

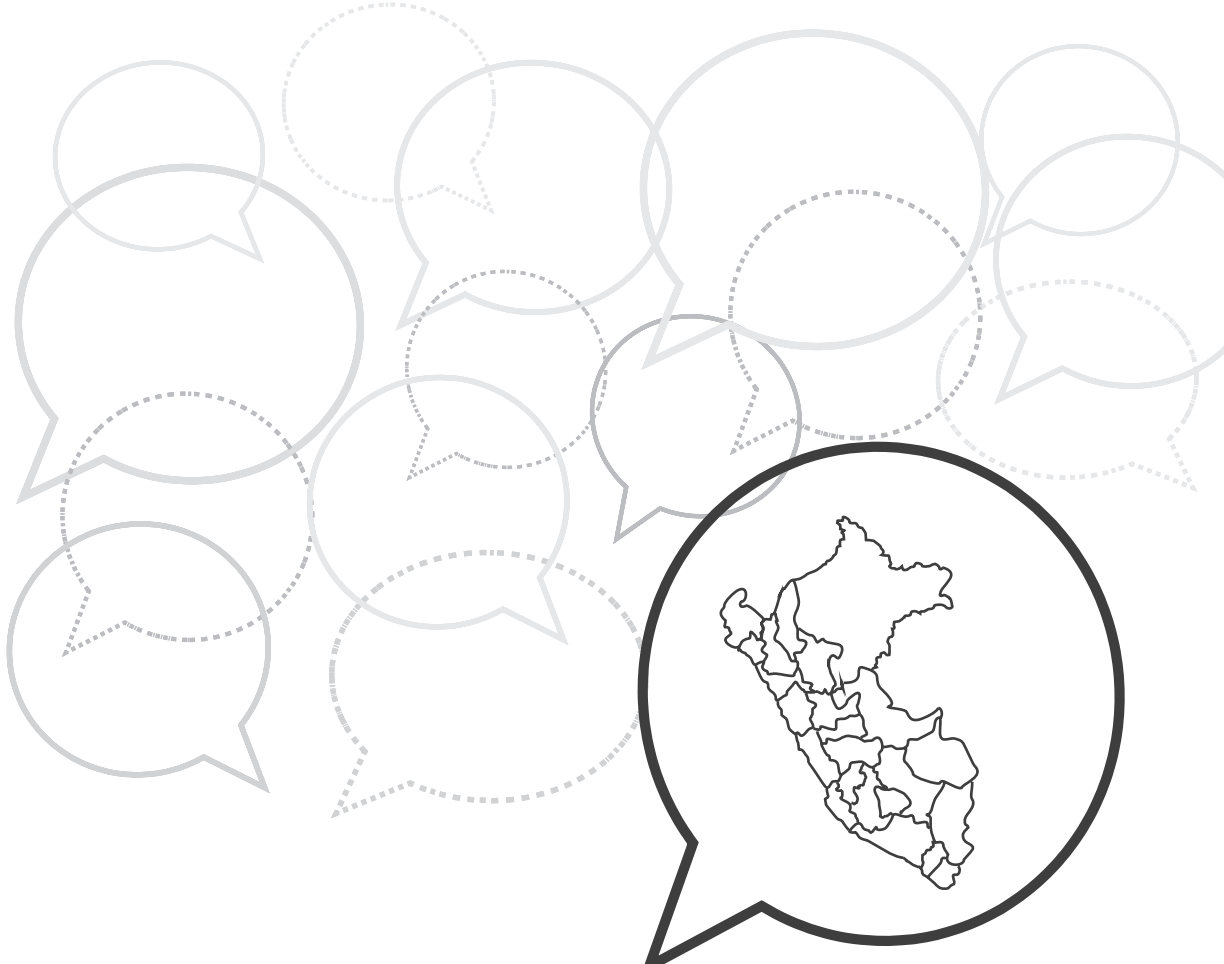


FOROS de DEBATE 2009

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



FOROS de DEBATE 2009

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Foros de Debate 2009

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
Área de participación y formación
León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313 - 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición
Lima – Perú. Diciembre del 2009
Tiraje: 1000 ejemplares

Corrección de estilo: Óscar Hidalgo
Coordinación: Erika Acosta

Diseño y diagramación: Annett Bernedo
Edición e impresión: SINCO editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010 – 00886

Índice

Presentación

5

La lucha contra la corrupción en la reforma del Estado y la descentralización
Moderado por Santiago Pedraglio Mendoza

7

Crisis internacional: impacto y respuestas desde las regiones
Moderado por Ismael Muñoz Portugal

13

Razones y consecuencias del conflicto amazónico
Moderado por Francisco Santa Cruz Castello

26

Anuncios presidenciales: ¿Amenazas u oportunidades para la descentralización?
Moderado por Eduardo Toche Medrano

40

Presupuesto Público 2010:
Recentralización del gasto en un año electoral
Moderado por Juan Narváez Henríquez

48

Presentación

Este es el segundo año que publicamos la síntesis de lo discutido en los foros virtuales de discusión, organizados por la Red Participa Perú (RPP), una plataforma virtual que constituye un espacio de diálogo de 375 participantes de 18 regiones del país: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Ucayali y Tacna. La primera publicación del año 2008, presentó las síntesis de los primeros cinco foros virtuales, en esta oportunidad ponemos a disposición los cinco siguientes foros, es decir del VI al X Foro de Debate.

Estos foros virtuales promueven el diálogo sostenido e informado de dirigentes sociales y representantes institucionales de la sociedad civil de dichas regiones. Los temas tocados son los de gestión pública, reforma del Estado, desarrollo territorial y gobernabilidad, y se van eligiendo de acuerdo con la relevancia que la coyuntura les otorga. Su abordaje se da desde las percepciones y propuestas de los participantes. Este ejercicio crítico y deliberativo contribuye a fortalecer capacidades y, de este modo, incide en la formulación de propuestas e iniciativas diversas, principalmente en el plano regional y local.

Se debe mencionar, por otro lado, que las discusiones sobre los temas propuestos cuentan con la moderación de especialistas. Estos no solo aportan conocimiento, sino que, sobre todo, facilitan la discusión y organizan los consensos y disensos que se generan entre los participantes. En estos foros hemos contado con el invaluable apoyo de Santiago Pedraglio, Ismael Muñoz, Francisco Santa Cruz, Eduardo Toche y Juan Narváez.

La primera síntesis presentada corresponde al VI Foro de Debate, cuyo tema fue la lucha contra la corrupción en la reforma del Estado y la descentralización. El foro se desarrolló en diciembre del año pasado, luego de que se hicieran públicos los famosos «petroaudios», y su objetivo fue promover el diálogo sobre la orientación de la lucha anticorrupción en la perspectiva de una reforma del Estado, considerando sus implicancias en los ámbitos regionales y el papel que debía asumir la sociedad civil en relación con este grave e inagotable problema.

Junto con la llegada del año 2009 se instalaron serias preocupaciones por los efectos que podría tener la crisis internacional en nuestro país.

Por ello, el VII Foro de Debate abordó el tema de la crisis internacional y su impacto en las regiones. Su objetivo fue propiciar, desde ciertos criterios comunes, la reflexión sobre los efectos de la crisis internacional en las distintas regiones, así como sobre las medidas establecidas por el gobierno nacional y los regionales, y las posibles acciones que las regiones deberían asumir para superar sus efectos.

Los lamentables hechos ocurridos el 5 de junio en la provincia de Bagua, evidenciaron la fragmentación que aún caracteriza al país. A raíz de estos acontecimientos se buscó propiciar, a través del VIII Foro de Debate, la discusión sobre las consecuencias y perspectivas generadas a partir del conflicto entre los pueblos indígenas de la Amazonía y el gobierno en los aspectos económicos, políticos y sociales.

Las fiestas patrias trajeron consigo el tradicional mensaje presidencial, en el cual se plantearon medidas con miras a mejorar las condiciones para establecer un orden democrático y enfrentar los efectos de la crisis internacional en nuestra economía nacional. Durante el IX Foro de Debate, cuyo tema fue los anuncios presidenciales (¿amenazas u oportunidades sobre la descentralización?), los participantes debatieron sobre las propuestas planteadas por el Presidente de la República y referidas a la descentralización. En materia de reforma electoral, Alan García propuso fortalecer la legitimidad de los gobiernos regionales, instituyendo una segunda vuelta. Sin embargo, el anuncio que más polémica causó es la denominada «descentralización popular», centrada en la implementación de obras de inversión pública mediante «núcleos ejecutores» (comunales o juveniles), con la finalidad de promover mayor participación directa de la ciudadanía en la ejecución de los recursos públicos.

Finalmente, el X Foro de Debate abordó el tema del presupuesto público 2010: ¿recentralización del gasto en un año electoral? En este contexto, los miembros de la Red Participa Perú intercambiaron opiniones sobre el proyecto de ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, sobre sus posibles efectos en la descentralización del gasto, sobre las consecuencias frente a la disminución de los recursos asignados a los gobiernos locales, sobre las alternativas para aprovechar mejor los recursos transferidos y sobre los mecanismos de vigilancia del gasto público que se pueden desarrollar considerando el escenario electoral.

Queremos agradecer a todos los integrantes de la Red Participa Perú por sus valiosos aportes y esperamos seguir contando con su participación regular y activa en los temas cruciales de nuestra agenda nacional y regional que trataremos a futuro.

La lucha contra la corrupción en la reforma del Estado y la descentralización

Moderado por *Santiago Pedraglio Mendoza**

Luego de dos semanas de interesante diálogo llegó a su fin el foro sobre la lucha contra la corrupción, alentado por la Red Participa Perú del Grupo Propuesta Ciudadana. El intercambio se inició a pocas semanas del escándalo de los «petroaudios» y del ingreso a la presidencia del Congreso de Ministros de Yehude Simon, presidente de la región Lambayeque, quien anunció como una de las principales políticas de gobierno precisamente la lucha contra la corrupción. El foro contó con 107 intervenciones de participantes de 14 regiones del país, quienes conversaron a partir del texto introductorio presentado por el moderador.

La síntesis que se presenta a continuación desarrolla los principales consensos logrados en el intercambio.

* *Santiago Pedraglio Mendoza. Periodista y sociólogo. Es autor de varios libros y ensayos sobre seguridad y políticas anticorrupción.*

1. Sobre el concepto de corrupción

El reto fue no solo cómo establecer una definición adecuada para el concepto sino cómo vincular y calificar la corrupción de origen público, por un lado, y la de origen privado, por el otro. Así, la corrupción se definió, en principio, como la apropiación ilegal de un bien público o privado. Además, se precisó que, en el ámbito público, sus actos afectan los recursos de todos los ciudadanos y son ejercidos por funcionarios, cuya labor implica justamente cuidarlos, durante el ejercicio de su función como representantes o servidores de la colectividad.

Si bien no constituye una alternativa a la anterior, una definición más general sostiene que es el uso tramposo, con fines personales o de grupo, de una posición de poder en el ámbito público o privado. Dichos fines llevarían, por ejemplo, a alentar una conducta nepotista o a beneficiar a allegados sin que tengan méritos ni calificaciones.

Destacó en el foro el interés por destacar que en todo acto de corrupción siempre existe un corrupto y un corruptor. Este presupuesto es muy importante porque, según se dijo, la tendencia entre los peruanos es poner el blanco solo en el funcionario corrupto (público o privado) y no en quien lo corrompe. Así, se considera corrupto al policía que acepta una coima, pero no suele pensarse lo mismo del corruptor, del que paga la coima.

El debate permitió discernir, igualmente, que no solo existe la «gran» corrupción sino, también, otra «pequeña» y cotidiana. De acuerdo con lo observado por los participantes, las denuncias en los medios de comunicación y los comentarios de los ciudadanos giran, por lo general, en torno a la corrupción del primer tipo, sobre todo a la que cometen políticos o altos funcionarios del Estado, tal vez por ser la que más daño social origina. Sin embargo, como se dijo en el foro, no se puede ignorar que la mediana y la pequeña corrupción penetran los poros de la sociedad peruana, y eso hace que, a menudo, se acepten como comportamiento común. De este modo, la lucha contra la corrupción no se puede reducir a la vigilancia de los funcionarios públicos, sino que debe extenderse al esfuerzo por que la sociedad y sus ciudadanos modifiquen su percepción sobre el comportamiento ante la corrupción que pueden tener las personas “comunes y corrientes”.

El intercambio permitió igualmente distinguir que la sanción, dado que la corrupción es un delito penado, debe tener diferentes grados de rigor. Algo más:

varios participantes señalaron que la corrupción es una práctica muy antigua y extendida; y, por ello, de difícil extirpación o, por lo menos, drástica reducción en el Perú. Sin embargo, hubo consenso en torno de que no puede tenerse una mirada pesimista. A pesar de que la corrupción forma parte de una antigua tradición en el país y de que el esfuerzo por vencerla es una tarea complicada y prolongada, el desafío está planteado y debe ser asumido.

“...se debe crear un sistema nacional anticorrupción y que la sociedad vigile su cumplimiento y denuncie ante las autoridades...”

(Alejandro León - Región Moquegua).

