



Conferencia Nacional Sobre Desarrollo Social

CONADES

Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado

NUDOS CRÍTICOS Y PROPUESTAS PARA EL QUINQUENIO 2011-2016

**La conducción de la reforma descentralista, la
transferencia de competencias y funciones, el
presupuesto participativo y la lucha anticorrupción**



DOCUMENTO DE TRABAJO

ABRIL 2011



PRESENTACIÓN

En el marco de la realización de la XVI Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, una de sus Comisiones, la de Descentralización y de Reforma del Estado ha considerado oportuno compartir algunos documentos que se enmarcan en la permanente discusión que se viene llevando a cabo respecto a los aspectos centrales en los que se debería incidir para que se generen mejores condiciones para promover la reforma del Estado peruano, particularmente en el aspecto referido a la descentralización.

La mencionada Comisión ya ha emitido un informe sobre la situación actual de la descentralización en el cual también ha aportado con la elaboración de una propuesta de agenda descentralista que pueda servir de referente para las nuevas autoridades políticas nacionales, regionales y municipales. Igualmente correspondería a otros actores sociales y económicos que hagan suyo el compromiso de la promover y profundizar la descentralización en todos sus aspectos, contribuyendo en hacer realidad la gobernabilidad democrática.

Lo que luego la Comisión ha trabajado y compartimos en este documento de trabajo es el desagregado de algunos temas considerados prioritarios tales como:

-  La conducción concertada del proceso de descentralización, tan venido a menos en estos años luego de la desactivación del CND.
-  La transferencia de competencias y funciones y los mecanismos para hacerla realmente efectiva y eficiente.
-  El presupuesto participativo como instrumento más significativo en el proceso de forjar democracia participativa.

 La lucha contra la corrupción, considerada como uno de los más grandes flagelos de la sociedad y que afecta notoriamente no solo la base económica sino la estructura moral del país.

Lo que se pretende de esta manera es no solo presentar un diagnóstico de la situación en cada uno de estos tópicos sino principalmente dar a conocer las propuestas que contribuyan a cambios importantes en la gestión del Estado y en las acciones que realicen las organizaciones sociales tendiente a lograr que la descentralización recupere su importancia y constituya una de las reformas que con mayor dinamismo y decisión política se promueva en este escenario de autoridades políticas municipales y regionales electas hace unos meses y en las nacionales que ejercerán su mandato a partir de julio de este año.

Esperamos que desde CONADES se definan las tareas que al respecto la sociedad civil organizada deberá propiciar en ese camino.

**La Comisión Nacional de Descentralización
y de Reforma del Estado**

I

LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA CONDUCCIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA REFORMA DESCENTRALISTA

1. LOS ANTECEDENTES: DEL CND AL CCI
2. ¿QUÉ PROPONEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?
3. LAS PROPUESTAS PARA UNA DECIDIDA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DESCENTRALISTA





1. LOS ANTECEDENTES: DEL CND AL CCI

La creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND)

Por su carácter estratégico y multidimensional, por su naturaleza de redistribución del poder político, económico y administrativo, y por el largo plazo que requiere la descentralización del Estado para consolidarse y hacerse irreversible como Política de Estado, la Ley de Bases de Descentralización creó el Consejo Nacional de Descentralización, como su instancia de dirección y conducción de carácter intergubernamental (Artículo 22°). El CND, fue creado como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la PCM, y con calidad de Pliego Presupuestario (artículo 23°). Estaba presidido por un representante de la Presidencia de la República y conformado por dos representantes de la PCM, dos del MEF, dos de los Gobiernos Regionales, uno de los Gobiernos Locales Provinciales y uno de los Gobiernos Locales Distritales, en total 9 miembros. El CND contaría con una Secretaría Técnica.

Entre las funciones importantes, se le asignaron las de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales; coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; coordinar y articular las políticas públicas y planes de gestión descentralizada; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable; desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización; promover la integración regional y fortalecerla; y capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal (artículo 24°).

