



# NOTA N° 42

## LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

### LA NOTICIA

Con la presencia de 742 participantes, integrantes de delegaciones de 24 regiones del Perú, se llevó a cabo la IX Convención Nacional de Desarrollo Social (CONADES) en Huampaní, Lima, del 3 al 5 de diciembre del año que pasó.

### EL RESUMEN

La IX CONADES tuvo una serie de actividades previas que ayudaron a preparar su realización. Éstas se iniciaron con el IV Encuentro Nacional de Delegados realizado en junio del 2004. Además, con el apoyo del **Grupo Propuesta Ciudadana**, se organizaron encuentros macro regionales que han debatido temas centrales de la agenda de la IX CONADES.

El primero de los tres días de la CONADES se inició con la presentación del evento y la bienvenida a los diferentes delegados por parte de la Secretaría Técnica. En este marco se desarrolló una mesa en la que participaron representantes de la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Única de Trabajadores, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, la Federación de Mujeres de los Comedores Populares de Lima y Callao, y el Grupo de Iniciativa de CONADES.

El primer día se cerró con una Mesa Redonda cuyo tema se centró en los objetivos del milenio. Para el planteamiento general de la temática

se contó con la participación de Luis Varga en representación del PNUD y de Patricia Garcé, en representación de *Social Watch* y de la Campaña Mundial de Sociedad Civil para la Lucha contra la Pobreza.

El segundo día se inició con la presentación de informes de los diversos eventos regionales preparatorios de la IX CONADES. Luego se desarrolló una mesa redonda sobre «Economía, Estado y Equidad», la que contó con la participación de Héctor Béjar del CEDEP, Javier Azpur del Grupo Propuesta Ciudadana y Diana Miloslavich de Flora Tristán.

Culminada esta segunda mesa se pasó al trabajo de grupos, los cuales fueron organizados en función de siete temas: bases económico-productivas y modelo de desarrollo sostenible; situación internacional y posicionamiento del Perú; condiciones de vida, servicios y políticas públicas; mujer, género, generación, pueblos indígenas y diversidad; rol del Estado, reformas constitucionales y descentralización; políticas públicas de comunicaciones para el desarrollo y la democracia; organización nacional y descentralizada de CONADES para la nueva coyuntura.

Durante el tercer día se presentaron a la plenaria los análisis, las propuestas y las resoluciones acordadas en cada una de las comisiones. Héctor Béjar, en representación del Grupo de Iniciativa, hizo una primera síntesis a partir de la presentación hecha por las comisiones de trabajo. Esta síntesis fue respaldada por el conjunto de los asistentes y se acordó su distribución por los distintos mecanismos de comunicación

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

con los que cuentan las instituciones y organizaciones integrantes de la CONADES.

Federico Arnillas, Secretario Ejecutivo de la CONADES señaló que éste es un foro orientado a la construcción de propuestas y criterios programáticos entre las diversas organizaciones de la sociedad civil peruana. Indicó que es fundamental «consolidar en un discurso convergente las propuestas sectoriales y territoriales que hay en el país, de tal manera que los puntos centrales de tensión y de confrontación entre las organizaciones sociales puedan ser administrados, es decir, reducir el potencial de conflictos sobre la base de una manera de cooperar entre nuestras organizaciones».

### EL ANÁLISIS

#### **Las propuestas de la sociedad civil para el proceso descentralista**

El **Grupo Propuesta Ciudadana** participó en la IX CONADES como parte del Grupo de Iniciativa y coordinando la comisión temática denominada 'Rol de Estado, Reforma Constitucional y Descentralización' la cual se dividió en cinco subcomisiones: rol del Estado, reforma constitucional y descentralización, financiamiento y orientación del gasto público, modernización del Estado y recomendaciones de la CVR. Se acordó que cada subcomisión cuente con una resolución. Se encargó al **Grupo Propuesta Ciudadana** la preparación de las resoluciones, salvo aquella sobre las recomendaciones de la CVR, que fue elaborada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Como preparación para el trabajo que realizaría esta comisión durante la CONADES, Propuesta Ciudadana organizó un taller de trabajo con las instituciones que forman parte del Grupo de Iniciativa de CONADES para discutir las resoluciones de cada subcomisión. Gracias a este trabajo entre instituciones, se pudo contar con propuestas de resoluciones como insumos para el trabajo de la comisión en el segundo día de la Conferencia. Sobre esta base y con el aporte de sus participantes, en cada subcomisión se pudo elaborar una resolución que fue presentada en la plenaria general. (La resolución completa de este grupo de trabajo -como parte del Informe Narrativo de la IX CONADES- se encuentra en [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe))

En cuanto a las propuestas orientadas a mejorar el proceso de descentralización, éstas se inscriben en el marco general de la afirmación del proceso como una política de Estado que constituye la base de la refundación del país, siempre y cuando se enfoque en una perspectiva de Desarrollo Humano, respetando su gradualismo.

