

Las Elecciones Generales y la Descentralización en el Perú (2)¹

Las responsabilidades de los candidatos al Parlamento Nacional y a la Presidencia de la República

Julio E. Díaz Palacios

1. Nuevas autoridades regionales y locales

El 1o de enero del 2011, asumen su gestión de cuatro años, las nuevas autoridades regionales y locales elegidas entre octubre y noviembre del 2010. En total, son 12,494 representantes públicos: 25 presidentes y 25 vicepresidentes regionales, 253 consejeros regionales, 1,836 alcaldes de los cuales 195 son provinciales y 1,639 distritales; y, finalmente, 10358 regidores municipales.

Todos ellos, a través de sus partidos o movimientos políticos, presentaron en su momento sus Planes de Gobierno y muchos de ellos han suscrito con otros candidatos y con las organizaciones de la sociedad civil, los llamados Acuerdos de Gobernabilidad, entendidos estos como el conjunto de consensos políticos y sociales vinculantes que se priorizarán por las respectivas gestiones públicas, cualquiera que sea el ganador o ganadora en las elecciones.

Debemos no solo suponer sino expresar la opinión de que seguramente la totalidad de estos representantes políticos al momento de juramentar sus cargos, ratificarán su vocación de servicio público y su voluntad de trabajo y lucha por el desarrollo de sus pueblos, ejerciendo las competencias y funciones y haciendo el mejor uso de los recursos públicos a los que tendrá acceso.

2. La descentralización en el Perú

La descentralización en el Perú iniciada el 2002 como respuesta al exacerbado centralismo heredado de la década de Fujimori, e iniciada con un amplio consenso político social, señalaba como beneficios que aportaría los siguientes:

- Redistribuir el poder, mediante el reconocimiento y fortalecimiento de niveles múltiples del sistema de gobierno y el desarrollo de capacidades para el ejercicio del poder dentro del Estado, a fin de reducir las desigualdades territoriales y las brechas en el desarrollo.
- Crear y fortalecer nuevas organizaciones políticas, lo que significa garantizar mayores opciones para que los ciudadanos individuales busquen una respuesta positiva del gobierno, y afirmación de nuevas posibilidades de liderazgo democrático.
- Crear mayores espacios para la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, en el ejercicio de sus derechos económicos, civiles, sociales, políticos, ambientales, culturales; así como a tener más derechos, entre ellos, el derecho a la ciudad.
- Mayores posibilidades de desarrollo de habilidades y prácticas democráticas.

¹ Este tema estaba previsto abordarlo después en la serie de artículos que hemos ofrecido. Lo hemos adelantado con motivo de inicio de las gestiones regionales periodo 2011-2014, este 1º de Enero.

- Ampliar la posibilidad de respuestas diversas y efectivas del Estado a las demandas sociales tan heterogéneas, a través de una gestión pública inclusiva, eficiente y eficaz, transparente.
- Generar condiciones favorables para la recreación y fortalecimiento de la eficacia de la representación política a través de niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos.
- Proveer la oportunidad para el desarrollo de la competitividad y las iniciativas económicas locales y regionales.
- Facilitar las condiciones y procesos favorables a la gobernabilidad democrática.

3. El balance de la descentralización a ocho años de iniciada y las responsabilidades del Gobierno Nacional

Es cierto que a ocho años de ejecución, el proceso puede mostrar algunos progresos y todavía enormes dificultades, las que se pueden apreciar en detalle en el Anexo 1, que recoge el Acuerdo de un reciente Seminario Nacional, organizado por REMURPE, Red Perú de Iniciativas de Concertación Local y Alternativa².