Al momento de asumir Alan García el Gobierno en julio 2006 para el quinquenio siguiente, el CND mostraba serias deficiencias, como la falta de un liderazgo visionario sobre el proceso, el retraso en el proceso de transferencias, no se había creado ninguna región, no había un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades para la gestión pública, y los gobiernos sub nacionales no se sentían representados por el CND, a pesar de la presencia de dos presidentes regionales y dos alcaldes, por lo que sus negociaciones con el Gobierno Nacional eran más de carácter sectorial y realizadas al margen del CND. No contaba con un sistema de información ni con una política de comunicación pública, para que el conjunto de la población estuviese informado en tiempo real sobre los progresos y di-

ficultades del proceso. Adicionalmente, el CND se había burocratizado, no había propiciado con la intensidad del caso las articulaciones sostenidas entre los gobiernos regionales y locales, y el Presidente Toledo los últimos dos años de su gestión se desinteresó en el proceso descentralista. El que el presidente del CND tuviese rango de Ministro no ayudó mucho, pues no tenía autoridad sobre los demás Ministros de Estado, que hacían lo que creían debían hacer. El presidente del CND no tuvo la capacidad de consensuar cuestiones clave con su propia bancada parlamentaria, y consintió convertir el CND en el brazo del Gobierno Nacional para sofocar los conflictos sociales. La experiencia nos indica que funcionarios con alto rangos sin ninguna o escasa autoridad sirven poco.

La desactivación del CND

Ante esta situación existían propuestas de solución desde algunas autoridades regionales y municipales y también desde la sociedad civil. En este último caso, por ejemplo, el Grupo Propuesta Ciudadana - GPC¹ planteaba la necesidad de establecer un diálogo directo del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros con los presidentes de los gobiernos regionales, cada tres meses, con fines de concertación política. Se proponía adicionalmente, la reorganización del CND para que sea encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros y establecer los mecanismos de articulación de funciones con el CEPLAN y, además que el CND se centre en tres líneas de acción clave: implementación de los componentes esenciales de la reforma descentralista: transferencia de competencias y recursos y regionalización; fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales; concertación intergubernamental, implicando esto canales permanente de diálogo y acuerdo entre los tres niveles de gobierno, así como facilitar la representación y articulación de los gobiernos sub nacionales entre sí. Y para fortalecer la representatividad del CND se postulaba la ampliación de sus miembros de 9 a 15, distribuidos así: cuatro representantes del Gobierno Nacional, tres de los Gobiernos Regionales, tres de las Municipalidades, cuatro de la sociedad civil (sectores empresariales productivos, universidades y dos de los Consejos de Coordinación Regional).



De modo que alternativas para reorganizar y fortalecer el CND en su rol de dirección y de conducción del proceso existían. Lo que no había era voluntad política en favorable en el Gobierno de Alan García. Luego de haber anunciado é invertido recursos en la reorganización del CND, éste fue desactivado y extinguido por Alan García, trasladando sus roles a la PCM². Esta decisión unilateral fue considerada como antidemocrática y fue rechazada por REMURPE y AMPE, y algunos presidentes Regionales como los de Cajamarca y Lambayeque, aunque fue sorprendentemente respaldada por otros Presidentes Regionales³.

Las motivaciones oficiales en ese entonces fueron las “de evitar la duplicidad de funciones y generar una mejora en el desarrollo de la estrategia de descentralización, asignándosele la responsabilidad política de la misma al Presidente del Consejo de Ministros”. Al generarse la controversia sobre tal decisión, se agregaron otros pretextos para justificar la referida medida: supuesta necesidad de eliminar la intermediación para facilitar la relación directa de las autoridades regionales y locales con el Gobierno Nacional; porque era un clamor de las autoridades regionales; porque era ineficiente y responsable de la demora de las transferencias de competencias y funciones; por austeridad; por simplificación administrativa y evitar que se cruce con otros organismos públicos, como el recién creado CEPLAN; y porque desactivarlo permitiría, según el Gobierno, acelerar el proceso con la participación directa del Primer Ministro.

Desde la sociedad civil⁴ y de las asociaciones de Gobiernos Locales, se argumentó en ese enton-

ces que la existencia del CND no impedía que presidentes regionales y alcaldes se reunieran con los Ministros; que era absurdo que por ineficiencia debería desactivarse un organismo público, porque con esa lógica tenía que desactivarse muchos ministerios y el propio Poder Legislativo; si de austeridad se trataba, debería procederse a clausurar a varios programas sociales centralistas y cuya ineficiencia es clamorosa; que la demora en las transferencia no era exclusiva responsabilidad del CND, sino debido a su naturaleza compleja y también porque los Ministerios ofrecían abierta y encubierta resistencia a perder parte de su poder centralista; que la simple transferencia de competencias y funciones no resolvía el problema de fondo en la gestión pública, pues ella debería ser acompañada de una fuerte inversión de desarrollo de capacidades y eso no se estaba haciendo; y, además, que era notoria la ausencia de espíritu autocritico en el Gobierno cuyo partido político, el APRA, en el periodo 2001-2006 había tenido importante presencia en el Parlamento Nacional e inclusive en el periodo 2005-2006 había presidido la Comisión de Descentralización.