2. Balance: manifestaciones de la corrupción en el Estado y permisividad en la sociedad

En el diálogo primó la idea de que la corrupción se encuentra extremadamente generalizada en el Estado y de que la ciudadanía tiene una actitud permisiva en relación con ella. Así mismo, se precisó que la corrupción estatal tiene no solamente claras manifestaciones en el gobierno central sino, también, crecientes y preocupantes brotes en los ámbitos locales y regionales. Este fenómeno sería un «producto secundario» de la descentralización y del manejo de mayores recursos fiscales, entre otros factores.

Se constató, por otro lado, que los esfuerzos desde la sociedad por supervisar y fiscalizar la gestión de los funcionarios públicos son escasos y aislados, y que se requiere una gran perseverancia para que tengan éxito. En el intercambio de experiencias, algunos participantes presentaron ejemplos interesantes que merecen evaluarse para replicarlos y corregir aspectos negativos en el esfuerzo por una eficaz supervisión (entre otros, los de la provincia de San Marcos, en Cajamarca; y los de los departamentos de La Libertad y el Cusco).

Los participantes señalaron también que los esfuerzos anticorrupción individuales son escasos y que la lucha es tan fuerte que tiene un efecto disuasivo. En este sentido, prima la idea de que, aun alentando que los ciudadanos asuman individualmente la responsabilidad de denunciar los actos de corrupción,

es necesario promover esfuerzos grupales, incluso a sabiendas de que se trata de «remar contra la corriente». Además de estos esfuerzos, es imprescindible obtener éxitos, aunque sean pequeños, en la lucha contra la corrupción, porque solo así se podrá construir una cultura contra la impunidad y dotar de confianza a las personas o los grupos que quieran involucrarse en la lucha contra este flagelo de nuestra sociedad.

“Para reducir la corrupción se debe luchar contra la impunidad, fortalecer la vigilancia ciudadana y exigir las rendiciones de cuentas. De lo contrario, seguiremos como estamos.”

(Martín Flores - Región Ica).

Los participantes relataron ejemplos de vigilancia ciudadana que involucran a comités, veedurías y otras instancias similares. Como relatan, el impulso a la creciente participación en los presupuestos participativos, en los comités de vigilancia y en otras instancias de fiscalización es fundamental para reducir los márgenes de discrecionalidad que tiene un funcionario público en relación con el uso de los recursos fiscales. Se señaló, igualmente, que debe hacerse un uso constante y perseverante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, reconociendo que, siendo un instrumento útil, muchos funcionarios tratan de burlarla. Es necesario, afirman, enfrentar el reto de luchar contra la cultura del secreto.

Se advirtió también que hay que tratar de tener información seria sobre presuntos actos de corrupción y no dejarse llevar por rumores o por rencillas personales o de grupo. La lucha anticorrupción y las consiguientes denuncias deben ser convincentes y bien fundamentadas. Hubo propuestas en el sentido de que hay que impulsar el trabajo en la formación de valores desde las escuelas, los barrios y las familias, enseñando sobre todo con el ejemplo, más que con las palabras.

Las experiencias demuestran, por otro lado, que para lograr éxitos en la lucha anticorrupción se requiere el establecimiento de coaliciones y alianzas con diferentes instituciones de la sociedad, entre las que se incluyen los medios de comunicación, pero también instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo.

Finalmente se indicó, en relación con el Estado, que dado el grado de corrupción que la población constata en sus instituciones, se debe poner un especial énfasis en reformar el Poder Judicial y la Policía Nacional, porque los funcionarios de estas instituciones tienen contactos permanentes con la ciudadanía y porque, formalmente, son dos instancias llamadas a luchar contra la corrupción. En este sentido, se sugirió el establecimiento de estándares entre los funcionarios que determinen, por ejemplo, que un juez que permita que prescriba por indolencia un caso de corrupción reciba una sanción ejemplar.

“La sociedad civil tienen un papel fundamental, controlar a todo funcionario o entidad pública, sin el riesgo de que se transgreda sus derechos.”

(Humberto Lizana - Región Huancavelica).

3. Iniciativas descentralizadoras para la lucha contra la corrupción

Las propuestas son innumerables y no haremos sino sintetizar algunas de las más importantes:

3.1. En relación con los organismos estatales, se puso especial énfasis en proponer una descentralización con mayor vigor de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República. Algunos participantes consideran que debe restituirse la Oficina Nacional Anticorrupción, recientemente desactivada por el gobierno central. Sin embargo, ponen énfasis en que la restitución debería tener un claro carácter descentralizado. Algunos participantes propusieron fortalecer y dotar de la máxima autonomía y transparencia a las oficinas de control interno de las instituciones públicas. De hecho, ello permitiría que las mismas instituciones de control sean fiscalizadas por los ciudadanos.

3.2. En relación con el Poder Judicial, se planteó no solo su consolidación y descentralización, sino también la descentralización de las procuradurías anticorrupción.

3.3. En relación con el Estado en su conjunto, se propone la estandarización de los portales de internet de las instituciones públicas para que los ciudadanos tengan un acceso más rápido, sencillo y amigable. Además, se insistió en que los delitos

por gran corrupción no prescriban y se sugirió que los dilemas éticos vinculados a la corrupción se incluyan en los planes educativos en los ámbitos escolar y universitario. En este ámbito de propuestas se señaló que la tipificación del delito de corrupción en el sector privado debe ajustarse a la definida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que el Perú ha ratificado.

3.4. Desde la sociedad, se plantearon una serie de iniciativas, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- Sensibilizar a la población y fomentar la supresión de los temores ciudadanos para denunciar fundadamente a cualquier funcionario presuntamente corrupto.
- Constituir veedurías o comités de vigilancia ciudadana en cada región del país. Entre los casos expuestos en las intervenciones destacan, como ejemplos positivos, los comités de vigilancia de Trujillo y los del Cusco, vinculados al presupuesto participativo.
- Simplificar los sistemas de monitoreo para que su seguimiento y comprensión por parte de la ciudadanía fuera eficiente, y para que se hiciera posible confirmar fácilmente cualquier afirmación que se deseara sustentar.
- Alentar acuerdos con las unidades de gestión educativa local (UGEL) para plasmar convenios de trabajo e iniciativa práctica que comprometan a profesores, alumnos y padres de familia en la lucha contra la corrupción desde la escuela.

3.5. Por su parte, el moderador sugirió que se «adoptasen» instituciones o autoridades públicas para efectuarles un seguimiento permanente en relación con los recursos que se le asignen como con sus promesas electorales o mediáticas. En este esfuerzo por movilizar a la sociedad, será necesaria la conformación de coaliciones de lucha anticorrupción que, sin pretender necesariamente tener un carácter institucional, integren a los colegios profesionales, las iglesias y los periodistas honestos.

“Se debe implementar sistemas regionales de monitoreo y evaluación de las competencias y funciones transferidas, para conocer si el proceso de descentralización realmente se viene implementando en las regiones.”

(Delfín Cotos Ayala - Región La Libertad).

Crisis internacional: impacto y respuestas desde las regiones

Moderado por *Ismael Muñoz Portugal**

El foro virtual que se realizó durante buena parte del mes mayo concluyó con interesantes apreciaciones acerca de los impactos de la crisis internacional en las regiones del Perú. Esta situación, que afecta sobre todo al mundo desarrollado, ha provocado la quiebra de los más grandes fabricantes de automóviles en los Estados Unidos y un sinnúmero de acciones de salvataje por cientos de miles de millones de dólares en el sistema financiero internacional. No obstante, el impacto de la crisis mundial en el Perú apenas se ha sentido en las zonas exportadoras.

En términos cuantitativos, el mencionado foro tuvo 75 intervenciones y 541 visitas que se dieron durante las tres fases en que se almacenó, en la red, el texto presentado por el moderador. Las intervenciones, entre preguntas y opiniones, provinieron de 16 regiones del país: Pasco, Cajamarca, La Libertad, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Puno, Ica, Junín, Piura, Tacna, Huancavelica, Áncash, Moquegua, San Martín y Lima. La síntesis que se presenta a continuación reúne los principales aspectos discutidos y las más importantes opiniones intercambiadas.

* *Ismael Muñoz Portugal. Economista, catedrático de la PUCP e investigador en temas de desarrollo económico y social.*

1. Sobre las características de la crisis internacional

Las preguntas en relación con este tema se orientaron a propiciar una interpretación de la crisis internacional que superase la perspectiva económica y fuera capaz de incluir otros enfoques. Así mismo, se intentaba dar a conocer la percepción que de la crisis se tenía en las regiones. Las opiniones intercambiadas a partir de ellas fueron en resumen las siguientes:

1.1. La crisis económica internacional no es el único proceso problemático actualmente existente y en marcha. Otros dos son el déficit alimentario, que afecta a la población más pobre del planeta, y el cambio climático, que alcanza toda la superficie terrestre. En nuestro país, ambos procesos tienen una presencia importante.

El primero se expresa, sobre todo, en el ámbito rural y supone el aumento del hambre, que se manifiesta en el incremento del déficit calórico que cada trimestre mide el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) por medio de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHOG). Este indicador ha crecido entre los años 2006 y 2008, sobre todo por el incremento de los precios de los alimentos.

El segundo afecta directamente a todo el país. De hecho, diversos estudios de organismos de Naciones Unidas han señalado que tres de los países más afectados por el cambio climático en el mundo serán Bangladesh, Honduras y Perú. En concreto, el calentamiento global ha significado, para nuestro país, la disminución de los glaciares en diversas regiones y, con ello, el decrecimiento de la cantidad de agua disponible para la costa. No obstante, nuestro país comparte, con el Brasil, la Amazonía, que todavía tendrá abundante agua y oxígeno, y se convertirá, por ello, en la principal reserva mundial de estos recursos.

1.2. La crisis mundial no se reduce solo a su aspecto económico, sino que también incluye uno ético y otro político. Por ello, sus consecuencias tienen incidencia en el modo de vida de los habitantes del planeta, que dudarán, aunque no les quede otra, entre cambiar o no sus aspiraciones de vivir al estilo norteamericano. Claramente, la idea de que el individualismo extremo y el afán desmesurado de hacer dinero y ganancias, aún a expensas de los demás, son algo necesario para el progreso ha entrado en crisis. La codicia, avaricia y

otros vicios similares, que estaban siendo idolatrados en el mundo de hoy, no han conducido a un mayor desarrollo de las personas, ni de las sociedades. Pero en el mundo, y en nuestro país, todavía hay muchos políticos, intelectuales, empresarios y trabajadores, algunos con poder político e influencia en la opinión, que creen que el momento de crisis pasará y todo se mantendrá como hasta antes de ella.

1.3. Una constatación generalizada en distintas partes del mundo es que la economía y, sobre todo, el mercado no pueden manejarse sin regulación y que esta debe venir del Estado y de la sociedad. Dada esta convicción, ¿qué tipo de nueva economía está por venir? ¿Se tratará solamente de un capitalismo más regulado? Acaso, ¿el debate internacional y la acción de los ciudadanos en el mundo llevarán a que surja un acuerdo de más equitativa distribución de la riqueza o de mayor respeto por el medio ambiente? ¿Ocurrirá ello para que la producción sirva a las necesidades humanas y no solo sea materia para obtener ganancias de cualquier manera? Asistimos, en el momento actual, a esta discusión clave para el futuro de la sociedad.

1.4. Los sectores más afectados por la crisis internacional han sido y seguirán siendo el laboral y el tributario. Sin embargo, algunas empresas también han desaparecido, al haberse venido al suelo sus acciones o haber perdido su liquidez a causa de la crisis. Esta situación ha llevado al abismo a cientos de miles o millones de ahorristas en diversas partes de mundo y ha creado una de las peores recesiones de la historia. De hecho, este año la economía mundial va a decrecer de manera global y solo unos pocos países subirán algunos puntos en su PBI. A futuro, el desempleo y el empleo se avizoran como los problemas más críticos y de más larga duración. En el Perú, el impacto de la crisis ha comenzado a sentirse desde el cuarto trimestre del año 2008, pero varios economistas consideran que todavía queda crisis para rato.

1.5. Respecto a la crisis del modelo económico imperante en el mundo hubo pocas opiniones. Sin embargo, se comparte la idea de que el modelo de capitalismo fuertemente desregulado, excluyente de las mayorías y orientado a la especulación financiera, ha fracasado. Así, se ha puesto, sobre la mesa de discusión, la alternativa de un modelo económico que funcione con fuertes regulaciones en los principales mercados. Según algunos, este sería el camino para enfrentar los problemas que provocaron la crisis internacional a la que estamos asistiendo y que es la más grave que se ha producido después del Crack del 29. Hasta ahora, las estrategias y medidas para salir de la crisis en los países han sido de orientación keynesiana, es decir, se han basado

en el aumento del gasto público como forma de mantener la demanda en la economía. No obstante la demanda pueda mantener con vida a la economía, hoy por hoy surge un cuestionamiento de tipo ético muy fuerte y referido a la idolatrización del afán de lucro como motivo principal del sistema social y económico.