Estamos muy distantes de aproximarnos a la mayor parte de los beneficios señalados. Se cuenta con gobiernos regionales (departamentales), continúan los gobiernos locales, pero los aportes en conjunto de todos ellos al fortalecimiento de la democracia, a la gestión pública y a los procesos de desarrollo es aún incipiente. Existe mayor nivel de transparencia que hace 8 años, pero la opacidad de muchas gestiones y la corrupción institucionalizada se mantiene vigente. Si bien son mayoría los presidentes regionales y los alcaldes elegidos por movimientos regionales, no existen diferencias cualitativas notables entre la gestión de estos y las autoridades que proceden de los partidos tradicionales. Sin lugar a dudas hay líderes democráticos, pero muchos de los presidentes regionales y alcaldes son líderes, más cercanos al caudillismo tradicional, que al perfil de los líderes concertadores que necesitamos. El “personalismo” es un fantasma que recorre el territorio nacional, al igual que lo que pasa en la cúspide del Estado. En conjunto de gobiernos regionales y locales no han logrado construir un contrapeso al centralismo, motivo por el cual el Gobierno Nacional en términos prácticos hace lo que quiere, en materia de descentralización. El óptimo de una conducción compartida de la reforma descentralista está muy lejos.

El 2006, la descentralización no fue priorizada en el debate de la campaña electoral general, no obstante existir una propuesta de agenda para el relanzamiento de la descentralización formulada por iniciativa de la Comisión de Descentralización del CRP de ese entonces, Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y la Red Perú de Iniciativas de Concertación Local.

²Seminario “Papeles de los actores locales y regionales en el proceso de descentralización y desarrollo territorial en el nuevo periodo de gestión 2011-2014”, realizado en Lima, el 26 de Noviembre del 2010. Este acuerdo fue suscrito por más de 50 nuevas autoridades municipales elegidas para el periodo 2011-2014.

Esa no priorización fue en alguna medida reflejo de la pérdida de interés del Gobierno de Toledo en seguir impulsando la descentralización, por la frustración de la consulta popular del 2005, en que los ciudadanos de 16 departamentos no aprobaron ninguna de las cinco macro regiones propuestas. Frustración que, a su vez, fue consecuencia en buena parte en errores de conducción por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y por los intereses de corto plazo de algunos de los partidos políticos que veían en la reducción del número de gobiernos regionales (departamentales), una pérdida de oportunidades de cargos políticos y de puestos de trabajo para sus militantes.

Desde el 2006 en adelante se ha seguido transfiriendo las competencias y funciones regionales a los Gobiernos Regionales, pero muchas veces sin los recursos necesarios para garantizar su mejor desempeño (principio de provisión), pero poco se ha invertido en desarrollo de capacidades para optimizar la gestión pública, lo que se traduce por ejemplo en que a fines de noviembre del 2010, los Gobiernos Locales ejecutaron solo el 63% de su presupuesto de inversiones y los regionales el 48%, frente al 67% del Gobierno Nacional. Pero la decisión más negativa del Gobierno de García fue la desactivación del CND el año 2007, para concentrar la conducción del proceso en manos solamente del Poder Ejecutivo, excluyendo de ello a los Gobiernos Regionales y Locales.

El 2007 con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como órgano encargado del seguimiento y fortalecimiento del proceso de descentralización, pero a tres años de creado, lamentablemente el CCI no funciona. Este, entre otros, es un indicador notorio de que la descentralización si bien esta presente de vez en cuando en el discurso de los principales voceros del Gobierno Nacional, definitivamente no constituye la gran apuesta o prioridad política del Gobierno. Otro hecho lamentable es que el Gobierno Nacional con la "complicidad" de la gestión metropolitana de Lima de ocho años a cargo del Alcalde Castañeda, no ha transferido las funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), canalizando por esa vía el Régimen Especial de Lima Metropolitana, establecido por la Constitución Política del Estado y normas complementarias.

4. Las resistencias a la descentralización

Además de las responsabilidades del Gobierno Nacional en la situación de práctico estancamiento del proceso de descentralización, debe reconocerse que existe una heterogénea resistencia a esta reforma de parte:

- De sectores de líderes políticos y de la burocracia estatal que desconfían de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales o que estos caigan en manos de grupos de interés particular, quienes curiosamente, "miran la paja en el ojo ajeno, pero no la viga en el ojo propio"
- De actores políticos tradicionales cuyo poder siempre tuvo como soporte las estructuras del Estado centralizado y que ven en la descentralización una amenaza a ese poder, quedándose sin soporte