La defensa del CND desde las organizaciones de la sociedad civil, se fundamentó no tanto en que fuera un organismo eficiente o exitoso, pues acreditaba serias deficiencias; sino que era un espacio en construcción, que podía reorganizarse y reorientar su actuación, por su naturaleza autónoma y relativamente independiente del Poder Ejecutivo, por su carácter intergubernamental tan indispensable para esta reforma, por su creciente especialización, y su apertura a las múltiples formas de la democracia existentes en el país, como complementarias de la democracia representativa.

La creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)

Como respuesta a la desactivación del CND, sectores de parlamentarios, de la sociedad civil, en entre ellas la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma de Estado de CONADES, REMURPE y AMPE, así como algunos partidos políticos, proponen y logran la creación del CCI⁵ como espacio intergubernamental presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y encargado de “fortalecer el proceso de descentralización y darle

1 GPC. “Sobre la Conducción del Proceso de Descentralización”. Autores: Javier Azur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón y Gerardo Távora. En “La Conducción del Proceso de Descentralización, el Papel del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN”. Lima, setiembre del 2006.

2 El CND es desactivado bajo la modalidad de fusión por absorción por la PCM como entidad incorporante, según el Decreto Supremo No 007-2007-PCM de fecha 24/01/2007. Para tal efecto se crea en la PCM, la Secretaría de Descentralización como órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización. El CND tuvo una vigencia entre el 2002 y el 2007.

3 Los Presidentes Regionales amazónicos de San Martín, Loreto, Amazonía, Ucayali y Madre de Dios exigieron la desactivación del CND en reunión realizada en Moyobamba el 15/01/2007, pero sin tener una alternativa mejor o superior <http://www.inforegion.pe/politica/2920/presidentes-regionales-amazonicos-si-pidieron-desactivacion-del-cnd/>

4 Red Perú de Iniciativas de Concertación del Desarrollo Local. “Precisando los motivos y deslindes en torno a la desactivación del CND”. Presidencia de la Red Perú. Lima, 27/01/2007. <http://armand953.wordpress.com/2007/01/29/precisando-los-motivos-y-deslindes-en-torno-a-la-desactivacion-del-cnd-julio-e-diaz-palacios/>



seguimiento en tanto política de Estado”, integrado por Ministros, todos los presidentes regionales un número equivalente de alcaldes. Según la propuesta, los acuerdos del CCI se adoptarían por consenso. En otras palabras, el CCI asumiría la conducción intergubernamental y concertada de la descentralización.

¿Pero qué pasó?. Como bien se sabe, en política no hay casualidades. El hecho de que casi 40 meses después de creado el CCI no se haya instalado y producido siquiera una decisión es, sin duda, un irrefutable reflejo de la falta de voluntad de su principal responsable, el Gobierno Nacional, que mostró marchas y contramarchas en la decisión de instalarlo, así como de la debilidad del Congreso de la República del Perú (CRP) en su rol de fiscalización.

En efecto, una comisión cuatripartita, conformada por representantes de la Secretaría de Descentralización de la PCM, la ANGR, AMPE y REMURPE, luego de meses de diálogo y negociación el año 2008, logró concertar un proyecto de Reglamento del CCI⁶ basado en la necesidad de ponerlo en marcha para renovar el consenso sobre la descentralización en sus múltiples dimensiones y dialogar y negociar los contenidos y alcances de las políticas públicas para profundizar la reforma descentralista; proyecto de Reglamento que luego, al renunciar Raúl Molina a la Secretaría de Descentralización, es sustituido por otro de los funcionarios del Gobierno Nacional, eliminando varias disposiciones importantes, particularmente aquella que establecía que “los acuerdos de la asamblea del CCI se aprueban por consenso y son vinculantes para todos los niveles de gobierno que componen el Estado”. Con los cambios se reduce el número de sesiones de la Asamblea de 3 a 2 al año y el CCI pasa a ser un espacio meramente consultivo y prácticamente irrelevante.

En todo caso, el nuevo Reglamento del CCI que no reflejaba el consenso intergubernamental señalado fue aprobado mediante Decreto Supremo No 079-2009-PCM⁷, que en su artículo reducía la jerarquía e importancia del CCI al reconocerle como función simplemente la de “concertar e impulsar recomendaciones de políticas, estrategias y acciones” y no la de “definir políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y logros de los objetivos de la descentralización”, como lo indi-

caba el consenso de los tres niveles de gobierno. Otro aspecto que se deja de lado es que sean AMPE y REMURPE como entidades representativas, las que debían acreditar a los 24 alcaldes representantes de los gobiernos locales.