Nueve ejes articulan las propuestas de esta comisión en el terreno de la descentralización: la integración regional; la participación ciudadana; los planes concertados de desarrollo; los proyectos de inversión regionales y locales; los recursos humanos en los gobiernos regionales y locales; la reforma tributaria; la descentralización del presupuesto; la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales y la necesidad de consolidar un organismo que dirija el proceso de descentralización ante la pasividad del CND; y, por último, la necesidad

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

de involucrar a los partidos políticos en el proceso de reforma descentralista.

Las propuestas a las que se arribaron fueron las siguientes:

- Incorporar a los actores sociales, económicos e institucionales, nacionales y de las distintas regiones a la consolidación de la descentralización.
- Perfeccionar la ley de incentivos para la integración y formación de regiones. Promover la consolidación de los espacios económicos macrorregionales, incrementando las capacidades e incentivos a las Juntas de Coordinación Interregional.
- Revisar las interrelaciones de las políticas económicas y sectoriales dentro de una macrorregión, así como la necesaria complementariedad nacional entre sectores y grandes espacios regionales. Asimismo debe tomarse en cuenta los corredores económicos en la conformación de las regiones.
- La sociedad civil y las regiones deben tener un rol activo en la definición de los acuerdos de integración comercial que está negociando el país.
- Exigir la modificación del marco normativo de la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada a fin de ampliar

la presencia de la sociedad civil en las instancias de concertación de los gobiernos regionales y locales.

- Promover espacios de diálogo y acuerdo del conjunto de la sociedad regional y local con sus delegados ante los CCR y CCL, para garantizar las condiciones mínimas que permitan su funcionamiento, así como para ampliar el acceso a la información y el análisis que tienen estas instancias que forman parte de la estructura del gobierno regional y local.
- Debatir ampliamente y propiciar la aprobación por el Congreso de una nueva ley de participación y control ciudadano.
- Fortalecer, democratizar y elevar la capacidad de propuesta de los actores sociales e institucionales para consolidar la participación ciudadana en la reforma descentralista. Las ONG deben ser una base técnica y programática generadora de información e insumos para la construcción de una visión compartida de región, la definición de los planes concertados y la negociación de la prioridad de las inversiones.
- Establecer criterios que permitan ordenar, de la manera más objetiva posible, los proyectos de inversión que corresponden en forma prioritaria a cada nivel de gobierno, para reducir así el riesgo de la atomización de los recursos de inversión.
- Elevar el nivel técnico y profesional de los equipos de gobierno

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

regional, que en muchos casos son seleccionados con criterios partidarios o familiares. El fortalecimiento de las instancias descentralizadas requiere una transformación profunda de la estructura organizativa del Estado, a fin de adecuar su funcionamiento a las diversas realidades regionales.

- Concordar una ley marco de funciones y competencias del Estado, para superar la duplicidad y los posibles conflictos entre los diversos niveles del sistema gubernamental.
- Ampliar la descentralización del presupuesto público, en el marco de una transferencia gradual y sostenida de las competencias.
- Poner en marcha una reforma tributaria equitativa y descentralista, que permita elevar la capacidad de inversión de las instancias descentralizadas y mejorar sus condiciones para contar con recursos humanos regionales más calificados.
- Promover la determinación del canon sobre la base del valor bruto de la producción, para lograr una retribución justa a las localidades y regiones.
- Ejecutar un plan piloto, a cargo de la SUNAT, en el que se exija a los principales contribuyentes que remitan la información sobre sus unidades productivas por departamento, para evaluar los resultados que se podrían obtener con su procesamiento.

