

La descentralización en los años de crisis del régimen político

Javier Azpur A.

Sumilla

El cambio más significativo en la estructura del Estado desde la transición democrática ha sido la descentralización. Tuvo un comienzo acelerado con Alejandro Toledo, pero hoy no solo está paralizada, sino que enfrenta la recentralización que emprendió Alan García y continuaron los demás Gobiernos. Así, junto con la profundización de la crisis del régimen político desde el 2016, se hicieron más evidentes las debilidades de los niveles subnacionales y se acentuó la pérdida de legitimidad de este importante proceso.

Desde el inicio de la reforma, el interés ha estado en el aspecto administrativo, en la modernización y en la mejora de la gestión de los gobiernos subnacionales, aspectos relevantes pero insuficientes.

En este artículo hacemos una breve revisión de cuatro dimensiones que ponen en el centro de la atención el carácter político de la descentralización: el enfoque territorial, la necesaria reforma del Estado, la importancia de la participación y del fortalecimiento de los sistemas políticos regionales, y la conducción concertada de la reforma entre los tres niveles de gobierno. La situación que encontramos nos permite constatar el estancamiento del proceso y la necesidad de trascender el enfoque administrativo y sectorial.

LA REFORMA DESCENTRALISTA se estancó desde hace varios años por la negativa de las élites políticas y económicas en tomar medidas para resolver los nudos críticos que entranpan dicho proceso: los serios problemas de gestión de las organizaciones que acceden a los gobiernos subnacionales y el avance de la corrupción en las regiones y municipalidades. Prueba de ello son los datos de las encuestas de opinión donde se muestra la pérdida de legitimidad no solo de los gobiernos regionales y locales, sino también de la descentralización como camino para impulsar un cambio en la estructura y la forma de funcionamiento del Estado. Esta realidad debilita la relevancia del tema en la agenda política nacional y crea condiciones para que continúe avanzando la estrategia de recentralización iniciada durante el segundo gobierno de Alan García.

La profundización de la crisis de representación y de la inestabilidad política iniciada el 2016 no ha sido ajena a los escenarios políticos e institucionales subnacionales, favoreciendo a las campañas de desprestigio sobre los gobiernos regionales y locales, y contra la propia reforma. Ni la sociedad organizada ni las estructuras políticas han tenido capacidad para responder y elaborar propuestas y políticas eficaces que pudieran detener esta tendencia.

En los últimos seis años, todos los presidentes de la República han manifestado su interés por la descentralización: realizaron

numerosas reuniones con los gobernadores y alcaldes, expresaron su voluntad de fortalecer sus gestiones y afirmaron su intención de dar forma a una alianza intergubernamental. Si nos guiamos por los discursos, podríamos afirmar que la descentralización ha sido un tema importante en la agenda de los gobernantes. Sin embargo, el análisis de las medidas tomadas en temas críticos de la reforma muestra una realidad totalmente distinta.

En este artículo veremos de manera breve cuatro dimensiones del proceso de descentralización que consideramos fundamentales para replantear la reforma y sobre las cuales diversos sectores institucionales y académicos han insistido de manera reiterada, desde hace varios años, sin encontrar respuesta ni en la representación parlamentaria ni en los sucesivos Gobiernos.

El enfoque territorial

Nuestra diversidad territorial y su potencial para aportar al desarrollo nacional, así como la importancia de cerrar las profundas brechas entre las regiones, son los principales factores que dan sentido a la descentralización. No obstante, desde que se inició la reforma el 2002 ha primado una mirada administrativa en la que nunca estuvo en cuestión el enfoque sectorial que define la organización y el funcionamiento del Estado. La diversidad se reconoce en los discursos, pero no se considera un factor indispensable para el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Por eso no sorprende que se tuviera que esperar 11 años desde que se inició la descentralización para que el Acuerdo Nacional debatiera y aprobara la Política de Ordenamiento y Gestión Territorial, en la que se afirma el compromiso de impulsar este proceso de manera integrada, eficaz y eficiente con una perspectiva estratégica. Además, dicha política contiene un conjunto de lineamientos para avanzar en una reforma de la gestión pública

y promover el protagonismo de los actores estratégicos de los distintos territorios. Sin embargo, es importante señalar que este foro abordó el tema ante la decisión del Gobierno y del Congreso de eludir un debate serio y vinculante sobre esta necesaria política. Nueve años después de aprobada, se puede afirmar que no ha ido más allá de ser una declaración de buenas intenciones.