La Secretaría de Descentralización de la PCM convoca a elecciones para que los alcaldes del país eligieran a sus representantes ante el CCI⁸, las que se produjeron el Junio del 2010. Estas elecciones fueron declaradas desiertas porque ninguna de las listas participantes no alcanzaron el respaldo del 25% de alcaldes que figuran en el padrón electoral, establecido por el Reglamento de Funcionamiento del CCI aprobado mediante Decreto Supremo No 079-2009-PCM. Se falló en promover el interés de los alcaldes en el CCI. Más recientemente, la Secretaría de Descentralización convocó nuevamente a elecciones de los representantes de los Gobiernos Locales para el 1° de abril 2011⁹; pero previamente, ha modificado el Reglamento Electoral¹⁰, normando que “se declarará ganadora a la lista que obtenga la mayoría simple de votos válidos, y en caso de empate se determinará a la lista ganadora mediante sorteo”.

La no vigencia en estos momentos del CCI si bien tiene dos responsables principales, el Gobierno Nacional y el Poder Legislativo, reconoce también otras cuotas de responsabilidad en la exigencia vigorosa de los gobiernos regionales y locales para que se instale el CCI. Inclusive, la ausencia de una estrategia de incidencia permanente de las OSC, de los movimientos regionales y de los propios expertos en esta reforma también tiene también una cuota de responsabilidad en este problema.

El no funcionamiento del CCI viene motivando que no exista un espacio para superar los llamados nudos críticos del proceso: la pérdida del consenso político social de largo plazo sobre la

5 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), artículo 19, inciso 13; de fecha, diciembre del 2007.

6 USAID/PERU ProDescentralización. “Opiniones sobre la institucionalización del CCI”. Entrevista a ANGR, AMPE y REMURPE. Apuntes Descentralistas No 6, Febrero-abril 2010. www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0278721001276034152.pdf

7 Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 11/05/2011

8 Resolución No 052-2010-PCM/SD que aprueba el Reglamento de Elecciones, publicada el 07/04/2010

9 Resolución No 007-2011-PCM/-SD, de fecha 25/01/2011

10 Decreto Supremo No 005-2011-PCM, de fecha 21/01/2011



descentralización; el divorcio entre descentralización, otros componentes de la reforma del Estado y algunos aspectos del modelo económico en curso; la acentuación del departamentalismo, convertido en una traba para la regionalización del país; las desarticulaciones intergubernamentales; la inequidad en la distribución de los recursos del canon; el déficit de capacidades para la ejecución y la calidad del gasto público; la debilidad político institucional de los Gobiernos Regionales y Locales para cumplir sus roles, con las bajas remuneraciones de los funcionarios califi-

cados; el desaprovechamiento de la participación ciudadana como factor clave para una gestión pública eficiente y eficaz y con resultados.

El CCI que estará integrado por el Presidente del Consejo de Ministros, quien lo preside, los Ministros de Estado, el Secretario de Descentralización, el Presidente del CEPLAN, los 25 Presidentes de Gobiernos Regionales, los alcaldes de las Municipalidades de Lima Metropolitana y del Callao, doce alcaldes provinciales y doce alcaldes distritales, debe instalarse a la brevedad.

2. ¿QUÉ PROPONEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Un hecho preocupante, en el marco de la no priorización de la reforma descentralista por la mayoría de partidos políticos, es que ninguno de los cinco partidos o alianzas que disputaron el 10 de abril la opción de pasar a la segunda vuelta en la elección de la Presidencia de la República, consideraba propuestas precisas sobre el CCI, a través de sus Planes de Gobierno.

Solo dos de ellos abordaban la conducción intergubernamental del proceso, pero a cargo del CND, en los términos que sigue:

Partidos Políticos	Propuestas
Perú Posible	"Reinstalar el Consejo Nacional de Descentralización con participación de los gobiernos regionales y locales, a partir de las lecciones aprendidas, como el organismo público técnico especializado, conductor del proceso de descentralización, con asiento en el Consejo de Ministros".
Solidaridad nacional	No abordaba el tema
Fuerza 2011	No abordaba el tema
Gana Perú	"Reorganizaremos el CND con funciones de coordinación y articulación de sectores del Estado con los gobiernos regionales y locales para acelerar el proceso de descentralización y establecer estrategias de articulación de regiones con criterios de participación y transversalidad"
El Gran Cambio	No abordaba el tema

Esta situación no es una buena señal y obliga a los sectores descentralistas a decidir y promover las mejores alternativas de acciones, para que el tema sea considerado por los partidos políticos tanto que competirán por el respaldo ciudadano en la segunda vuelta electoral.