- De sectores de los Gobiernos Nacionales de turno que se resisten a transferir algunos programas a los gobiernos subnacionales, para tener bajo su control entidades públicas en las que dan trabajo a sus militantes partidarios; esto es lo que ha venido pasando con FONCODES y eso mismo explica porque el Gobierno Nacional sigue controlando también algunas funciones regionales bajo el nombre de Programa Nacional de Capacitación de los maestros, aunque lo hace con la “complacencia” de los Gobiernos Regionales
- De partidos políticos nacionales que estando de acuerdo en principio con la descentralización, se oponen tenazmente a algunos de sus componentes principales de la reforma, esto ocurrió el 2005 en que algunos partidos que aprobaron el referendo para la creación de regiones terminaron boicoteándolo, por temor a perder la posibilidad de cargos en la representación política
- De líderes de opinión que asumen y exacerbaban el ánimo respecto a que la descentralización implica el riesgo inminente de separatismos territoriales y fractura del Estado unitario, y camino seguro al caos y desgobierno, aprovechando los excesos de algunos Presidentes Regionales.
- De grupos empresariales que prefieren negociar sus intereses con representantes políticos y funcionarios del Gobierno Nacional, sobre el que suelen tener amplios márgenes de influencia, como ocurre con las empresas de las industrias extractivas.

5. La necesidad de que los candidatos fijen su posición

Ante la situación expuesta resulta pertinente plantearle a los candidatos al Parlamento Nacional, en especial a los candidatos a la Presidencia de la República, que ya comenzaron a recorrer el territorio nacional para captar el apoyo de los peruanos del interior de Perú, a sus respectivas candidaturas; que de cara a los diversos problemas que afectan el desarrollo de nuestros pueblos, le indique a los electores, entre otras cuestiones fundamentales, las siguientes:

- ¿Qué prioridad política le otorgan a la descentralización en sus propuestas de Agenda Parlamentaria y planes de gobierno para la Presidencia de la República, respectivamente?
- ¿Cuál es su respuesta concreta a cada una de las **Propuestas de la Agenda para Profundizar la Descentralización?**
- ¿Qué estrategias tienen previstas para enfrentar las resistencias de diversos actores “centralistas”?
- ¿Cómo piensan articular la descentralización con las otras reformas políticas del Estado, por ejemplo, de la carrera pública, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del propio Poder Ejecutivo?
- ¿Cómo van a integrar la profundización de la descentralización con la necesidad de impostergables ajustes al el modelo económico vigente, que es capaz de hacer crecer la economía pero sin redistribuir sustantivamente la riqueza, que es capaz de generar más puestos de trabajo pero sin aumentar los ingresos, manteniendo las desigualdades e inequidades sociales?

Lima, 31 de diciembre del 2010

Anexo No 1

Seminario Nacional “Papeles de los actores locales y regionales en el proceso de descentralización y desarrollo territorial en el nuevo periodo de gestión 2011-2014”,

Hacia una Agenda para Profundizar la Descentralización

1. Un breve balance

El balance del proceso de descentralización, a los ocho años de su inicio, muestra algunos progresos y también enormes dificultades.

Entre los primeros se puede señalar la aprobación del marco normativo básico, la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y en menor escala a los gobiernos locales y la emergencia de nuevos liderazgos, la continuidad de transferencia de recursos para la inversión pública a los gobiernos regionales y locales, el incremento de la capacidad de gasto público por estos, la aprobación y vigencia de un plan nacional de desarrollo de capacidades, avances en la formulación de algunas bases para el plan nacional de regionalización del país, la incorporación de espacios e instrumentos participativos. En este marco, es creciente el número de experiencias innovadoras de gobiernos regionales y locales, así como de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con esta reforma del Estado.