A partir de la instalación del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) consideró indispensable avanzar hacia un nuevo enfoque de la descentralización que tuviera como referencia el territorio y que dejara atrás la mirada administrativa y normativa que había caracterizado a la reforma. Esta narrativa continuó con los gobiernos de Martín Vizcarra y Francisco Sagasti, pero desapareció en el del presidente Pedro Castillo, salvo durante la corta gestión de Mirtha Vásquez al frente de la PCM. Durante el mandato del expresidente Vizcarra se añadió al discurso oficial el impulso de una estrategia para la diversificación productiva, la generación de cadenas de valor, el incremento de la competitividad y la productividad, así como la inclusión de los pequeños productores urbanos y rurales, a partir de las características y potencialidades de los territorios.

Es necesario reconocer el esfuerzo de la Secretaría de Descentralización de la PCM, encargada de la conducción del proceso, para dar presencia y legitimidad al enfoque territorial en el discurso gubernamental, así como para impulsar algunas iniciativas piloto, apoyadas por la cooperación internacional, que permitieran mostrar las posibilidades de avanzar hacia un nuevo enfoque de la gestión pública. Lamentablemente, fueron una voz solitaria en gobiernos nacionales reacios al cambio descentralista. No hay que profundizar mucho en el análisis para constatar que el avance en la proclamada reorientación de la descentralización hacia el enfoque territorial y su fortalecimiento son prácticamente

nulos, lo que resalta más con la persistencia del enfoque sectorial de las políticas nacionales.

Una decisión interesante fue la creación el 2017 del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la PCM, integrado por las secretarías de Descentralización, de Demarcación Territorial y de Diálogo Social. Sin embargo, su capacidad para orientar las mejoras en la gestión pública se limitó seriamente al mantener fuera de su ámbito a la Secretaría de Modernización. Además, una decisión similar respecto del Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan) restringió su posibilidad de articular la planificación de las municipalidades, los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional en función de las diversas realidades territoriales. Así pues, en los hechos, la atención del viceministerio se concentró en hacer frente a la creciente conflictividad social. Esta realidad no solo no se ha modificado con el actual Gobierno, sino que incluso se ha debilitado la capacidad del viceministerio para el tratamiento de los conflictos.

Quizá la estrategia más significativa en relación con el enfoque territorial en este período fue el establecimiento el 2018 de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), por iniciativa de la Secretaría de Descentralización, a partir de una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se plantearon como una ruta para superar el enfoque sectorial, reorientar la descentralización, avanzar hacia un sistema nacional y descentralizado de planificación, y para articular los tres niveles de gobierno en los territorios. Lo cierto es que, transcurridos cuatro años, el avance es muy limitado en relación con estos objetivos.

Si bien se previó la instalación de las ARD en todas las regiones (26), solo se han conformado 11 agencias en igual número de departamentos, con un nivel de compromiso muy heterogéneo de los ministerios, empresarios, gobiernos subnacionales y sociedad civil en cada uno de estos. Además, esas 11 agencias están aún en una etapa de institucionalización, de aprobación de

reglamentos y planes, así como de suscripción de compromisos con los actores regionales. En pocos casos se han hecho diagnósticos para identificar potenciales cadenas de valor y sus principales problemas.

A pesar del esfuerzo de la Secretaría de Descentralización no será posible avanzar en el sentido propuesto si se mantiene el evidente desinterés de los sectores del Gobierno por este nuevo mecanismo y si persisten en una aproximación aislada a los territorios. Por otro lado, si continúa el peso decisivo de la cooperación internacional en el financiamiento de las ARD es válido preguntarse en qué medida esta estrategia es relevante para el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Este no es un tema menor para su viabilidad y sostenibilidad.

A pesar de sus limitaciones, las ARD son uno de los pocos intentos de tomar como referencia de la gestión pública la diversidad territorial y el protagonismo de los actores regionales, por lo cual sería importante que la Secretaría de Descentralización publicase la sistematización de la experiencia, que se ofreció para el primer trimestre del 2021. La próxima elección de nuevas autoridades subnacionales sería una buena oportunidad para promover el diálogo sobre las potencialidades y desafíos de las agencias.

Un Estado sin capacidad estratégica

Desde la improvisada y fracasada propuesta de estatización de la banca en 1987, cobró forma política el proyecto orientado a subordinar el Estado a los intereses del gran capital y limitar al máximo sus posibilidades de intervención en el mercado. Con el triunfo de Alberto Fujimori en 1990 se consolidó la alianza que llevó a la práctica ese proyecto y se realizaron reformas significativas como parte del ajuste estructural. En ese camino se mejoró la gestión de sectores del Estado claves para implementar el modelo

económico neoliberal y se abandonaron aquellos que son relevantes para el ejercicio de los derechos fundamentales de la población, y para potenciar la pequeña producción urbana y rural.