1.6. En el caso de nuestro país, se han mencionado como efectos de la crisis los problemas de empleo en algunas regiones, la caída de los precios de la fibra de alpaca y de vicuña, la disminución de las exportaciones de espárragos, la caída del canon petrolero en las regiones productoras de petróleo, etc. Asimismo, ha habido críticas en relación con la forma en que el gobierno ha enfrentado la crisis internacional. De hecho, el plan anticrisis, ahora llamado plan de estímulo económico, fue tardío, pues debió iniciarse el segundo semestre del año pasado y no recién este año. De hecho, no ha contado con los recursos suficientes, ni con nuevas ideas para enfrentar una crisis de carácter inédito como la que enfrentamos. Además, ha sido un plan unisectorial, pues el grueso de los recursos ha ido hacia un solo sector (la construcción) y ha dejado fuera la agricultura, la salud y nutrición, así como otros sectores clave para enfrentar con mayores bases los impactos de la crisis.

1.7. Finalmente, se señaló que el Perú posee un sistema financiero y bancario más regulado que el de otros países, así como normas de carácter más estricto en relación con la forma de invertir los recursos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Ambas circunstancias han supuesto una fortaleza para el momento presente, aun en contra de quienes pretendían liberalizarlo todo. De hecho, la experiencia de fines de la década de 1990 con las crisis asiática y rusa, que significaron para la economía peruana una recesión de cuatro años y la quiebra de varios bancos, hizo que se comprendiera la importancia de una regulación financiera y bancaria.

“Nuestra sociedad ya ha vivido muchas crisis económicas, y vive casi en una permanente crisis social debido a la exclusión y la desigualdad imperantes. En este contexto, la gente forma sus organizaciones como una estrategia de supervivencia.”

(Francisco Córdova - Región Piura).

2. Impacto de la crisis internacional en la economía peruana: una perspectiva desde las regiones y los actores de gobierno

2.1. Las apreciaciones y los datos sobre lo que viene aconteciendo en las regiones y localidades de nuestro país respecto a la crisis internacional han sido reveladores e interesantes. Algunos participantes han señalado que las actividades que han comenzado a presentar dificultades son la producción y el empleo que dependen de las exportaciones. La minería, en primer lugar, pero también el turismo.

2.2. Los gobiernos regionales y municipales han tenido recursos para invertir, pero las opiniones de varios participantes coinciden en que no se han realizado acciones u obras de gran importancia para las regiones y municipios. La mayor parte de las intervenciones señaló dos problemas principales en la acción de los gobiernos locales y regionales:

2.2.1. La débil capacidad de respuesta y de gestión de los recursos frente a los requerimientos de mantener el empleo y la demanda en las localidades y regiones, a causa de la falta de planes anticrisis y de un eficiente equipo de funcionarios públicos.

2.2.2. El retroceso en la inversión y en el gasto público en varios gobiernos locales y en algunos gobiernos regionales, a causa del desconocimiento de la dimensión de la crisis internacional y de su impacto en nuestra economía.

2.3. Así mismo, los participantes han señalado dos elementos positivos de la actuación de varios gobiernos locales y regionales:

2.3.1. La convocatoria pública a espacios de debate y propuesta frente a la crisis internacional, cuyo objetivo es buscar claridad sobre el quehacer de los gobiernos subnacionales. Se trata, fundamentalmente, de impedir que decaiga la actividad económica, a pesar de que los efectos del plan anticrisis del gobierno nacional solo se perciben en Lima.

2.3.2. El desarrollo de iniciativas para fortalecer capacidades locales y regionales en lo que se refiere a la investigación en tecnologías apropiadas a la realidad regional, así como al apoyo a nuevas actividades de producción para los mercados locales. Estas se deben encontrar más ligadas a la exportación y a la producción característica de cada región, así como a su demanda interna y externa.

2.4. Una apreciación interesante fue que vivimos un momento en que se debe apuntar al fortalecimiento de los espacios de concertación o a su revitalización en las regiones y localidades. La iniciativa apunta a espacios como las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP), que constituyen ámbitos de diálogo y discusión de propuestas, así como medios de incidencia en las autoridades públicas o agentes privados con asiento en las regiones. Evidentemente, instituciones de este tipo podrían ayudar al desarrollo de alternativas para el avance de los mercados internos, que protejan el empleo y propicien una mejor calidad de vida, así como colaborar al objetivo de una mayor institucionalidad democrática, que impulsara la participación y la inclusión de los más pobres.

2.5. Se propuso como necesidad actual, encontrar la forma más adecuada de avanzar en la mejora del capital humano de los gobiernos locales y regionales. La formación y capacitación de autoridades, gerentes, obreros y empleados públicos, por un lado, y la vigilancia y participación ciudadana, por el otro, son elementos que deben tenerse muy en cuenta en este momento de crisis económica. El objetivo de ello es contribuir a la construcción del Estado democrático que requiere nuestro país desde las bases de la sociedad peruana.

18

Así mismo, se señaló que la promoción de la capacidad emprendedora desde las regiones y localidades debe ser parte de una respuesta desde los gobiernos regionales y municipales. Se especificaron, por lo menos, tres campos de intervención pública que debían ser estimulados: la seguridad alimentaria (promover la agricultura y ganadería para el mercado interno), la actividad productiva de transformación de los recursos naturales de las regiones en productos con valor agregado para los mercados interno y externo (así se protege el empleo local y se promueve la generación de tecnología adecuada a la realidad de las regiones); y la inversión en servicios de calidad en ámbitos como la educación y la salud.

“La sociedad civil representada por los agentes inscritos en los presupuestos participativos debe priorizar proyectos ejecutables en el corto plazo con alto componente de empleo o proyectos que generen empleo permanente.”

(Hernán Pachas - Región Moquegua).

2.6. Hasta el momento del foro (mayo de 2009) parece que la preparación de los gobiernos regionales y municipales frente a los impactos de la crisis internacional ha sido escasa, sobre todo ahora que la economía mundial ya se encuentra en recesión. Sin embargo, la mayor responsabilidad frente a la crisis en nuestro país la tiene el gobierno central, que ha perdido tiempo por un mal diagnóstico. Según este, la crisis sería pasajera y corta, y, además, el Perú se encontraría «blindado» frente a sus efectos. En este sentido, el único enemigo al que habría que combatir sería la inflación. Por ello, la receta fue reducir el gasto público, pero el efecto fue contraproducente. Este hecho explica la salida del ministro de Economía y Finanzas de ese entonces, Luis Valdivieso, y su reemplazo por Luis Carranza, quien viene apostando por mantener y aumentar la inversión pública en infraestructura, y apuntalar el sector construcción.

Según la opinión de los participantes del foro, algo de esto último es lo que vienen haciendo también los gobiernos regionales y locales, pero, en algunos casos, sin tener un plan anticrisis. El poco liderazgo del gobierno central en este tema y su falta de preocupación por los efectos de la crisis en nuestro país es motivo de alarma.

2.7. Las iniciativas locales y regionales, tanto económicas como sociales, o los proyectos ya previamente identificados y puestos en marcha son, en contraste, un factor de contrapeso en relación con la despreocupación anterior. En el foro se ha mencionado, en primer lugar, una mejor y mayor mirada al mercado interno para invertir, buscar y diversificar mercados de productos exportables (espárrago, alcachofa, determinadas frutas, etc.), así como el desarrollo de sistemas de riego tecnificado que sean más eficientes. En segundo lugar, se ha afirmado la necesidad de iniciativas para impulsar la asociatividad y la cooperación, no solo entre los consumidores sino, también, entre los productores, con el fin de incorporar aspectos de responsabilidad social y ambiental.

Debe destacarse la importancia de que se haya mencionado el cuidado que debe tenerse con el crédito de consumo en los ámbitos familiar y personal. La falta de experiencia en el uso de las tarjetas de crédito, dados los altos intereses que tienen, puede ser problemática. La necesidad de tener responsabilidad en el consumo y el crédito para no sobreendeudarse es fundamental para enfrentar la crisis en el terreno microeconómico. Además, apuntar a mejorar las calificaciones con las que se cuenta en lo personal es otro elemento crucial para enfrentar el futuro inmediato.

2.8. Se ha señalado que las zonas mineras, petroleras y gasíferas de nuestro país tienen dificultades económicas, pero parece que estas no son graves. Si bien ha habido una baja en el canon petrolero, esta no ha sido de una magnitud que suponga motivo de alarma. Sin embargo, la idea de apoyar a los que han comenzado a sentir los efectos de la crisis en forma de «cascada» ha sido un tema interesante para la discusión. En este sentido, la propuesta es crear redes de ayuda solidaria para intentar apoyar a los que se convierten en desempleados o comienzan a presentar dificultades graves de ingreso.

2.9. La experiencia de las crisis recesivas anteriores es que se agravaron muy rápidamente. Ciertamente, el país está en mejores condiciones en relación con su provisión de recursos, pero socialmente existen fuertes desigualdades. Asimismo, es importante considerar las nuevas oportunidades que se abren o aquellas que ya están desarrollándose y que hay que seguir impulsando. Finalmente, se debe continuar con el seguimiento de los impactos de la crisis internacional en cada región y con la supervisión de lo que se está haciendo para enfrentarla.

3. Crisis internacional en las regiones: impacto ciudadano y papel de la sociedad civil

3.1. Desde el documento de base para la discusión propiciada por este foro se indicó que tanto los inicios como el actual desarrollo de la crisis internacional han tomado al mundo de sorpresa. En ese momento no era evidente la magnitud de la crisis, ni su profundidad en los países centrales de la economía mundial. Evidentemente, los países menos desarrollados del mundo la han sentido con menor fuerza en un comienzo y con la impresión de que está llegando poco a poco, aunque la realidad sea que formamos parte de un mismo sistema global y que los impactos se producen desde un inicio, pero con características particulares según el país del que se trate.

3.2. En relación con este tema, las participaciones del foro han destacado que la ciudadanía peruana en particular la ciudadanía organizada: la sociedad civil y sus organizaciones han tenido la experiencia de crisis económicas muy duras en el pasado reciente. Evidentemente, las lecciones aprendidas serán muy útiles para enfrentar la crisis, en particular aquella según la cual las nuevas organizaciones que surjan para enfrentar los problemas que traiga la crisis deben ser de carácter local y regional. Del mismo modo, hoy se sabe que las or-

ganizaciones populares deben luchar por fortalecer los derechos ciudadanos para contribuir, de ese modo, a la democratización del país, aun en contextos de sufrimiento social y problemas económicos.

“Los procesos de presupuesto participativo deben ayudar a priorizar proyectos con criterios de protección social y de mejora de los ingresos de las familias, de preferencia en zonas rurales.”

(Luisa Rivas - Región Lima).

3.3. Cuando se presenta una crisis, además de las dificultades y peligros que surgen, también se abren nuevas oportunidades. Una de estas es que la atención se vuelca al mercado interno, dada la caída de los mercados externos, y eso genera posibilidades de inversión y atención pública y social en los espacios locales y regionales. Así, es posible que haya una tendencia a la inversión en alimentos, muy importante para la seguridad alimentaria y la nutrición de nuestra infancia y de la población en general. Del mismo modo, puede generarse una oportunidad para que desde las regiones se discuta, con mayor seriedad, la inversión en educación y salud, los dos motores fundamentales para el desarrollo del capital humano.

De la misma forma, es posible que surjan oportunidades para la generación de tecnologías apropiadas para nuestra realidad, tanto en la agricultura como en la industria. Otra posibilidad es abrir un debate nacional sobre los problemas y alternativas para la construcción del sistema público en los distintos ámbitos de gobierno. Este es un requerimiento fundamental para que nuestro país sea capaz de enfrentar la tarea de erradicar la pobreza y establecer relaciones reales entre la sociedad civil y el mercado. En otras palabras, más allá de las iniciativas de supervivencia y de generación de ingresos, existen también estrategias de desarrollo local y de construcción de ciudadanía y democracia local que pueden ser recuperadas desde la sociedad civil. El momento también puede ser el propicio para buscar nuevas formas de organización, nuevos estilos de relación entre distintos agentes de la economía y nuevos liderazgos en lo social y político.

3.4. La actuación de las organizaciones de la sociedad civil frente a la crisis mundial y su impacto en nuestro país ha tenido que ver sobre todo con la pre-

paración que respecto de aquella se debe tener. En efecto, esta es importante para momentos en que los efectos o impactos no se sienten todavía con fuerza, pero ya hay cientos de miles de trabajadores despedidos o a los que no se les ha renovado contrato. En general, la mayoría de trabajadores ha tenido que reducir sus horas de trabajo y, por tanto, sus ingresos.

En una de las peores crisis de la historia en 70 años, lo importante es planificar formas de enfrentar los efectos dañinos sobre nuestras economías familiares, locales y regionales. A pesar de todos los problemas que ha tenido y las críticas que se le han formulado, el Plan de Estímulo Económico del gobierno central camina en esa dirección, pero debe ser vigilado para que sus recursos no se malversen o sean presa de la corrupción. Por su parte, los gobiernos regionales y locales debieran tener también sus propios planes anticrisis y, de hecho, todavía se está a tiempo de discutirlos en forma participativa. Promover esta discusión es también una responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil en las regiones.