Pero una mirada crítica al proceso muestra también la continuidad de serias limitaciones que vienen dificultando que la descentralización sirva de manera efectiva al desarrollo integral y armónico del país, a una mayor unidad y eficiencia del Estado, a la disminución de las notorias desigualdades espaciales de desarrollo por continuidad de una distribución inequitativa de los recursos, al fortalecimiento de la representación política, a mejorar la gestión y calidad de los servicios públicos, a una mayor inclusión social y promoción del desarrollo humano y a la necesaria gestión sostenible de los recursos naturales. En buena medida esto es consecuencia de una la existencia de numerosos cabos sueltos asociados a *“un proceso de transferencia de competencias y funciones de manera descoordinada y desintegrada, al margen de una visión articulada que integre todos los aspectos y los interconecte entre sí, buscando sinergias para el desarrollo y seguir avanzando hacia un modelo de Estado descentralizado”*, como lo reconocía el Informe de la PCM dl 2009.

La descentralización como medio de redistribución del Poder y de organización democrática del Estado muestra aun pocos avances. Esto se refleja en que se mantiene la alta concentración de las decisiones fundamentales sobre las políticas económicas y sectoriales. El Estado sigue siendo predominantemente centralista y sectorializado, con una administración pública burocratizada, engorrosa e ineficiente. Los tres niveles de gobierno todavía no se perciben como engranajes interdependientes en una estructura nacional y unitaria del Estado.

Las dificultades del proceso de descentralización no son ajenas a hechos muy serios como los siguientes: la población en el Perú, entre 25 países de América, es la que menos apoya a la democracia por corrupción e inseguridad ciudadana; menos simpatiza con los partidos políticos, lo que se refleja en que el 71% tiene poco o nada de interés en la política y muestra más altos niveles de intolerancia política; el 55% está insatisfecho con la democracia, el 55% apoyaría un golpe militar ante la corrupción, es escasa participación en reuniones de gobiernos locales y el 59% considera que los servicios municipales no son buenos ni malos; según el estudio **“Cultura política de la democracia en el Perú 2010: consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles”**, realizado por el Barómetro de las Américas (USAID/IEP).

2. La necesidad de apostar a la profundización de la descentralización

Reconociendo los progresos y problemas señalados y otros, consideramos que la orientación estratégica que corresponde es afirmar su pertinencia y profundizar la reforma política descentralista, introduciendo los correctivos y prioridades necesarias. Y Para avanzar en esta orientación es indispensable contar con una Agenda para la Profundización de la Descentralización.

Sin lugar a dudas el primer punto en esta Agenda es la reconstrucción del consenso o del pacto político social para ello. Ese pacto político social no debe ser una simple expresión de buenas intenciones, sino el compromiso de evaluar y revisar a fondo el desencuentro existente entre transferencias administrativas y políticas con la vigencia de un modelo económico que es capaz de hacer crecer la economía, pero que no redistribuye los beneficios de la riqueza que se viene generando.

Se requiere también el reimpulso de los objetivos de la descentralización debidamente articulada con otros componentes de la reforma política del Estado como la reforma tributaria, la reforma de la carrera pública, la reforma del Poder legislativo, la conversión del Poder Ejecutivo en una instancia rectora de políticas públicas y cada vez menos ejecutora de inversiones que pasa a ser una competencia sub nacional. Todo ello es necesario para avanzar hacia la construcción de un Estado no solo más descentralizado, sino menos sectorializado y más integrado, inclusivo, democrático, más ágil y eficiente, eficiente y transparente. En otros términos debe repensarse y rediseñarse la continuidad y sostenibilidad del proceso de descentralización.

La profundización de la descentralización requiere también de un liderazgo firme y coherente con su conducción como política de Estado permanente y gradual para redistribuir oportunidades para el desarrollo humano, conducción capaz de neutralizar y revertir las resistencias centralistas aún presentes en algunos sectores ministeriales y de tratar adecuadamente la falta de voluntad de algunas autoridades sub nacionales para asumir las responsabilidades que les corresponde a fin de mejorar la calidad de la gestión pública a su cargo. Es lamentable en ese sentido que el Gobierno Nacional haya conciliado con la falta de visión y voluntad descentralista de la Alcaldía de Lima Metropolitana (2003-2006, 2007-2010) que a lo largo de ocho años no ha puesto en marcha el Régimen Especial de la MML consistente en que esta debe asumir plenamente las competencias y funciones regionales.