En las tres décadas transcurridas desde 1990 hubo diversas manifestaciones de resistencia social y política por un mayor protagonismo del Estado, aunque solo después del derrumbe del fujimorismo esta demanda fue ganando espacio. Sin embargo, los terribles efectos de la pandemia de la COVID-19 hicieron evidente en muy amplios sectores su importancia para garantizar el bien común y para brindar una protección básica a la ciudadanía. Al mismo tiempo, se reflejaron sus enormes carencias y limitaciones. La incapacidad del sistema de salud para responder a las necesidades más elementales de la población costó miles de vidas y la precariedad del sistema educativo ha tenido un duro efecto en la educación de nuestras niñas, niños y jóvenes, por solo señalar dos ejemplos críticos de esta realidad.

El escaso avance de la descentralización y su desvinculación de una reforma integral del Estado se reflejaron en las limitaciones de las municipalidades distritales y provinciales, así como de los gobiernos regionales, para implementar una estrategia preventiva, de detección temprana y de respuesta rápida a la pandemia, a pesar de la potencialidad que les daba su cercanía a la población. La debilidad de los mecanismos de coordinación entre los gobiernos subnacionales y de estos con el gobierno nacional complicó aún más los esfuerzos para enfrentar los nuevos desafíos a los que debía responder el Estado. Además, con la pandemia se constataron las grandes brechas en la calidad y cobertura de los servicios de salud en lo que se refiere a la infraestructura y la disponibilidad de camas hospitalarias, de personal especializado, de equipamiento o de insumos básicos (como el oxígeno y las pruebas para detectar la COVID-19).

Esta preocupante realidad no ha motivado a los distintos Gobiernos a cambiar su posición y asumir con seriedad que la

descentralización tiene que ser parte de la reforma del Estado. Un claro ejemplo es la ausencia de un sistema de planificación desde que, en 1992, el gobierno de Fujimori tomara la decisión de desaparecer el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Sistema Nacional de Planificación, con lo cual limitó seriamente la capacidad del Estado para construir un proyecto nacional y descentralizado de desarrollo. En los hechos, la conducción de las políticas públicas ha recaído en un fortalecido Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), conducido por una tecnocracia absolutamente receptiva a los intereses privados y guiada solo por indicadores macroeconómicos.

Más de 15 años después del cierre del INP, en junio del 2008, mediante el Decreto Legislativo n° 1088, se estableció el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y como cabeza del mismo al Ceplan, para construir el plan estratégico nacional y articular los planes sectoriales y los de los distintos niveles de gobierno. Y si bien su mandato se centró en promover, coordinar y orientar, no le otorgaron competencias para formular planes que fueran vinculantes para la gestión pública en los distintos niveles de gobierno. Así, la norma define el foro del Acuerdo Nacional, una instancia consultiva, como el espacio para la concertación del planeamiento estratégico. La debilidad del sistema se evidencia también en que los planes estratégicos formulados por el Ceplan no han servido de guía para la acción del Estado, que cuenta con múltiples planes desarticulados entre sí, muchos de los cuales no pasan de ser un texto sin utilidad alguna para la gestión pública.

El Ceplan ha tenido un rol muy activo estos años en promover experiencias de planeamiento sectorial, regional y local. Ha formulado el Plan Bicentenario al 2021, el Plan Estratégico Nacional al 2030 e incluso una Visión del Perú al 2050. Sin dejar de reconocer estos procesos y estudios, lo cierto es que esta institución tiene un rol marginal en la definición de las políticas y estrategias que han ejecutado los distintos Gobiernos. Nuestros

gobernantes no han tenido en su agenda el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad de planeamiento del Estado en sus distintos niveles, lo que se refleja en que no han presentado ninguna iniciativa para reformar el Sinaplan, redefinir el rol que se le asigna a la planificación en la gestión pública o modificar el marco institucional que esta tiene en la estructura del Estado.

El diseño de la descentralización estableció como competencia de los gobiernos regionales la planificación del desarrollo regional, cuyo instrumento serían los Planes de Desarrollo Regional Concertados, los cuales se formularían con la participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil. Estos debían servir de guía para articular los presupuestos y las inversiones en cada departamento. En la práctica, este mandato no se ha hecho realidad. Es evidente que se carece de un enfoque de la gestión que vincule lo programático, lo operativo y lo presupuestal. Asimismo, se reflejan las debilidades de un proceso participativo que está lejos de expresar una negociación entre los actores fundamentales para el desarrollo regional. Sería injusto cargar toda la responsabilidad de esta realidad a las limitaciones de los gobiernos subnacionales, ya que no se puede obviar la precariedad institucional del Ceplan y la inexistencia práctica del Sinaplan.