3.5. Se ha comprobado que existe mucha organización y acción colectiva en el terreno de los ámbitos más pequeños e, incluso, medianos, pero no se avanza hacia una articulación y coordinación macronacional. Las instituciones que son responsables de canalizar la acción colectiva de lo pequeño y mediano hacia su generalización en todo el país muchas veces no existen o incumplen su papel, sobre todo las organizaciones políticas y el Estado en todos sus ámbitos. A la sociedad civil le es muy difícil asumir esta tarea, pues se requiere de mucha organización, los costos son altos, el tiempo es escaso y los cuadros capaces de realizar esta misión no abundan o están dispersos (a veces, en el mejor de los casos, también tienen sus dificultades personales que resolver).

Por eso, la alternativa más eficaz de la sociedad civil en su localidad y región es asumir las tareas que realmente puedan ser cumplidas y para las cuales se cuentan con alternativas y recursos humanos disponibles. La siguiente opinión de uno de los participantes en el foro resume adecuadamente la idea anterior:

Las organizaciones de la sociedad civil deben jugar un papel muy importante para enfrentar la crisis, participando en los presupuestos participativos para priorizar obras de inversión pública que generen mayor impacto en los sectores productivos, y fiscalizar la inversión pública. (Aurelio Cutti - Región Ica).

Sin embargo, es necesario aclarar, como se hizo en un foro anterior sobre el tema, que la corrupción no solo está en la inversión pública sino, también, en los negocios privados, en las relaciones sociales y en servicios públicos como la educación, la seguridad policial, etc.

“Hay gente que cree que el mercado sirve para vender de todo inclusive ilusiones. En el mercado de “valores” se venden hoy los valores éticos como la verdad, honestidad, justicia, al mejor postor y precio.”

(Juan Gamarra - Región La Libertad).

3.6. Varios participantes han señalado que la solidaridad se ha debilitado. Una razón está en la prédica individualista de la etapa fujimorista; y otra, en los cambios sociales y económicos que han individualizado más la actuación económica y social de las personas. Sin embargo, lo importante es que las posibilidades de actuación conjunta en relación con objetivos de cambio siguen presentes. La solidaridad se expresa concretamente, como también se ha señalado, bajo distintas formas: reciprocidad, cooperación y asociatividad. De hecho, todas estas formas son fundamentales para la supervivencia, el progreso social y el desarrollo.

3.7. De lo expresado en el foro se puede deducir que el desafío de construir experiencias de solidaridad social en el nuevo contexto económico, social, medioambiental y político está planteado. Se trataría, evidentemente, de experiencias de solidaridad institucionalizada como las que se dan desde el Estado, cuando este genera y promueve la equidad en la sociedad y en la economía; o desde las comunidades, cuando estas utilizan el trabajo colectivo para enfrentar una amenaza o realizar un emprendimiento como ocurre con las rondas campesinas. Sin embargo, la tarea de articulación y coordinación entre lo pequeño, lo mediano y lo grande sigue siendo un desafío. Los nuevos líderes y organizaciones políticas que surjan tienen esta responsabilidad, pero para realizarla necesitan renovarse y lograr representatividad.

3.8. Los ejemplos dados para mostrar las posibilidades de intercambio entre los «alpaqueros» (en dificultades económicas por los bajos precios de la fibra) y los productores de los valles interandinos son muy importantes y, de hecho, deben ser tenidos en cuenta para gestar alternativas de desarrollo humano ca-

paces de superar la tarea básica de la supervivencia. Han sido también interesantes las opiniones en torno a la manera en que se ha visto afectado el comercio en el Surandino y que ha implicado la vuelta a actividades de producción en pequeña escala para la alimentación familiar o, en todo caso, la industria local.

3.9. De las diversas percepciones y opiniones de los participantes se puede decir que la crisis internacional está afectando todavía poco a las regiones de nuestro país y que, por tanto, las preocupaciones y planes contra la crisis no son prioridad ni en los gobiernos locales o regionales, ni en las organizaciones sociales o populares. Sin embargo, algunos pocos gobiernos regionales han propiciado debates sobre la crisis internacional y sobre los planes y acciones para enfrentarla.

Al respecto caben dos explicaciones. La primera es que las personas y familias, así como las organizaciones económicas (empresas rurales y urbanas), estaban en situación de enfrentar la crisis por su problemática experiencia pasada. Esta posibilidad podría analogarse a la exagerada metáfora del blindaje de la economía peruana por su falta de evidencia. En el presente caso, se debe probar si efectivamente lo que está aconteciendo es que las regiones tienen una defensa más exitosa contra los impactos de la crisis internacional y solo se ven afectadas aquellas zonas exportadoras de minerales o de productos agroindustriales. Si se aceptara esta hipótesis, se tendría que afirmar que el resto de las zonas estaría como desconectado de la economía capitalista moderna, hecho que podría ser visto, en el largo plazo, como una fortaleza o como una debilidad. Sin embargo, se desconoce si esta hipótesis es correcta.

La otra explicación es que las crisis todavía no ha llegado en toda su magnitud. En otras palabras, los impactos de la crisis mundial en las regiones recién estarían por sentirse más adelante, dado que la experiencia de las crisis anteriores en la economía peruana, aquellas que tuvieron su causa en el sector externo, se desencadenaron dentro del país de manera súbita y sin que se tuviera signo inmediato visible de que se venía, por ejemplo, una recesión o impacto externo muy fuerte. Casi como cuando no se sospecha en la mañana que vaya a llover por la tarde, y luego, sin que nada lo haga prever se desencadena una lluvia torrencial. Este no sería el mejor escenario para los pobres ni para quienes están progresando lentamente o ya han logrado algunos éxitos económicos, pues los haría retroceder o los traería de nuevo a la pobreza, arrastrando también a sectores que estaban mejor ubicados económicamente. Esta hipótesis es imposible de comprobar ahora y solo el futuro inmediato se encargará de corroborar.

“Ubicándonos a nivel territorial, la crisis internacional, no se ha sentido en absoluto en las provincias alto andinas, ya que nuestra economía es complementaria, parte de ella es cubierta por la producción artesanal agropecuaria.”

(Primitivo Walter Chávez Mayhuay - Región Ancash).

3.10. Para la sociedad civil y sus organizaciones, lo mejor es estar preparados para cualquiera de los dos escenarios antes descritos e, incluso, para la hipótesis de uno intermedio entre los dos señalados. Esta preparación supone tres tareas para la ciudadanía organizada:

3.10.1. Hacer incidencia, sobre todo en los gobiernos locales y regionales para mejorar el gasto público, pedir ampliaciones presupuestales, y empezar o terminar proyectos de infraestructura en general o proyectos en ámbitos específicos como educación, salud, nutrición, agricultura, tecnología, etc. En la actualidad, varios gobiernos locales y regionales han devuelto recursos al fisco por incapacidad de gasto.

3.10.2. Contribuir a la formación de liderazgos con identidad social, a fin de que ellos se hagan cargo de la conducción de los grupos, de las organizaciones y de las tareas de gobierno en cada región o localidad.

3.10.3. Detectar las oportunidades que se presentan, en los planos tanto social como económico, a fin de de construir capacidades humanas que promuevan desarrollos locales y construyan mercados más integrados e instituciones locales y regionales capaces de funcionar con equidad y eficiencia.

Razones y consecuencias del conflicto amazónico

Moderado por *Francisco Santa Cruz Castello* *

Luego de los sucesos de Bagua del 5 de junio pasado, diversas voces se levantaron desde distintos puntos del territorio, en un intento de explicar el origen de estos trágicos hechos y, sobre todo, de determinar qué se puede hacer para evitar que vuelvan a ocurrir. En ese contexto, el Grupo Propuesta Ciudadana convocó este foro, cuyo objetivo era propiciar un intercambio de opiniones sobre el tema amazónico desde una perspectiva más amplia. Se trata de discutir la visión y el modelo de desarrollo apropiado para este espacio del territorio nacional y el papel que les corresponde a los diversos actores de los sectores público y privado, y de las organizaciones sociales que se vinculan al tema.

El foro se ha desarrollado durante cuatro semanas en el mes de julio y ha registrado 63 intervenciones de participantes de 12 regiones del país. Dichas intervenciones han girado en torno a los tres ejes que se definieron para la discusión: (i) la importancia del desarrollo amazónico en el marco del desarrollo nacional; (ii) las lecciones políticas que se derivan del conflicto amazónico; y (iii) las tareas de la sociedad civil frente a los problemas del desarrollo de la Amazonía. Estos mismos ejes ordenan la elaboración de la presente síntesis.

*Francisco Santa Cruz Castello. Economista, planificador y especialista en descentralización, con experiencia en formulación y seguimiento de políticas, planes y proyectos relativos al desarrollo regional y el desarrollo productivo.

1. Desarrollo nacional: ¿cuál es la importancia que le otorgamos al desarrollo amazónico?

El intercambio realizado en torno a este primer tema ha mostrado que las principales y más reiteradas preocupaciones expresadas por los participantes se relacionan, en primer término, con la necesidad de reconocer a la Amazonía como un espacio cuya importancia para nuestro país comprende múltiples dimensiones: cultural, social, económica, territorial y ambiental. Se ha precisado en una intervención que «la Amazonía es un subsistema del sistema social nacional», por lo que su desarrollo requiere de un marco político apropiado, es decir, un Estado pluricultural que fundamentalmente asegure los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas.

Una siguiente idea expuesta en el diálogo, y derivada de lo anterior, es que siendo la Amazonía un territorio complejo, con pueblos originarios, historia, cultura y gran dotación de recursos, el conjunto del país debe relacionarse con las regiones amazónicas no a través de procesos de «colonización» u «ocupación» como tradicionalmente se ha aceptado, sino fundamentalmente impulsando procesos de integración. Este objetivo parte de reconocer que la Amazonía enriquece de modo extraordinario el patrimonio nacional en lo cultural, social, económico y territorial, y que es un componente indelible de nuestra identidad nacional múltiple y diversa. Un aspecto aquí resaltado es que esta integración debe empezar por el lado del Estado, que debe asegurar el pleno acceso de la población amazónica a los servicios estatales (educación, salud, nutrición, infraestructura y seguridad), superando la postergación y abandono que principalmente sufren las comunidades nativas más alejadas.

Desarrollo humano y desarrollo territorial

En respuesta a la interrogante planteada por el foro sobre el modelo de desarrollo adecuado para la Amazonía, se produjeron varias intervenciones centradas fundamentalmente en la necesidad de adoptar una concepción de desarrollo humano y en la pertinencia del enfoque de desarrollo territorial para el tratamiento de los problemas amazónicos.

A propósito del desarrollo humano como eje de una propuesta, uno de los participantes sostuvo enfáticamente que el recurso más valioso de la Amazonía y de cualquier territorio es su gente, los seres humanos. Esta reflexión adquiere un valor especial tratándose de la Amazonía, un inmenso territorio que,

con frecuencia, es visto más como depósito de recursos naturales que como hábitat, espacio vital y fuente de vida de seres humanos. En la misma línea, otras intervenciones subrayaron la necesidad de otorgar prioridad absoluta a la inversión en capital humano, habida cuenta de que en las poblaciones de la Amazonía se registran los mayores niveles de desnutrición y analfabetismo en el país. Por ejemplo, las mediciones del índice de desarrollo humano (IDH), realizadas en el Perú por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), registran en los últimos lugares a las provincias amazónicas de Atalaya en Ucayali, Alto Amazonas y Datem del Marañón en Loreto, y Condorcanqui en Amazonas (es una situación igual o peor que la existente en las provincias del sur andino de Huancavelica o Apurímac).

Respecto del desarrollo territorial, diversos participantes insistieron en su utilidad y pertinencia para enfrentar los retos de la Amazonía. En particular, una intervención en el foro hizo notar que la visión territorial es plenamente complementaria con la visión de desarrollo humano, puesto que los pueblos indígenas (de la Amazonía y de otras latitudes) luchan, más que por la tierra, por el territorio, entendido este como la totalidad de sus recursos humanos y naturales, infraestructura, instituciones, tradiciones e identidad.

28

En esta perspectiva, algunas intervenciones se preguntaron acerca de las funciones que cumple el territorio amazónico. Se resaltó que, además de ser fuente de vida y asiento de la cultura de los pueblos indígenas, la Amazonía, para el conjunto del país, constituye una reserva de biodiversidad, conocimientos y usos potenciales, por la inmensa riqueza que contiene. Al mismo tiempo, y más allá de esta contribución nacional, los bosques amazónicos representan, para el planeta, la reserva o pulmón decisivo para conservar el equilibrio ecológico, absorber carbono y moderar los impactos del cambio climático.

Por ello, el foro ha reconocido que los pueblos indígenas no solamente están defendiendo su vida sino también la conservación de la biodiversidad amazónica como uno de los más importantes emporios de riqueza natural del planeta. Ello explica la solidaridad que su lucha ha concitado en distintas partes del mundo.