3. Las prioridades de la agenda

Diversas instituciones públicas (Comisión de Descentralización del CRP, Secretaria de Descentralización-PCM), privadas (GPC, ProDescentralización, Red Perú), REMURPE, AMPE y ANGR, y consultores especializados, vienen contribuyendo a identificar las limitaciones y carencias de la descentralización en curso. De esos aportes, los organizadores de este evento, consideramos que los elementos centrales de la Agenda necesaria para profundizar y fortalecer la descentralización son los siguientes:

- Instalación y funcionamiento real del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como órgano encargado de la conducción concertada de la reforma descentralista, bajo el impulso de alianzas programáticas entre las asociaciones representativas de los Gobiernos Locales y Regionales; así como las Comisiones Sectoriales Intergubernamentales.
- Culminar la delimitación de funciones de los distintos niveles de gobierno, reforzar y acelerar la incorporación de Lima Metropolitana al proceso de descentralización. Evaluar a fondo las acciones de "municipalización" de la educación y la salud y culminar el diseño y puesta en vigencia de un modelo concertado de descentralización fiscal.

- Diseñar y poner en vigencia una tipología de municipalidades adecuada a la heterogeneidad de las mismas, fortalecer los incentivos para las mancomunidades municipales y promover y fortalecer la reforma institucional de los gobiernos regionales y locales.
- Diseñar y poner en marcha una propuesta concertada de descentralización fiscal, los ajustes necesarios a la distribución de los recursos procedentes del canon y la regalías y el establecimiento del impuesto a las sobre ganancias en las industrias extractivas.
- Concluir la construcción del enfoque de gestión descentralizada de las funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales.
- Avanzar en el saneamiento de los límites de las circunscripciones territoriales provinciales y distritales, causa de frecuentes conflictos por imprecisión de límites. Aclarar y fortalecer las estrategias de promoción de la integración regional, precisando acciones de las Juntas de Coordinación y Mancomunidades Regionales. Y formular el Plan Nacional de Regionalización, como ruta hacia el 2021.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, articulándolo con los Sistemas Regionales, y aprobar el Plan estratégico Nacional 2021, previo debate y concertación nacional. Revisar y fortalecer el marco normativo y de políticas de fomento del desarrollo económico descentralizado y de la competitividad regional, especialmente de los procesos de desarrollo rural. Fortalecer el ordenamiento territorial, la gestión integrada de cuencas y del ambiente en general, y establecer políticas de Estado y un nuevo marco normativo sobre el desarrollo urbano y el sistema de ciudades en el Perú.
- Fortalecer las acciones de desarrollo de capacidades en los Gobiernos Regionales y Locales y extenderlas a los sectores del Gobierno Nacional. Y establecer un Sistema e Recursos Humanos que sea funcional al desempeño de un Estado descentralizado, eficiente y transparente.
- Institucionalizar el monitoreo y evaluación de los impactos del proceso de descentralización en sus múltiples dimensiones, en particular los resultados de las transferencias de recursos económicos condicionadas a resultados; realizar la información y comunicación del caso.
- Fortalecer los espacios e instrumentos participativos, adecuando la normatividad sobre los CCRs y CCLs, fomentando Sistemas de Participación y Concertación, y reconociendo la naturaleza vinculante de los acuerdos, como parte de las garantías de democratización de las decisiones públicas. Reforzar al mismo tiempo la transparencia y rendición de cuentas, como mecanismos que contribuyen a una mayor eficiencia de la gestión pública y a la lucha contra la corrupción.
- Exigimos las autoridades electorales, en especial al JNE, que se incorpore al Reglamento de las elecciones generales el requisito de que las listas de candidatos de los partidos o alianzas electorales al Parlamento Nacional, presenten sus propuestas de agenda parlamentaria para sus respectivos distritos electorales periodo 2011-2016.

Las acciones en cada una de estas prioridades deben ser complementadas con las medidas orientadas al fortalecimiento del sistema de partidos y movimientos políticos superando su fragmentación y dispersión.

Lima, 26 de Noviembre del 2010