La descentralización y la crisis del régimen político

Cuando se inició la descentralización hace dos décadas, ya era evidente la profunda crisis de representación del sistema político. A diferencia de lo que afirman diversos analistas, la reforma ofrecía posibilidades interesantes para repensar y replantear el funcionamiento de los partidos, así como para involucrar a la ciudadanía en las decisiones. Lamentablemente, la clase política ha desaprovechado esta oportunidad, pues no parece ver ningún problema en su casi inexistencia en los territorios ni en la enorme brecha que la separa de la sociedad y sus organizaciones. Así,

su creciente pérdida de legitimidad pone en cuestión su rol de representación y de gobierno.

Desde las elecciones subnacionales del 2006, los movimientos regionales han llenado el vacío de los partidos en los territorios frente a su incapacidad o falta de voluntad para construir una estructura en las regiones, provincias y distritos. A esto se agrega el cuestionamiento ciudadano a los partidos y la búsqueda de alternativas representativas de la realidad territorial que parecen encarnar mejor los movimientos regionales. La respuesta de las organizaciones políticas nacionales a esta realidad ha sido adoptar el rol de franquicias electorales, ofreciendo a los liderazgos sociales, empresariales o mediáticos de las regiones su inscripción legal y financiamiento para sus campañas. Sin embargo, esta estrategia tampoco les ha resultado en la mayoría de los casos y han prevalecido los movimientos regionales. Lamentablemente, salvo algunas honrosas excepciones, estos no se han constituido en una respuesta a la crisis de representación, por el contrario, replican las prácticas y las formas de entender la política de las estructuras nacionales a las cuales supuestamente cuestionan.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp) incluyó entre las reformas presentadas el 2019 iniciativas para promover la presencia territorial de los partidos, algunas propuestas sobre los movimientos regionales y proposiciones para mejorar la composición de los Consejos Regionales. La Canrp recomendó establecer el distrito departamental para la elección del Consejo Regional, con cifra repartidora y proporcionalidad de acuerdo con la población de cada departamento. Propuso restablecer el premio de mayoría, con un límite del 40%, eliminar el requisito de obtener como mínimo el 30% de los votos válidos en la primera votación para evitar la segunda vuelta y establecer un cronograma electoral que ampliara los plazos de la transferencia de las gestiones para hacerlas más ordenadas. Asimismo, planteó la obligación de los partidos nacionales de presentar candidatos/

candidatas por lo menos en la mitad de las regiones y la de los movimientos regionales de hacerlo en dos tercios de las provincias de su región. Sugirió también la reelección inmediata por un solo período.

Los representantes de los distintos Congresos no han tomado en cuenta las iniciativas para mejorar el rol del Consejo Regional y los sucesivos Gobiernos no le han prestado atención a esta instancia clave para la función normativa y de fiscalización de la gestión regional. Peor aún, una amplia confluencia de fuerzas en el actual Congreso decidió suspender las elecciones primarias, abiertas, secretas y obligatorias (PASO) como el mecanismo para definir a las/los candidatas a los gobiernos regionales y municipales en los comicios de octubre próximo, y dejaron en suspenso los requisitos de participación obligatoria en un porcentaje de regiones y provincias. Es claro el desinterés de la clase política por reformar el sistema político y su afán por persistir en los mismos mecanismos y formas de organización y decisión que están en la base de la crisis en la que se encuentran.

Si algo demuestran estos años de descomposición institucional es que, para salir de la profunda crisis de representación y cerrar la enorme brecha entre la política y la sociedad, hay que trascender los precarios marcos de nuestra representación. En este sentido, la incorporación de la participación en la normativa de la gestión descentralizada, sustentada en experiencias previas en el nivel local, ofrecía posibilidades para reducir la distancia entre la ciudadanía y las organizaciones partidarias, para incentivar procesos de debate sobre las políticas públicas, y para canalizar el descontento social en un marco institucional abierto y transparente.