Desde el punto de vista del territorio peruano, la Amazonía desempeña, según hicieron notar algunos participantes, dos funciones adicionales de importancia singular para el desarrollo nacional. Por un lado, participa de la dinámica de articulación transversal, que proviene de la costa y pasa por la sierra, conformando grandes espacios regionales orientados al intercambio con los países vecinos. Por otro lado, los departamentos amazónicos cubren el más gran-

de espacio de frontera con los países vecinos de Ecuador, Colombia, Brasil y Bolivia, para cuyo tratamiento el Gobierno no cuenta con políticas definidas. Destacan estos comentarios que, en muchos lugares, las comunidades amazónicas hacen el papel de guarniciones fronterizas.

“Es posible otro modelo de desarrollo para la Amazonía siempre que esté basado en el respeto a su autonomía y expresada en su visión concertada de desarrollo, así como, en los principios democráticos y participativos.”

(Eduardo Cornejo - Región Moquegua).

En suma, el foro ha destacado que la visión global y multidimensional con la que debe abordarse el tema de la Amazonía es la del desarrollo humano, el desarrollo territorial nacional y la conservación del equilibrio planetario.

Superar el modelo mercantilista, extractivo y depredador

La cuestión que ha emergido de las anteriores reflexiones es el balance de los modelos que en el pasado se han aplicado en la Amazonía peruana y que hoy se pretende replicar bajo un nuevo lenguaje y nuevas formas, pero con un mismo contenido basado en la simple extracción de materias primas. Distintos participantes se han interrogado, luego, sobre los ejes que podrían sustentar un modelo que supere al tradicional y se aproxime a los objetivos de desarrollo humano y territorial en nuestra Amazonía.

Los comentarios enfatizaron el carácter depredador de las experiencias mercantilistas y colonizadoras que en el pasado se aplicaron en el Perú, y no solamente en la explotación de los recursos amazónicos (el caucho, por ejemplo), sino también en casos como los del salitre y el guano en el siglo XIX, la minería del cobre y la pesca (el caso de la anchoveta) en el siglo XX, etc. Ese mismo modelo no sostenible y nada equitativo se viene aplicando hoy en el espacio amazónico y se pretende extender y profundizar para la explotación acelerada de bosques, hidrocarburos e, incluso, minerales en la selva. Ello se haría mediante megaproyectos de inversión privada y bajo el marco de los decretos legislativos promulgados por el Gobierno en el último período.

Frente a este modelo que, como afirmó un participante, genera «abundancia hoy y carencias mañana», ¿qué alternativas existen? Las reflexiones de muchos miembros del foro se han dirigido a mostrar que el principal valor económico de la selva amazónica son las potencialidades de sus recursos renovables, que permiten oportunidades de ingresos con perspectiva sostenible. Se menciona el manejo sostenible de sus bosques, con verdadera reposición de especies; el turismo ecológico planificado; la acuicultura con sus piscigranjas; las plantaciones medicinales; los cultivos tradicionales como el cacao y frutales, etc. Se reconoce como una oportunidad importante los servicios ambientales (sumidero de carbono), más aún en un contexto de calentamiento global, así como la preservación de áreas naturales protegidas.

A propósito de las capacidades productivas, se ha hecho hincapié en que las tierras de la Amazonía no son aptas para la agricultura ni la ganadería, pero sí son de vocación forestal, riqueza que hasta ahora se aprovecha con criterios racionales.

El señalamiento, por parte de otros participantes, de que la Amazonía contribuye a que el Perú sea uno de los países más ricos en biodiversidad del planeta (país megadiverso) y de que este es uno de los ejes fundamentales del desarrollo nacional, ha conducido a levantar un tema trascendental: vincular el potencial de la biodiversidad amazónica con un esfuerzo sostenido de investigación para producir conocimientos. Los miembros del foro comparten la idea de que la investigación, innovación y creación de tecnologías y conocimientos propios son el recurso más valioso del siglo XXI (mucho más que las materias primas).

Coinciden en que dada la realidad del mundo globalizado, esta es la verdadera base de competitividad, generación de riqueza y sustentabilidad. Y que apoyarse en la investigación, formar capital humano portador de nuevos conocimientos y tecnología para aprovechar racionalmente los recursos y patentar especies, es la mejor manera de relacionarse con la amazonía y su biodiversidad. Es un mecanismo que permite articularse con la sabiduría ancestral de las comunidades nativas: la fusión de tecnologías de punta con conocimientos tradicionales.

“...El Presidente manifiesta que el subsuelo es propiedad del Estado, pero si [el suelo] está ocupado, debe respetar a la población que la ocupa.”

(Aída Isela Arredondo - Región Arequipa).

2. ¿Qué lecciones políticas se pueden derivar del conflicto del gobierno nacional con los pueblos amazónicos?

El intercambio registrado en esta parte del foro ha permitido desprender algunas lecciones importantes derivadas del reciente conflicto amazónico.

Revalorar la política y las instituciones

La primera se relaciona con la necesidad de fortalecer en el país la actividad política, la calidad de la representación y las instituciones como mecanismos para solucionar los conflictos en la sociedad. En este punto, uno de los participantes destaca la dramática desinstitucionalización que progresivamente se ha impuesto en el Perú en materia de representación política. Llama la atención de que, en todo el proceso que derivó en los sucesos de Bagua, los partidos políticos, así como los movimientos regionales, especialmente los urbanos de la selva, no tuvieron protagonismo, ni comprendieron el sentido cultural del movimiento amazónico indígena. En general, otras intervenciones han expresado dudas de que los partidos políticos peruanos, debilitados y casi inexistentes orgánicamente, sean capaces, en lo inmediato, de incluir a estos movimientos como parte de sus programas.

Se concluye aquí que el fortalecimiento de las organizaciones políticas y la capacitación para la gestión del Estado en todos sus ámbitos deben ser un paso importante para integrar las distintas perspectivas y demandas de desarrollo. Ello hace necesario, por tanto, una nueva institucionalidad política partidaria en el país para afianzar la democracia.

Consulta a los pueblos indígenas

Otra lección mencionada de diversas formas por la mayoría de participantes se refiere al cumplimiento estricto de la obligación del Estado, en todo ámbito, de consultar en forma previa a los pueblos indígenas sobre toda medida o norma que afecte sus derechos, sus territorios y sus condiciones de producción y de vida. Se reconoce que precisamente el origen del conflicto ha sido la imposición sin consulta a las comunidades amazónicas de los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, a pesar del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las recomendaciones de diferentes orga-

nismos nacionales como la Defensoría del Pueblo y la Conferencia Episcopal Peruana. La obligación de la consulta, en opinión de algunos participantes, se relaciona con el derecho de los pueblos indígenas de decidir sobre sus propios modelos de desarrollo. Tal como lo señaló uno de los miembros del foro, «ningún grupo social puede aceptar, ejecutar y asumir el modelo de desarrollo que otros le imponen. Hacer esto es defender un nuevo coloniaje vital». La capacidad de los pueblos amazónicos de elaborar sus propios diagnósticos y propuestas, según nos recuerda un participante, ha sido documentada plenamente, por ejemplo, en el reciente libro del estudioso y analista Roger Rumrill, *Amazonía: última renta estratégica del país*.

Se ha señalado, por último, respecto de los procesos de consulta, que una condición crucial para que estos sean eficaces es que los organismos estatales reconozcan como representativas a las propias organizaciones que en forma autónoma han construido estos pueblos y que han demostrado un alto nivel de ciudadanía. Reviste de gran importancia mencionar esta cuestión ahora que el Gobierno aparece patrocinando la formación de una organización paralela a la legítima Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), formada por los pueblos y comunidades indígenas de la amazonía.

Descentralización y regionalización

Un tercer bloque de lecciones lleva a resaltar que la descentralización y regionalización deben servir como instrumentos del desarrollo amazónico y facilitar el uso sostenible de la biodiversidad y de los bosques, así como el aprovechamiento de las demás oportunidades económicas y productivas que ofrece el potencial de recursos de la Amazonía.

Un número importante de intervenciones ha precisado la importancia del papel y competencias asumidas por los gobiernos regionales. Hay aquí temas específicos de gran interés para las regiones amazónicas y que han sido abordados por los participantes. Entre estos destacan los siguientes: ¿cómo se distribuirá la competencia de conceder concesiones forestales entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales?, ¿qué organismo asumirá la titulación de las tierras de las comunidades nativas?, ¿seguirá siendo el Organismo de la Formalización Propiedad Informal (COFOPRI), el órgano del Ministerio de Vivienda, quien monopolice esta función, invadiendo lo que es competencia regional y municipal?

Si bien algunas intervenciones admiten el principio de gradualidad para la transferencia de competencias, previsto en las normas de la descentralización, señalan, al mismo tiempo, la urgencia de que el Gobierno complete este proceso y entregue, a los gobiernos regionales y locales de la Amazonía, aquellas competencias clave para otorgar concesiones en la explotación de los recursos naturales y preservar el medio ambiente.

Sin embargo, y aun cuando los gobiernos regionales y locales reciban las competencias y los recursos que les corresponde, en el foro se ha hecho notar las dificultades que confrontan las comunidades amazónicas para acceder a los recursos presupuestales descentralizados. Al respecto, se han mencionado los casos de las comunidades achuar, a las que los fondos provenientes del canon petrolero, transferidas al gobierno regional y provincial, no se traducen en inversiones que las beneficien.

De modo reiterado, otros participantes han mencionado aquellos instrumentos como la zonificación económica y ecológica (ZEE), y el ordenamiento territorial (OT), que debieran aplicarse para sustentar la planificación del uso de suelos, su ocupación y el manejo de los recursos, así como para identificar el potencial de las distintas actividades posibles: manejo de bosques para explotación maderera, turismo ecológico, acuicultura, servicios ambientales (absorción de carbono), áreas naturales protegidas, etc. Asimismo, los mencionados instrumentos debieran servir para decidir cómo y dónde se puede convivir con la extracción minera, la explotación petrolera, etc. Lo fundamental se ha dicho es el esquema institucional y las responsabilidades que serán asumidas por el Gobierno y los gobiernos regionales y locales en el uso de estos instrumentos del planeamiento territorial, que suponen la concertación entre los actores del mercado y la sociedad civil. En esa línea, un comentario ha reclamado que la selva debe tener un tratamiento especial por ser el pulmón verde del planeta y un espacio de rica biodiversidad.

En el curso del diálogo se ha admitido, no obstante, que el tema de ZEE y el OT no son parte, salvo excepciones, de la agenda de los gobiernos regionales y locales del espacio amazónico. Por ello, el 70% del territorio de la selva en el Perú ha sido entregado en concesiones para la exploración y explotación petrolera, frente al 13% que se ha entregado en el Brasil y el 11% que se ha entregado en el Ecuador. El caso de San Martín, donde se ha avanzado significativamente, se puede tomar como una excepción y una referencia en la aplicación de la ZEE para delimitar las áreas naturales protegidas, las áreas en las que se puede hacer agricultura, los bosques primarios y maderables, etc.

“El problema de fondo está en la Constitución Política del Perú, que no nos reconoce como un Estado pluricultural. No hay un capítulo que desarrolle los derechos de los pueblos indígenas.”

(Arquímedes Micha Vásquez - Región Cajamarca).

Mejorar la representación congresal

El tema de la representación parlamentaria de las regiones amazónicas ha ocupado la atención de muchos participantes del foro. Un primer bloque de opiniones se ha referido a que los congresistas no deben delegar su función de legislar ni evadir su responsabilidad, a propósito de la delegación de facultades que el Congreso hizo a favor del Ejecutivo y que dio origen a los decretos legislativos considerados perjudiciales para la Amazonía.

Otros participantes, en cambio, pusieron el acento en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo efectivo entre los representantes parlamentarios y los representados (la población), señalando la obligación de someter a consulta de los electores las propuestas que cada congresista realiza en el parlamento e informar periódicamente sobre los resultados de su gestión legislativa y de fiscalización. Se agregó, en algunas intervenciones, la conveniencia de establecer la revocatoria de los congresistas en caso de que no canalicen los intereses de sus representados o cambien de partido político.

Finalmente se emitieron, en este tema, algunas opiniones sobre la conveniencia de que las comunidades amazónicas tengan la oportunidad de contar con sus propios representantes en el Congreso. Para ello se ha planteado demandar las modificaciones legales en el sistema de elección parlamentaria, tal como lo pidieron y lo han obtenido recientemente las provincias de Lima.

3. ¿Qué puede hacer la sociedad civil frente al desarrollo amazónico?

La revisión de las intervenciones hechas sobre este tercer tema del foro muestra que un buen número de participantes tiene muy presente la preocupación por la representación política de los pueblos indígenas de la Amazonía como instrumento para hacer valer sus derechos y ocupar los ámbitos institucionales existentes: concejos municipales y regionales, espacios de concertación como los consejos de coordinación local (CCL) y regional (CCR), presupuestos participativos, planes concertados, etc. Ello supone, como lo señala una participante, un esfuerzo por «visibilizar a los hermanos indígenas en cada una de nuestras regiones», asumiendo la tarea de promover desde la sociedad civil y, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el adecuado funcionamiento de esos espacios de diálogo y concertación, en los que se incorporen a los líderes amazónicos, sobre la base de una cuota definida, y se fortalezcan sus capacidades de representación.