- Asegurar que la elaboración de planes quinquenales y anuales sea un ejercicio de concertación entre las autoridades nacionales, regionales y locales.
- Diseñar y poner en práctica un plan de asistencia técnica y de capacitación de mediano plazo, que contribuya a que en las regiones y localidades se desarrollen las capacidades necesarias para cumplir con las condiciones para acceder a las competencias definidas en el plan quinquenal.
- Mejorar el sistema de acreditación definiendo una tipología de gobiernos regionales y locales en vez de crear una instancia de acreditación burocrática a autoridades electas democráticamente. Ajustar los programas de formación de capacidades, así como trabajar en la perspectiva de fortalecer las diversas instancias e instrumentos que requiere el proceso.
- Consolidar una instancia de conducción estratégica del proceso de descentralización ya que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) no ejerce liderazgo del proceso. Los representantes del Ejecutivo en el Consejo deben tener capacidad de decisión.
- Sensibilizar a los partidos políticos para que sean actores de la participación. Fortalecer los sistemas de vigilancia ciudadana y demandar la obligatoriedad de la rendición de cuentas trimestrales.

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Cabe señalar que la CONADES incorpora las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación como parte de su evaluación de la situación de nuestro país. Entre estas propuestas se encuentra la aplicación del Llan Integral de Reparaciones que ha sido discutido y precisado en el evento y que orientará la participación de CONADES a través de la ANC y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en la Comisión Multisectorial de Alto nivel encargada de su seguimiento.

### Algunas reacciones e impresiones de los participantes

#### a. El momento político y las urgencias de la agenda descentralista

Juan José Gorriti, representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) expresó sus expectativas sobre esta IX CONADES: «es mucho más importante que otras porque nos encuentra en una situación pre electoral, con un modelo ya desgastado, pero además sin fuerzas progresistas que defiendan intereses populares». Respecto del proceso descentralista su impresión es que no hay una voluntad política manifiesta para apoyar este proceso: «se tiene que descentralizar el Presupuesto General de la República, la gestión, el control, es decir tiene que ser algo más que una ley, tiene que haber una voluntad descentralizadora real y efectiva», manifestó. Gorriti declaró además que la CGTP ha encargado una opinión especializada respecto de los últimos desarrollos legales de la descentralización (el marco legal de la acreditación para la transferencia de funciones, por ejemplo).

Según Gorriti, el movimiento social está muy activo en especial como

respuesta a la «excesiva centralización» y señala: «en algunos pueblos no ven que sus derechos sean respetados incluso el de cómo elegir o nombrar a sus autoridades». En ese sentido, «se pone en evidencia la necesidad de impulsar aun más rápido la descentralización».

Por su parte, Jesús Manya de la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, es crítico respecto del sistema de acreditaciones: «el centralismo no está en condiciones morales ni técnicas de asumir la acreditación de las regiones porque el gran culpable del fracaso de las regiones en los últimos cientos de años ha sido el centralismo. Esta es una pugna de fuerzas, más que técnica y jurídica, política...el centralismo toma el criterio patriarcal, paternalista, de pensar que las sociedades regionales somos incompetentes y que no tenemos cuadros profesionales calificados. Eso es una falacia porque en las regiones sí existen profesionales con mucha trayectoria...en el centralismo existe esa tendencia de buscar un conjunto de argumentos para ir postergando esa transferencia que, en el fondo, pondría en peligro la consolidación de las regiones.»

Sin embargo, Manya destaca los aspectos positivos en cuanto a la participación ciudadana: «la participación en los CCL y CCR es bastante positiva para ser un primer paso, en el presupuesto participativo la participación también va mejorando, está empezando a hacerse conciencia en la comunidad, en las OSB, organizaciones profesionales y otros, acerca de la responsabilidad sobre los recursos. A medida que esta conciencia se vaya consolidando, la descentralización en esos temas va a ser irreversible».

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La «desconexión» entre el sector público y la sociedad civil también fue abordada desde una perspectiva autocrítica, como lo manifestó Eliana Arce, regidora de la municipalidad de Casma: «yo por ejemplo tengo experiencia en la arena política. También he sido una promotora de estos procesos desde el trabajo en la sociedad civil. Por un lado, la sociedad civil, a través de estos espacios, es como que fuéramos una elite que tenemos conocimiento, pero no tenemos el poder, mientras tanto las autoridades tienen el poder pero no el conocimiento, ahí hay un divorcio que no permite articular de manera sostenida o de manera adecuada las propuestas que se construyen desde la sociedad civil, para que éstas sean acogidas o canalizadas como deben ser».