Tal como constatan diversos análisis y estudios sobre la participación, en lugar de valorar su potencial para aportar en la superación de la crisis del régimen político, nuestra representación nacional y regional optó por bloquear esta propuesta democratizadora. Persistieron en los términos tradicionales y

excluyentes del ejercicio del poder, a lo que se sumó la debilidad de la sociedad organizada para articular sus intereses y establecer mecanismos de negociación efectiva con el Estado. Así tenemos que el presupuesto participativo y los planes de desarrollo concertado se han convertido en una formalidad, sin mayor impacto en las decisiones y políticas públicas.

Si nos guiamos por los informes de la PCM en relación con el proceso de descentralización en estos seis años, parece evidente que la participación no es un tema prioritario en su agenda. No se ha promovido ninguna iniciativa para replantear las instancias de concertación local y departamental, y los presupuestos participativos son marginales en relación con la gestión del MEF, los sectores y los gobiernos subnacionales. El «Gobierno del pueblo» no solo no ha modificado esta orientación, sino que se podría decir que ha restringido aún más los espacios para una efectiva participación ciudadana, sumándose así a las corrientes conservadoras que controlan el Congreso.

Persistencia en una conducción centralizada

El marco legal de la descentralización estableció un sistema de conducción concertada a través del Consejo Nacional de Descentralización (CND), instancia con un significativo margen de autonomía e integrada por representantes de los tres niveles de gobierno. Esta composición era coherente con una reforma que se proponía reducir de manera significativa la concentración del poder del gobierno nacional. Es cierto que en el tiempo que operó el CND se detectaron varios problemas en el cumplimiento de sus funciones, por lo cual diversas instituciones presentaron propuestas para consolidar su carácter de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Alan García aprovechó esta situación para acabar con el CND y con la conducción

intergubernamental, y concentró esta función en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Frente a la presión de las asociaciones de gobiernos regionales y municipales, el gobierno aprista incluyó en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) del 2007 el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), cuyo reglamento se promulgó el 2009. Después de 15 años de creado, el CCI ni siquiera se ha instalado, lo cual indica que, más allá de los diversos signos políticos de los gobernantes, no existe la intención de retomar una conducción concertada del proceso.

Desde el 2016 se ha optado por establecer los GORE Ejecutivo como el mecanismo de articulación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales. En los seis años transcurridos de aplicación de esta modalidad se han realizado numerosas reuniones y, si nos guiamos por los informes de la PCM, han tenido resultados positivos en lo que se refiere a la concertación de proyectos de inversión. No obstante, no se puede dejar de señalar que estos encuentros no han resuelto la ausencia de una conducción concertada e institucionalizada del proceso que permita analizar y tomar acuerdos sobre los puntos críticos de la reforma, vincular la descentralización a un cambio integral del Estado y avanzar hacia un enfoque territorial de la reforma descentralista.

En casi 12 meses del gobierno de Pedro Castillo, esta situación se ha deteriorado. Las reuniones con los gobiernos regionales y locales se han sustituido por los denominados Gabinetes Descentralizados, los cuales carecen de una agenda clara y donde los actores sociales expresan sus demandas sin que existan mecanismos institucionales para el seguimiento de los acuerdos. Debe tenerse en cuenta que una de las principales causas de la conflictividad en el país es el incumplimiento de los compromisos.

A manera de conclusión

La situación de estas cuatro dimensiones claves de la reforma descentralista nos permiten constatar la parálisis del proceso. Algo similar sucede en otros aspectos críticos, como los problemas de superposición y duplicidad de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, el bloqueo de la descentralización fiscal como parte de una reforma tributaria integral, además del abandono del proceso de regionalización.

La descentralización es la única reforma significativa de esta extensa etapa democrática. Lamentablemente, el proceso se ha enfocado en la modernización administrativa y ha dejado de lado el carácter fundamentalmente político de la reforma, sin el cual sus objetivos no son viables. No hay descentralización posible al margen de la reforma de la estructura y del funcionamiento del Estado, de las dinámicas de articulación entre el mercado, el Estado y la sociedad en los territorios, de las formas de organizar la representación y la participación política, así como de la gestión de los recursos naturales y del territorio.

El proyecto descentralista iniciado el 2002 está en claro riesgo de agotamiento social y político, por lo que requiere de modificaciones de fondo. A partir de la pérdida de legitimidad de la descentralización se ha impuesto la idea de implantar un sistema desconcentrado de gestión pública que elimine la capacidad de los gobiernos subnacionales para planificar y gestionar con autonomía nuestra diversidad territorial. Se busca transformarlos así en entes ejecutores de las prioridades, programas y políticas decididas por el nivel central. Esto significaría descartar la potencialidad de la descentralización para organizar el Estado en función de la riqueza y heterogeneidad de nuestros territorios.