Buscando tornar más efectiva la acción de la sociedad civil, otros miembros del foro han destacado la relación entre base social y dirigentes, la necesidad de institucionalizar un diálogo horizontal y el papel fundamental de la información y comunicación para el reconocimiento ciudadano y la defensa de los derechos, posibilidad crucial en el caso de los pueblos indígenas amazónicos, tradicionalmente postergados. En esta línea, se ha sostenido que al Estado le corresponde mejorar los mecanismos de información y concertación con la sociedad civil con el objetivo de lograr la inclusión de los pueblos amazónicos. Pero también la sociedad civil debe jugar un papel informativo y sensibilizador estratégico, así como democratizar y fortalecer su organización, y su propio liderazgo, formando nuevos líderes y cuadros que canalicen las demandas de los pueblos indígenas hacia los niveles de toma de decisión.

En el plano normativo, algunos planteamientos han reconocido la importancia de que se establezcan nuevas propuestas legales que amplíen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el desarrollo y el uso de los recursos públicos de los gobiernos subnacionales. Se propugna el carácter vinculante de los acuerdos de los CCR y CCL, así como de los presupuestos participativos, hecho que permitiría mejorar su efectividad como espacios de gestión del desarrollo. Se advierte, sin embargo, que no hay pleno acuerdo entre los miembros del foro, en tanto que otras posiciones sostienen que el problema no es modificar las normas sino cambiar la actitud de las autoridades que desconocen los compromisos con la sociedad civil.

En un intento por articular a la sociedad civil con la gestión y las políticas públicas, un participante ha propuesto superar las prácticas puramente reivindicativas, argumentando la necesidad de que los actores sociales internalicen los procesos de gestión política y gerencial de los gobiernos regionales y municipales. Se trata, según se sostiene, de dotar de mecanismos e instrumentos que ayuden a la formación de una sociedad civil crítica, propositiva, con un perfil más dialogante y con un manejo de las herramientas que exige la gestión pública.

Ha sido resaltado, en la ronda final de intervenciones del foro, que la sociedad civil debe promover el conocimiento y respeto a la matriz cultural de nuestros compatriotas amazónicos como sustento de los esfuerzos de inclusión. Así, por ejemplo, en la formulación de los planes de desarrollo concertado y en la elaboración de las políticas públicas, hay que tener en cuenta este enfoque intercultural. Se ha sostenido también que la práctica de la interculturalidad y reconocimiento de nuestra diversidad implica, en el caso de los pueblos indígenas, el respetar estrictamente la organización, representación y liderazgo que estos pueblos construyen.

En resumen, las opiniones en esta fase final del foro han expresado que la sociedad civil debe contribuir a que el modelo de desarrollo que se aplique en la Amazonía supere la concepción tradicional mercantilista que combina la exclusión de lo humano y el apetito voraz y depredador de lo natural. Han reclamado tener en cuenta que una de las más serias deudas que tiene nuestro país con gran parte de nuestros compatriotas es la exclusión y que, en el caso de los hombres y mujeres amazónicos, la exclusión que sufren es particularmente intensa porque supone el desconocimiento de su derecho a la vida, a la identidad y a su territorio.

“Se debe establecer mecanismos de diálogo efectivo entre el gobierno y los gobernados. Necesitamos una sociedad civil organizada (...) para proponer acciones de diálogo y que los parlamentarios se preocupen por los problemas de sus regiones.”

(Fabián Zapata - Región Piura).

Temas que no han sido abordados en detalle o que no muestran consensos y que merecen mayor discusión

- La planificación del desarrollo urbano de la Amazonía. No estamos solamente frente a un espacio rural de bosques, biodiversidad y comunidades nativas en áreas remotas. La Amazonía es también un espacio con una red de ciudades (con una alta tasa de crecimiento en los últimos años), con una población urbana constituida por nativos y migrantes que reclaman servicios y un modelo desarrollo que también los tome en cuenta.
- El impulso al Consejo Interregional de la Amazonía (CIAM), integrado por los gobiernos regionales de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios. La sociedad civil podría interesarse más en fortalecer este espacio llamado a proponer una estrategia común de desarrollo de las regiones amazónicas, impulsar grandes proyectos comunes y establecer modalidades de cooperación horizontal que potencien sus capacidades de gestión.
- El desarrollo de las mancomunidades municipales en el espacio amazónico sobre la base de la ley aprobada en el Congreso. Impulsar esta forma de asociación de los gobiernos municipales amazónicos, estableciendo alianzas o dando participación a las comunidades nativas, puede ser una forma de crear una institucionalidad ad hoc para muchas tareas del desarrollo (infraestructura local, desarrollo productivo y servicios básicos para los pueblos amazónicos), así como una cuestión verdaderamente crucial (la identificación y cuidado de áreas regionales y locales que requieran especial protección por su valor en términos equilibrio ambiental y biodiversidad).
- En el campo de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Amazonía, la formación de un consorcio entre las universidades amazónicas que, junto con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), puedan asumir el esfuerzo de generar conocimientos e impulsar proyectos sobre las propiedades y aplicaciones del potencial de recursos de las regiones amazónicas del país.
- La elaboración de una plataforma común de intereses, reivindicaciones y propuestas de las comunidades nativas amazónicas y las comunidades campesinas de la sierra. La defensa de la tierra comunal, de la identidad y del derecho al progreso, sobre la base del desarrollo regional y rural sostenible, es la base común de ambos tipos de organizaciones. Hay que tener en cuenta que los desequilibrios sociales y la inadecuada distribución de los recursos (la tierra y el agua, principalmente) en la sierra del país em-

pujan a muchos pobladores andinos a la migración hacia la selva, dando lugar a formas de agricultura no sostenible, deforestación, minería informal, asentamientos no planificados en las ciudades, etc. Evidentemente, todos estos fenómenos constituyen factores que terminan agravando los problemas de las regiones amazónicas.

- La descentralización fiscal para la selva. Se debe discutir si la Amazonía necesita un régimen especial que le asegure recursos en el marco de la descentralización. Debiera también examinarse con participación de la sociedad civil, incluidas las comunidades nativas, el balance que arroja el uso del canon petrolero y el canon gasífero, así como discutir qué han significado las exoneraciones tributarias y si ha sido beneficioso el esquema adoptado por San Martín de renunciar a dichas exoneraciones para recibir esos recursos directamente en inversión pública regional.
- La articulación entre comunidades nativas y empresas privadas con la intermediación y garantías del Estado para impulsar negocios inclusivos y mutuamente beneficiosos. El reto aquí es vincular el derecho a la tierra de las comunidades nativas y la necesidad de captar flujos de inversión privada para impulsar la producción. Las organizaciones de la sociedad civil harían bien en estudiar a fondo las experiencias existentes de acuerdos, convenios o contratos entre comunidades campesinas o nativas y empresas privadas, por ejemplo, para explotaciones forestales, y examinar la factibilidad de replicarlas en sus respectivas regiones.

“Cada parlamentario debe conocer el ámbito al que representa, y llevar al parlamento una propuesta de desarrollo, con visión definida, con quienes coordinar, consensuar y trabajar sobre puntos comunes.”

(Aída Isela Arredondo - Región Arequipa).

- Incidencia y vigilancia de las grandes inversiones en infraestructura en el espacio amazónico. Es el caso, por ejemplo, de las famosas carreteras interoceánicas que se construyen en el norte y sur, y que se proyectan también en el área central del país. La pauta de cómo intervenir la ha dado, en el caso de la carretera interoceánica del sur, el grupo de trabajo formado por la sociedad civil para el seguimiento y monitoreo de los impactos so-

bre el Ambiente y los derechos de los pueblos nativos. Algo similar debiera hacerse en el norte y centro, y no solamente con respecto a las carreteras. Recordemos un asunto que ha pasado casi desapercibido: el presidente García se ha comprometido con el Brasil a construir en el espacio amazónico, cerca de la frontera, seis centrales hidroeléctricas, que si no son bien manejadas desde el punto de vista ambiental pueden dar lugar a impactos catastróficos que en primer lugar sufrirán las comunidades nativas. ¿Qué dice o debe decir sobre esto la sociedad civil?

- Las capacidades técnicas e institucionales de regiones y municipalidades. Ciertamente, como dice uno de los participantes, que en las regiones, por ejemplo, hay un potencial importante en áreas diversas, que se traduce en ofertas de cursos de capacitación, que están disponibles y hay que aprovechar. Pero aquí se trata de las capacidades institucionales existentes en los órganos pertinentes de los gobiernos regionales: ¿cuán fortalecidas están las gerencias de Medio Ambiente de los gobiernos regionales amazónicos?, ¿con qué recursos humanos, métodos, instrumentos y logística cuentan para su tarea de preservar, ordenar, planificar, supervisar, los recursos naturales o para abordar, resolver o mitigar los problemas ambientales?
- El impulso de una reforma democrática que permita a los partidos y movimientos regionales postular candidatos directamente al Congreso. Ello podría ser una alternativa interesante para mejorar la calidad de la gestión parlamentaria y propiciar una mayor cercanía y control de la población sobre sus representantes. ¿Es realista y viable esta salida en el caso de la Amazonía?

Anuncios presidenciales: ¿Amenazas u oportunidades para la descentralización?

Moderado por *Eduardo Toche Medrano* *

Con motivo del mensaje presidencial de fiestas patrias, en el que Alan García anunció un conjunto de medidas con la finalidad de mejorar las condiciones para enfrentar los efectos de la crisis internacional en nuestra economía, decidimos dar inicio a un nuevo foro de discusión: el IX Foro de Debate.

La discusión se realizó entre el 7 de agosto y el 11 de setiembre. Contó con 52 intervenciones y 457 visitas de 13 regiones (Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín y Tacna).

El mensaje presidencial planteó una serie de reformas en materia de elección de representantes al Congreso y gobiernos regionales, descentralización, educación, salud, administración de justicia y la reducción de la pobreza. El texto base abrió los siguientes temas de discusión: (1) la descentralización y la participación, (2) la segunda vuelta electoral y (3) los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

* *Eduardo Toche Medrano. Magister en Historia, investigador de la Unidad de planificación y desarrollo estratégico del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO. Especialista en temas de violencia política, violencia social e instituciones estatales.*

Sobre el primer punto se subrayó la idea de que la «descentralización popular» que planteó el presidente García no armonizaba con el diseño que adoptaba el proceso en curso. Además, se plantearon tres cuestiones referidas a los núcleos ejecutores comunales: (1) ¿de qué manera estos núcleos ejecutores podían insertarse en el proceso de descentralización, dado que no estaban contemplados como mecanismo de este?; (2) ¿se han previsto los medios indispensables para rodearlos del debido control y transparencia?; y (3) ¿la multiplicación de obras —gastar más— es sinónimo de eficiencia y calidad del gasto público?

Sobre la segunda vuelta en las elecciones regionales, se consideró que la idea tenía, en principio, una buena orientación. En efecto, es poco lo que se ha hecho para fortalecer los espacios de representación en el ámbito regional, y eso trae como resultado problemas de legitimidad en las autoridades elegidas. Una de las preocupaciones en esa línea es el hecho de que las autoridades frecuentemente son elegidas con bajos porcentajes en la votación que no se corresponden con los porcentajes que obtienen en los concejos regionales.

Asimismo, el tema trajo a colación la situación de las organizaciones partidarias y movimientos políticos regionales, pues es evidente su fragilidad. Ante ello, la interrogante es si la medida adoptada es suficiente correctivo o si hay la necesidad de fortalecer a los partidos y sistemas políticos regionales. Todo esto está relacionado con la importancia que asignamos a la dimensión política regional.

Sobre el FONCOMUN, se discutieron los anuncios hechos por el presidente García: (1) la confirmación de la entrega de una «restitución» de 430 millones de nuevos soles para compensar la mengua sufrida por dicho fondo debido a la caída en la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV), su principal fuente; y (2) el anuncio de aumentar progresivamente el porcentaje del IGV destinado al FONCOMUN de dos a cuatro por ciento, «en cuatro partes anuales».

Ahora bien, todo parece indicar que la asignación del FONCOMUN ha sido, en términos generales, equitativa. Además, este fondo sirve, en la actualidad, para cubrir cerca del 50% del gasto corriente de las municipalidades. De hecho, de las 1.834 municipalidades de todo el país, el presupuesto de 423 municipalidades depende, en más del 50%, del FONCOMUN; y el de 1.137, en más de un tercio. En general, el este fondo representa el 28% de las fuentes de financiamiento del presupuesto público de los gobiernos locales.

Sobre la base de las cifras mencionadas se enfatizó la importancia del FONCOMUN, pero sobre todo, lo inexacto de afirmar que se estaba restituyendo a las municipalidades lo que se había dejado de pagarles. En efecto, la caída de la recaudación del IGV —principal fuente del FONCOMUN— y las devoluciones con cargo a este fondo que empezó a exigir la Ley de Tributación Municipal, generaron una significativa reducción de sus recursos, sin que lo prometido alcanzara la cifra que había sido extraída de los presupuestos municipales.