Respecto de los retos de la descentralización, Federico Arnillas señaló que tanto la clase política como el Gobierno han vacilado a la hora de decidirse a impulsar el proceso de descentralización. «En el caso específico del Gobierno creo que pudo haber pasado a la historia como el Gobierno que consolidó un proceso de descentralización y no solo como el que abrió un proceso», declaró el representante de CONADES.

El Gobierno debería tener en cuenta, según Arnillas, que la descentralización es un proceso para legitimarse y no una amenaza, «en cierta medida podría disminuir la presión sobre el Gobierno, porque la gente le reclama que haga cosas. Podría haber bajado la presión simplemente consolidando el proceso, afirmando que es un proceso de descentralización y efectivamente haciendo mejoras de capacidades en los espacios regionales y locales para que el proceso efectivamente se lleve a cabo», dijo.

### **b. La CONADES frente al ALCA y al TLC**

Uno de los temas que más interesaron a los participantes de las diferentes regiones fue el del TLC. Así lo expresó Washington Mendoza, representante cusqueño de la Confederación Campesina del Perú: «la campaña peruana frente al ALCA y el TLC, en este IX CONADES, ha ganado más adeptos y un mayor consenso de que este tratado tiene que someterse a una consulta popular o a un referéndum, por eso hoy estamos en plena recolección de firmas».

### **c. Las perspectivas de la IX CONADES**

Federico Arnillas respondió acerca del carácter aparentemente más reducido de esta Conferencia en comparación con las realizadas en años anteriores: «en esta etapa sentíamos que era más conveniente tener un formato más cerrado, no traer tantos invitados de afuera, sentarnos más entre nosotros, escuchar nuestras diferencias para poder identificar dónde están los consensos y desarrollarlos hacia delante», señaló.

En palabras de Washington Mendoza: «CONADES es como un verdadero FORO PERÚ, va a seguir siendo vigente mas aún cuando tiene articulación y relación con el FORO SOCIAL MUNDIAL, del 2005. Entonces, creo que la agenda que cada vez se viene proponiendo con más precisión va a seguir siendo válida para el siguiente gobierno. El conjunto de organizaciones sociales que hemos participado en esta IX CONADES nos iremos con un conjunto de iniciativas a implementar».

## TEMA: LA IX CONADES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En suma, una nueva expresión de cómo CONADES se consolida como el foro de la sociedad civil peruana, que –en respuesta al escenario político de agotamiento de la transición democrática e inminencia de procesos electorales- pone el acento en desarrollar una propuesta programática que responda a los intereses y las expectativas de las mayorías populares.

### IDEAS FUERZA

- La novena edición de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social contó con la participación un importante número de representantes de sociedad civil y de funcionarios regionales de todo el país.
- La oportunidad para la refundación nacional sobre nuevas bases éticas, sociales, políticas y económicas que abrió la caída del régimen fujimorista se está cerrando ante la pasividad del Gobierno Central.
- Las propuestas sobre el proceso de descentralización del **Grupo Propuesta Ciudadana a la IX CONADES** se enriquecieron en el debate con los actores regionales y las organizaciones sectoriales.
- La reforma de la constitución debe ser la base para la reforma del Estado.
- Es necesario impulsar la participación peruana organizada en el Foro Social Mundial a realizarse en Porto Alegre en enero de 2005 y fortalecer allí nuestras alianzas globales frente al neoliberalismo y por un mundo con justicia y sin pobreza.
- La IX CONADES coordinará acciones para recolectar firmas y lograr la convocatoria al Referéndum nacional para decidir si un

número representativo de peruanos estamos de acuerdo con la firmar del TLC con Estados Unidos.

- Los servicios de agua deben ser excluidos del proceso de privatización y es necesario crear un organismo autónomo para defender los derechos de los ciudadanos frente a los medios de comunicación públicos y comerciales, y, finalmente, la CONADES acordó garantizar la territorialidad de los pueblos indígenas en el proceso de integración de regiones.

### REFERENTES CLAVE

- Federico Arnillas, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Centros (ANC) y Secretario Técnico del Grupo de Iniciativa de CONADES
- Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana
- Juan José Gorriti, Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú