadanía, con pésimos resultados en la gestión pública.

¹ Economista con Maestría en Desarrollo Regional y Empresarial. Dirección de Proyectos de Perú Descentralizado.

² En "Manual del Buen Descentralista" Pedro Planas Silva. Página 84.

Los resultados por regionalizar el país de manera apresurada durante el primer gobierno aprista conllevaron la confrontación y tensiones a nivel interregional, agravadas aún más por la profunda crisis económica e impropio modelo económico y la convulsión social interna del terrorismo, sufrido durante esa época. Este corto proceso, culminó privilegiando el debate y las preocupaciones sobre la nueva demarcación y los nuevos mapas regionales, mientras que los temas fundamentales de la descentralización como la promoción económica, productiva, el desarrollo de capacidades humanas e institucionales fueron completamente dejadas de lado. Los exiguos recursos destinados a las regiones eran destinados principalmente a gastos corrientes 90% y el restante era malgastado en obras de menor envergadura e intrascendencia para el desarrollo de estas localidades. La regionalización resultó siendo una pieza de rompecabezas que no encajaba en el conjunto y en la gobernabilidad, la forma y la manera como había sido concebida respondía a un escenario alejado del contexto internacional³.

Para 1990, todas las instituciones públicas del país habían perdido credibilidad ante la opinión pública por la pésima gestión aprista, agravada aún más por la grave crisis económica y la convulsión social en el que había dejado la gestión. El 5 de abril de 1992, el gobierno de Fujimori, apoyado por las fuerzas armadas y una abrumadora mayoría de la población, dio el autogolpe instaurándose así el gobierno autoritario e hiper centralista por más de una década, llegando a la extinción y posterior desaparición de los gobiernos regionales. En Mayo de 1992 se crea el Ministerio de la Presidencia a la que posteriormente son incorporados los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTARs con una clara dependencia económica y política del gobierno central. En 1993 es promulgada la nueva constitución en la que hace referencia a la descentralización, fortaleciéndose de este modo los 23 CTAR con excepción de Lima y Callao, a quienes posteriormente se crearon sus propios organismos, la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (Cordelica), y que más adelante se separaron, conformándose así los 25 CTARs.

La constitución de los CTARs⁴, muestra una neta dependencia del poder ejecutivo y los configuran como organismos desconcentrados del gobierno nacional y no como gobiernos regionales. Contrariamente, a pesar de haber sido reconocida por la constitución de 1993 la autonomía política de las regiones, el Estado restringió sus funciones a las solas acciones de coordinaciones y de ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales. Otro ejemplo del centralismo del gobierno de Fujimori, fue el manejo del presupuesto público; el gobierno central tenía el manejo y control del 95%, concentrado principalmente en el Súper Ministerio de la Presidencia, que tenía el 20% del presupuesto de la República (AMPE, 1999); sólo el 5% del presupuesto eran destinados hacia los gobiernos locales, en comparación del resto de países de la región que en promedio destinaban hacia las instancias subnacionales entre el 10 y 15% de su presupuesto⁵.

Los principales problemas que caracterizaron a los CTARs a largo de su existencia (1992-2002), estuvieron referidos principalmente a los aspectos de organización, gestión y manejo de recursos. Por ejemplo la estructura orgánica administrativa de los CTARs, generalmente muy compleja, no fueron concordantes con sus funciones asignadas. Fueron evidentes los propósitos clientelistas y electorales que primaron, de injerencia y duplicidad de competencias y funciones con los gobiernos locales. En lo referente al manejo de programas y proyectos ejecutados por los CTARs, esta respondían principalmente a dar solución a problemas de corte coyuntural, de corto plazo y de impacto local, desarticulados con las actividades de los diferentes sectores y gobiernos locales, en muchos casos se han desarrollado una duplicidad de inversiones y acciones. Las inversiones públicas del gobierno de Fujimori destinadas a los CTARs estuvieron centralizadas principalmente en las sedes regionales y la utilización de los fondos públicos para fines políticos y partidarios caracterizaron a estos.

Respecto al personal de los CTARs⁶, se pueden precisar la falta de capacitación y baja calificación del personal, los funcionarios y personal de confianza presentan una rápida rotación de sus funciones, por la fuerte dependencia de los cambios a nivel central, lo que impidió contar con la continuidad de los planes y programas. Otra característica está referida a la excesiva cantidad de personal acorde a sus reales necesidades, y la falta de criterios de evaluación en el desempeño funcional. El mayor porcentaje del gasto de los CTARs estuvo destinado a los gastos corrientes, 74.0% de los gastos de los CTARs fueron destinados al pago de personal; sólo el 8.6% fue destinado a los gastos de inversión. En lo referente a la transparencia de la información pública, los Consejos Transitorios nunca dieron información de su gestión a la ciudadanía y al resto de las instituciones.

³ En "Urgencia Descentralista" Carlos Barrenechea L. ESAN-USAID, 1998.

⁴ Johnny Zas Friz Burga. "La descentralización ficticia: Perú 1821-1998" Universidad del Pacífico. CIUP, 1998. página 271.

⁵ "La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana". CEPAL, 1998.

⁶ "Plan Nacional de Capacitación para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales" Ministerio de la Presidencia. Secretaria Técnica de Descentralización, 2002. Página 30-32.