“Antes de lanzar nuevos ofrecimientos populistas, la descentralización se debe fortalecer con el cumplimiento de normas y procesos ya existentes, como el presupuesto participativo y la formulación de los planes de desarrollo concertado, en los cuales deben expresarse las necesidades de los diferentes territorios.”

(Elena Cueva Sánchez - Región Cajamarca).

Descentralización y núcleos ejecutores

En general, la discusión entre los participantes centró su interés en la denominada «descentralización popular». Las opiniones generalizadas fueron las siguientes: (1) son un mecanismo para partidizar el proceso descentralista y (2) no fomenta sino que, por el contrario, obstruye los canales participativos de la descentralización. De este modo, su existencia debilita el proceso de democratización.

En ese sentido, los participantes consideraron, en varias intervenciones, si no sería importante exigir al gobierno el cumplimiento de la normatividad vigente. Así, los denominados núcleos ejecutores vecinales no fortalecerían los presupuestos participativos (PP) ni la actualización o formulación de planes de desarrollo concertado (PDC).

Los núcleos ejecutores, más allá del sesgo político que empezamos a ver en su implementación, no parecen ser medios para llevar a cabo las obras que requiere una provincia o, peor aún, una región. En otras palabras, ser eficiente no es gastar más, sino gastar bien y hacerlo de esta última manera significa darle legitimidad a los usos de los recursos públicos.

A lo largo de las intervenciones se fue anotando que la instalación de estos núcleos ya estaba en curso y, aun cuando se extendió la preocupación acerca de cómo podrían articularse con los PP y los PDC, no surgieron planteamientos claros al respecto. Pareciera que esta propuesta del Ejecutivo es vista como completamente contradictoria respecto a los PP y los PDC; y, frente a ella, se afirma que el financiamiento de los mismos está comprometiendo recursos ya asignados por los mecanismos establecidos en el proceso de descentralización en curso.

En la medida que se ha avanzado con la implementación de los núcleos ejecutores, muchos temores se han hecho realidad: no solo están llevando a cabo obras del presupuesto participativo sino también por montos superiores al anunciado en el mensaje presidencial. Este hecho, tan delicado, condujo a César Villanueva, presidente regional de San Martín, a afirmar que los núcleos ejecutores son:

...un mecanismo transitorio que no institucionaliza formas ni canales. Cuando termina el proyecto, termina el núcleo ejecutor, y hay riesgos en lo que se refiere a la calidad de la obra y en los mecanismos políticos para fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales.

Sin embargo, los problemas no parecen estar únicamente en el plano «técnico». El 19 de agosto, Carlos Arana, el controvertido dirigente aprista, fue designado como director del programa Descentralización Popular, con lo cual se elevan las sospechas de politización en el uso de recursos públicos.

Para algunos de los participantes, sin embargo, los núcleos ejecutores serían una especie de mal menor ante la evidente inacción de los gobiernos locales y regionales, así como la falta de voluntad del gobierno central. Esta situación se debe a aspectos vinculados al estancamiento de la descentralización como el retraso para la implementación del plan de desarrollo de capacidades; el lento proceso de transferencia de competencias (y sin los recursos necesarios); la ausencia de una real descentralización fiscal, que incluya una reforma tributaria descentralizada; el nulo interés por promover los diversos mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social; los escasos equipos humanos para asumir las nuevas responsabilidades frente a salarios rebajados, etc.

En suma, ha habido consenso respecto a que la descentralización y la participación ciudadana vienen mostrando dificultades importantes, entre las que resaltan dos: la ausencia de transparencia, que daña los niveles mínimos de legitimidad de las autoridades; y la inexistencia de criterios técnicos que permitan superar el simple enlistado de obras que, muchas veces, no guardan relación entre ellas.

“La ineficiencia en el avance de la inversión subnacional, se debe: al retraso en la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidades, el lento proceso de transferencia de competencias y sin recursos, la ausencia de una real descentralización fiscal que incluya una reforma tributaria, el nulo interés por promover los diversos mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social...”

(Ana Espejo - Región Junín).

Otro tema materia de interés es cómo ubicar a la descentralización en el marco de una reforma integral del Estado. Esta cuestión suele abordarse en relación con los altos grados de corrupción existentes y la evidente falta de voluntad de las autoridades para implementar mecanismos de transparencia. Por el contrario, muchas de ellas muestran renuencia ante los sistemas de rendición de cuentas. En todo caso, si algo está muy presente, es la idea de que la descentralización es un proceso clave para la democratización del país, en tanto podría disminuir la profunda desigualdad y los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del país. Evidentemente, ello trae a colación el problema del centralismo, algo que no se reduce a la relación entre Lima y las regiones, sino que también se reproduce al interior mismo de las regiones.

Las deficiencias del proceso de descentralización también se debe a la poca voluntad manifiesta en los ámbitos locales y regionales, que no son «lo suficientemente capaces de realizar propuestas que contribuyan a una verdadera descentralización». Así, una cuestión pendiente sería el fomento de una movilización social descentralista que convierta al ciudadano en alguien con voz para interpelar a las autoridades: actualmente, las organizaciones sociales son sumamente débiles y aceptan las condiciones de las autoridades políticas para obtener beneficios muy específicos. En efecto, la descentralización no parece ser un tema prioritario para las organizaciones sociales. En esa línea, posiblemente el problema no sea la ausencia de interés por la descentralización, sino la poca capacidad para convertirla en un eje que atravesase todas las demandas de la sociedad y dejar de mirarla como un tema exclusivo, explicable en sí mismo.

Por otro lado, la discusión consideró la posibilidad de creación de un Ministerio de la Descentralización. Al respecto, se recordó que el proceso era dirigido, en el pasado, por una entidad autónoma el Consejo Nacional de Descentralización (CND) que luego pasó a formar parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en donde está actualmente sin mayor protagonismo.

Segunda vuelta en elecciones regionales

Un grave problema para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y la descentralización es la casi inexistencia de partidos políticos organizados. El temor de muchos ciudadanos a participar en política, por ser este un espacio muy desacreditado, se agudiza con la presencia de fuertes intereses económicos que «participan» con candidatos que los defenderán más allá de toda razonabilidad.

Por ello, se señala que es importante implementar la segunda vuelta en las elecciones regionales, porque de esa manera se daría más fuerza a autoridades locales y regionales que, muchas veces, se eligen con porcentajes muy bajos de votos.

Además, se sugirió que los partidos nacionales deberían descentralizarse (también las organizaciones sociales de segundo y tercer nivel como las federaciones y confederaciones). En ese sentido, se asumió que sería bueno revisar y poner al día la ley de partidos políticos, porque la versión actual no parece buscar el fortalecimiento de las organizaciones regionales y locales.

Asimismo, a propósito de los mecanismos que deben implementarse para otorgarle más legitimidad a las autoridades, se planteó un tema crucial: las revocatorias. En efecto, este es un procedimiento de control ciudadano que, si bien tiene mucha potencialidad democrática, ha sido distorsionado en la práctica, al ser usado como medio de obstrucción política.

“Hubiera sido importante mejorar la normatividad haciendo vinculante los acuerdos del presupuesto participativo, proceso que viene decayendo por la desilusión e incredulidad de los actores de la sociedad civil al ver burlada su participación en la mayor parte de municipios del país.”

(Jorge Meza - Región Pasco).

FONCOMUN

Si bien la propuesta de aumentar los recursos del FONCOMUN es una buena idea, no hay la confianza suficiente hacia las autoridades como para creerles que ello vaya a efectivizarse.

Muchísimas de las municipalidades rurales dependen casi exclusivamente de este fondo. Así, volvemos a preguntar: ¿es suficiente con aumentar los recursos para este fondo, tal como anunció el presidente García en su mensaje, o hay que buscar otras maneras de asignación? Como se sabe, actualmente se considera cantidad de población y grado de pobreza, entre otros indicadores, para realizar las asignaciones; y, según algunas evaluaciones, esto parece ser bastante equitativo.

Otra cuestión es la disminución que sufrirán las transferencias hacia los gobiernos locales y regionales por canon minero, en circunstancias en el que estos ya han comprometido dichos recursos. De darse una drástica disminución, esto los obligaría, en el peor de los casos, a depender más aún del gobierno central.

A esto hay que sumar el anuncio del premier Javier Velásquez Quesquén, en el sentido de que los recursos del FONCOMUN «se entregarán en función a resultados», sin que hubiera mayor precisión al respecto. Evidentemente, ello podría ser entendido como un intento de modificar los actuales criterios de distribución.

“Es necesario evitar que los núcleos ejecutores se partidicen y lograr que las acciones que realice, correspondan al Plan de Desarrollo Concertado de cada localidad, sino terminaríamos diseminando los recursos en obras intrascendentes.”

(Juan More - Región Piura).

Conclusiones

Para los panelistas, no hay dudas de que los anuncios presidenciales han estado cargados de partidización política y es poco o nada su contribución

para un proceso descentralizador que, por otra parte, muestra serias deficiencias y necesita, por lo mismo, de ajustes importantes para darle sostenibilidad hacia delante. Sin embargo, desde la percepción del moderador, pareciera que si bien existe bastante claridad sobre la acción del Ejecutivo, hay enormes dificultades para precisar las intenciones políticas de este y, a partir de ello, la posible estrategia para enfrentar la situación.

“Para fortalecer a los gobiernos locales se les debe otorgar presupuesto y quitar trabas de manera que faciliten la ejecución de obras (...), fortalecer los procesos participativos, y establecer una institución que dé asistencia técnica y fortalezca las capacidades de los municipios rurales.”

(Alexis Huaripata Torres - Región Cajamarca).

En esta misma línea, si bien las críticas y observaciones a los papeles que vienen cumpliendo los gobiernos locales y regionales, así como las organizaciones sociales, en el proceso de descentralización son correctas, también hay problemas para precisar la naturaleza de estas deficiencias. Por otro lado, el papel de los partidos políticos en la dimensión regional es un debate que aún no se ha formulado, y el anuncio de la segunda vuelta en las elecciones regionales propone la ocasión para iniciarlo sobre la base de darle más legitimidad al sistema de representación política. En ese sentido, bien podría ser una entrada para formular propuestas acerca de la naturaleza y composición del Congreso de la República, así como la pertinencia de consolidar espacios de representación en los ámbitos locales y regionales.

Finalmente, el debate sobre el FONCOMUN ha empezado a complicarse, y eso hace necesario no perder de vista la importancia que este fondo tiene para un número importante de municipalidades y el hecho de que es un recurso administrado centralmente. El supuesto aumento de los recursos del fondo no tendría impactos importantes, si no lo asociamos con otros factores como la disminución de las transferencias por canon minero y las variables utilizadas para proceder a su distribución.

Presupuesto Público 2010: Recentralización del gasto en un año electoral

Moderado por *Juan Narváez Henríquez**

A fines de agosto el Ministerio de Economía y Finanzas, envió al Congreso de la República el Proyecto de ley del presupuesto público para el año fiscal 2010. Este proyecto de ley generó reacciones en diversos sectores, por lo cual consideramos oportuno efectuar un análisis del mismo en la Red Participa Perú.

Es así que del 28 de setiembre al 19 de noviembre se desarrolló el X Foro de Debate. Este foro contó con 42 intervenciones y 475 visitas correspondientes a participantes de 12 regiones (Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura y San Martín). Presentamos a continuación la síntesis de los principales aspectos tratados.

* *Juan Narváez Henríquez. Especialista en temas de descentralización y presupuesto público.*

Las inconsistencias macroeconómicas del Ministerio de Economía y Finanzas: crisis y presupuesto

Uno de los temas que han sido abordados con mayor recurrencia en la primera parte del foro es el correspondiente a la poca credibilidad que tiene la política económica del Gobierno, en particular la política macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cargada de anuncios, proyecciones y medidas de muy poca transparencia. Como ha sido señalado en varias intervenciones, la existencia de información veraz y consistente sobre la marcha de la economía, así como la formulación de orientaciones claras y predecibles de política económica, son necesarias para que los diferentes agentes económicos, incluyendo a los pequeños productores y a la población en general, tomen apropiadamente sus decisiones de consumo y de inversión.

En este sentido, los participantes del foro han cuestionado el optimismo que ha venido teniendo el MEF con respecto al impacto de la crisis en el Perú. Con cierta insistencia ha sido citado lo planteado en el texto base, referente a que en octubre de 2008, cuando estalló la crisis internacional, el MEF estimó un crecimiento del producto bruto interno (PBI) para el presente año de 7%; posteriormente, redujo su proyección a 5%; y, en la actualidad, maneja una cifra de alrededor del 2%. A pesar de que esta predicción es significativamente inferior a la inicial, aún sigue siendo imprecisa, dado que la mayoría de analistas auguran un crecimiento del PBI de entre cero y uno por ciento para el año 2009.

Ha sido evidente para todos los participantes del foro, la intención del Gobierno de construir una imagen sobre la situación económica del país en la cual se minimiza el impacto de la crisis. Luego de sus persistentes predicciones fallidas sobre el crecimiento del PBI, el MEF viene planteando como logro suyo el hecho de que el Perú presente un crecimiento económico positivo en el 2009, aunque este sea cercano a cero. Ello, ciertamente, contrasta con lo que viene ocurriendo en otros países latinoamericanos, que tendrán disminuciones de su PBI al final del año.

En contraposición al argumento del MEF descrito en el párrafo anterior, el moderador del foro planteó que el impacto de la crisis debería ser medido también por la diferencia de crecimiento entre el 2008 y el 2009, que en el caso peruano pasa de cerca del 10% a casi cero. Desde este punto de vista, el Perú es uno de los países que ha experimentado un mayor impacto negativo de la crisis. Esta discusión pasó casi inadvertida para los participantes del foro, que no realizaron mayor comentario al respecto.

Por otro lado, las intervenciones han criticado la inconsistencia del MEF, al haber elaborado el presupuesto para el próximo año asumiendo que el crecimiento de la economía será de 5% en el año 2010. Este supuesto, al seguir siendo optimista y sobreestimar el PBI, genera complicaciones en la proyección de los ingresos fiscales y en las expectativas de los agentes económicos. Muchos participantes han señalado que las equivocaciones sistemáticas del Gobierno, así como sus acciones incoherentes con respecto a su discurso, generan mucha incertidumbre y desconfianza en la sociedad. Ello perjudica seriamente el desenvolvimiento de la economía, afectando principalmente la supervivencia de los pequeños productores y el consumo de la población.

Asimismo, una estimación de crecimiento del PBI en cinco por ciento para el próximo año significa asumir que la crisis ya acabó. Por lo tanto, una perspectiva macroeconómica no justifica un incremento del 13% del presupuesto nacional. Más razonable es pensar que, en realidad, el MEF no cree en su proyección de crecimiento de cinco por ciento, que solo formaría parte de la propaganda mediática del Gobierno, y que, en su lugar, tiene una estimación más modesta de alrededor de dos por ciento. La mayoría de participantes del foro opinan que, de ser así, el aumento del presupuesto en 13% sí sería coherente como medida destinada a contribuir en la reactivación de la economía. El problema sigue siendo la actitud persistente del Gobierno en no ser transparente con la situación de crisis del país y en dar información inexacta a la población.

Varias intervenciones han coincidido en que no hay en el presupuesto propuesto por el MEF suficiente claridad sobre cuál es la política anticrisis para el 2010. Tampoco se conoce la estrategia que se tendrá para impulsar los sectores productivos y el empleo, y menos aún las acciones que se tomarán para aliviar la pobreza que se ha profundizado con la crisis. Esta indefinición del Gobierno respecto a sus políticas frente a la crisis le permite mucho margen de acción para una asignación del presupuesto de manera antojadiza y discrecional.

Finalmente, los participantes del foro coinciden en que al MEF solo le interesa la estabilidad macroeconómica y no tiene ningún diagnóstico de la crisis desde las regiones, por lo cual el presupuesto no refleja medidas que permitan enfrentarla desde enfoques territoriales y sectoriales.

“Es una pena que este año el gobierno central se haya adjudicado un elevado porcentaje de presupuesto. ¿De qué desarrollo, de qué inclusión estamos hablando cuando se excluye de manera tan irresponsable a los gobiernos locales?”

(Deisi Luna - Región San Martín).

Los objetivos electorales del Gobierno y su campaña de desprestigio

Otro tema que ha sido aludido con mucha frecuencia en el foro es la intencionalidad electoral del Gobierno al momento de formular el presupuesto 2010. La mayoría de intervenciones ha opinado que el incremento desproporcionado del presupuesto del Gobierno y el respectivo recorte de las municipalidades representa una maniobra encaminada a satisfacer los objetivos electorales del gobierno de turno.

Muchas opiniones han concordado en que el crecimiento global de 13% del presupuesto es razonable y beneficioso como política macroeconómica destinada a reactivar la economía. Lo reprochable es que dicho incremento beneficia casi exclusivamente al gobierno central. La disminución de los recursos para las municipalidades representa una agresión explícita, sobre todo porque estas presentan mucha debilidad política para exigir y negociar la restitución de su presupuesto. En este contexto, los núcleos ejecutores son percibidos por los participantes como el instrumento político para que el Gobierno pueda gastar más y favorecer sus objetivos electorales.

Con la finalidad de justificar estas acciones, el Gobierno ha realizado una exitosa campaña de desprestigio en contra de los gobiernos regionales y locales, y esta ha calado muy fuertemente en la opinión pública. De acuerdo a las intervenciones de muchos participantes, ha podido identificarse que una buena parte de estos comparten las críticas que se hacen a la gestión de gobiernos regionales y municipales. En este contexto, se ha debatido intensamente en el foro sobre la existencia o no de razones técnicas que avalen la recentralización de los recursos públicos.

“Los gobiernos locales como instancias subnacionales, son quienes están mas cerca de la población y requieren mayor presupuesto para responder a las demandas y necesidades locales. Con este recorte presupuestal, los gobiernos locales, tendrán menor inversión en proyectos de desarrollo.”

(Darío Torres - Región Ayacucho).

Con la finalidad de enriquecer el debate, se mencionaron algunos datos sobre el desempeño de la gestión de los gobiernos subnacionales. En primer lugar, la inversión de los gobiernos regionales y municipalidades viene incrementándose año tras año de manera sostenida. Entre los años 2004 y 2008, los gobiernos regionales han aumentado su inversión en 263%, mientras que los gobiernos locales en 289%. Estas cifras significan que, en promedio, las regiones y las municipalidades invierten cada año cerca de 40% más respecto al año anterior. Por lo tanto, no puede hablarse de lentitud en el gasto.

En segundo lugar, otro aspecto del ataque del Gobierno hacia los gobiernos subnacionales se basa en que estos tienen muchos saldos de recursos no utilizados. Ello solo es cierto en algunas regiones y municipalidades que han recibido altos ingresos por canon. Ello ha hecho que sus recursos crezcan en porcentajes muy superiores a los porcentajes de aumento del gasto de inversión de dichos gobiernos. La gran mayoría de regiones y municipalidades tienen saldos inexistentes o muy pequeños.

Por el contrario, el gobierno nacional presenta la mayor cantidad de saldos de balance. En el año 2008, el gobierno nacional dejó de ejecutar 8.800 millones de nuevos soles, mientras que los gobiernos locales, 6.000 millones. En dicho año, los gobiernos regionales tuvieron un saldo de 3.369 millones.

Por otro lado, algunas intervenciones señalaron que la eficacia de la descentralización no solo depende de la cantidad de recursos transferidos a los gobiernos subnacionales, sino también de aumento de sus capacidades operativas y de planeamiento, que en muchos casos son bajas. Al respecto, uno de los hechos aludidos por los participantes, que estaría mostrando con mayor nitidez las grandes limitaciones de los gobiernos regionales y locales, es que

estos, en su gran mayoría, no han sido capaces de implementar medidas anticrisis en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

No obstante lo anterior, se debe recordar que existen normas que impiden a regiones y municipalidades tener una política expansiva de recursos humanos que les permitan contar con mejores profesionales, dado que la creación de plazas y el aumento de sueldos a sus funcionarios están restringidos. A pesar de estas restricciones, puede observarse grandes esfuerzos de los gobiernos regionales y locales por mejorar la capacidad y eficiencia de su gasto. En el año 2004, la inversión representó el 15% del gasto en personal, mientras que en el 2008 alcanzó el 41%. Ello significa que existe una mayor inversión con menos gasto de planillas.

Ha sido casi un consenso entre los participantes del foro que las regiones y municipalidades presentan grandes problemas y que pueden mejorar en mucho su gestión. Se requiere mayor eficacia y eficiencia en sus tareas operativas, elevar la calidad de sus profesionales, mejorar el impacto de sus políticas, así como aumentar la transparencia para evitar la corrupción y el uso electoral de sus recursos. Sin embargo, también se señaló que la solución a dichos problemas no es la recentralización del presupuesto, dado que el Gobierno presenta ineficiencias y dificultades de magnitud similar, e incluso mayor, que las regiones y municipios. Por otro lado, mantener la descentralización de los recursos permite que la sociedad civil pueda implementar procesos de vigilancia y fiscalización con mayor impacto y más cercanía a las instancias de toma de decisión.

Finalmente, gran parte de los participantes ha reconocido la necesidad de que los gobiernos regionales y locales realicen una distribución más equitativa de la inversión al interior de las localidades y departamentos, evitando el uso de recursos en gastos poco útiles como palacios municipales, plazas de toros y monumentos superfluos. Al respecto, dichos casos, si bien son ciertos, representan una proporción ínfima de la inversión ejecutada por los gobiernos subnacionales y que no deberían ser generalizados. La propaganda del Gobierno utiliza estos hechos como una de sus justificaciones para la recentralización del presupuesto.

Los inconvenientes de la recentralización de la inversión pública

Un tema que ha sido ampliamente debatido en el foro consiste en los inconvenientes que ocasionaría un proceso de recentralización de la inversión pública en el Gobierno, y eso es claramente identificable en la propuesta de presupuesto presentada por el MEF. Al respecto, ha sido señalado con claridad, en muchas intervenciones, que dicho proceso significaría un grave error que, en el mediano plazo, afectaría principalmente los departamentos y provincias más pobres.

“Lo que hace el MEF es monopolizar los recursos y de acuerdo a criterios poco claros redistribuirlos sin coordinación previa con los actores involucrados.”

(Katte Romero - Región Piura).

Uno de los argumentos más utilizados para sustentar la afirmación anterior se fundamenta en que los gobiernos regionales y locales tienen una mayor cercanía con la población y conocen mejor sus necesidades, por lo cual la inversión ejecutada por estas instancias de gobierno tendrá mayor impacto en mejorar la calidad de vida de las personas que habitan estos territorios. Ello no ocurre con los ministerios o programas nacionales del Gobierno, cuyas intervenciones son generalmente de carácter homogéneo, sin tener en cuenta las particularidades geográficas y culturales de cada zona.

Por otro lado, en el contexto de la crisis, es recomendable que los proyectos pequeños y de corta duración sean ejecutados por las municipalidades. Ello permite darle a dichas inversiones un mayor impacto reactivador de la economías locales, dado que las compras de insumos y la contratación de mano de obra suele ser obtenida en su mayoría a través de proveedores locales. Además, como ya se mencionó, la mayoría de gobiernos locales vienen demostrando en los últimos años importantes niveles de rapidez en la ejecución de dicho tipo de proyectos.

Finalmente, el moderador del foro añadió que el peso de la inversión pública como motor de las economías regionales y locales es mucho mayor en las

provincias que en Lima, hecho que significa que el MEF debería asignar, a los gobiernos regionales y a las municipalidades, un papel más importante en la implementación de la estrategia anticrisis, debido a que su velocidad de ejecución ha venido siendo mayor a la del Gobierno.

Presupuesto público, desarrollo social y esquemas de incentivos

Un elemento que ha estado presente en casi todas las intervenciones que se han hecho en el foro es la casi nula vinculación entre las tareas de planificación y la formulación del presupuesto. Evidentemente, la razón más importante para ello consiste en que el Estado no lleva a cabo procesos serios de planificación, y el gobierno de turno no tiene ningún interés en implementarlos.

A juicio de muchos participantes, esta situación genera que el presupuesto no se constituya en una herramienta de desarrollo y se convierta, en su lugar, en un instrumento de carácter inercial, que no utiliza indicadores de necesidades para distribuir los recursos públicos. En este sentido, existe una larga tarea para el Estado: la de ir desarrollando sistemas de información integrados e indicadores de reparto de recursos específicos para cada sector: educación, salud, agricultura y transporte.

Asimismo, varias participaciones han señalado que la asignación de recursos públicos para las diferentes unidades ejecutoras de los tres ámbitos de gobierno debe corresponder también a criterios de desempeño y eficiencia. Ello significa que debería asignarse recursos adicionales a aquellas instancias del Estado que alcancen resultados y presenten mejoras en su gestión. Sobre el particular, llama la atención que el presupuesto por resultados (PPR) estuviera ausente del debate y no fuera aludido más que en una intervención aislada.

Por otro lado, los mecanismos de incentivos son necesarios y deberían ser implementados por el Estado rápidamente. Sin embargo, los incentivos deben estar ligados solamente a recursos adicionales y no comprometer gastos que son ineludibles (llamados también rígidos) como el pago de planillas y la adquisición de bienes y servicios vinculados a educación y salud. De lo contrario, los resultados podrían ser aún más perjudiciales para la gestión.

Por ejemplo, las municipalidades que cuentan con una población en posibilidades económicas de tributar deberían tener la alternativa de obtener recursos

adicionales por el aumento de su presión tributaria. Asimismo, aquellas municipalidades que tienen una población demasiado pobre como para tributar deberían contar con una asignación presupuestal más centrada en indicadores de necesidades que en esquemas de incentivos tributarios. En resumen, se trata de utilizar mecanismos mixtos de acuerdo con cada caso.

“Desde las organizaciones sociales sería bueno hacer incidencia para que la formulación de los presupuestos respondan a los planes nacionales y regionales.”

(Avelino Valer - Región Pasco).



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

desco



cipca-perú



cedep



cbe

ceder

CEDEPAS



IDS

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315
www.participaperu.org.pe
propuest@desco.org.pe