3. LAS PROPUESTAS PARA UNA DECIDIDA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DESCENTRALISTA

La descentralización del Estado, única reforma política en curso, debe ser no solo continuada sino profundizada. Un componente clave de esta orientación es definir y fortalecer la instancia para la conducción estratégica de esta reforma, a fin de generar las mejores condiciones para desa-



rollo humano de manera integral, fortalecer el sistema democrático, hacer más eficiente y eficaz la gestión pública descentralizada y por resultados, generar las acciones para avanzar hacia la creación de macro regiones en el Perú, facilitar la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad. Una simple Secretaria de Descentralización dependiente de la PCM, de bajo perfil y con balance crítico, no es definitivamente la solución.

Por ello, la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma de Estado de CONADES, considera que no obstante el Reglamento de Funcionamiento vigente del CCI, era necesario sensibilizar y coordinar con los alcaldes para que participen en las elecciones del pasado 1° de abril 2011¹¹; y que una vez conocidos los resultados de las elecciones de los representantes de los Gobiernos Locales ante el CCI los mismos que deben ser materia de vigilancia social, era indispensable poner en marcha una estrategia nacional que articule los puntos siguientes:

- a) Cohesionar una propuesta unitaria de los Presidentes Regionales y Alcaldes integrantes del CCI, a través de sus asociaciones, sobre cómo poner en marcha esta instancia, de manera previa a la instalación del CCI. Es recomendable que estas autoridades, en tanto representantes políticos de los ciudadanos, coordinen y consulten los puntos de vista de los actores sociales.
- b) Retomar las funciones del CCI que fueran concertadas por la Comisión Intergubernamental, particularmente: definir políticas públicas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y logros de los objetivos de la descentralización; fortalecer el diálogo intergubernamental e implementar las acciones de articulación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales; coordinar con la Presidencia del Consejo de Ministros la puesta en marcha del CCI, realizar acciones de seguimiento y evaluación del proceso, así como emitir opinión sobre el balance del proceso de descentralización ante el Congreso de la República del Perú y formular propuestas para el tratamiento de los conflictos sociales.

- c) Instalar el CCI, para renovar el consenso político social sobre la descentralización del Estado peruano, en base a la necesidad de enfrentar los nudos críticos del proceso de descentralización señalados, y afirmar las articulaciones intergubernamentales y los procesos participativos, aprobando las políticas públicas necesarias.
- d) Reformar el Reglamento de Funcionamiento y tramitar su emisión por la PCM, para hacer vinculantes las decisiones del CCI, y consensuar otros arreglos normativos e institucionales para potenciarlo.
- e) Aprobar una Agenda de Prioridades para el periodo abril-julio 2011 y un esquema preliminar para el periodo posterior.
- f) Definir los mecanismos y niveles de participación de las organizaciones de sociedad civil en el CCI. Una de las posibilidades inmediatas es que se integren a instancias consultivas sobre temas específicos.
- g) Paralelamente coordinar con la nueva representación política en el Congreso de la República, periodo 2011-2016, y luego con quiénes asumirán la conducción del Poder Ejecutivo, el próximo quinquenio. Esta coordinación debe evaluar las diversas modalidades de articulación e integración del CCI con las ideas preliminares del nuevo Gobierno Nacional sobre cómo conducir el proceso, cuya profundización debe ser priorizada, sobre la base de la identificación de las ventajas y desventajas del CND y del CCI.

¹¹ Estas elecciones tuvieron una lamentable cuota de incertidumbre, por problemas de organización. Mediante Carta No 080-11/REMURPE del 23/03/2011, REMURPE pide un pronunciamiento del Comité Electoral ante la poca difusión del proceso electoral que a pocos días del 1° de abril no pocos alcaldes estaban desinformados, los plazos fueron muy cortos en cuanto a convocatoria del proceso y fecha de inscripción de las listas y a menos de una semana del 1° de abril, no se conocían los lugares de votación. En ese contexto, el 08/04/2011 el Comité Electoral dio cuenta que las elecciones se produjeron en la fecha prevista en 38 sedes o lugares de votación distribuidas en todo el territorio, con la participación de 556 alcaldes provinciales y distritales, habiendo ganado estas elecciones la lista No 2, con 28 y 233 votos, respectivamente, quedando en segundo lugar la lista No 1 que alcanzó 23 votos a nivel distrital y 140 a nivel provincial. Se contó con el apoyo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

II

CULMINAR EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

1. INTRODUCCIÓN

2. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

3. LAS PROPUESTAS PARA UNA REAL TRANSFERENCIA
DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS





1. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos centrales del proceso de descentralización ha sido y es la transferencia de competencias y funciones hacia los gobiernos subnacionales. Justamente, el proceso descentralista nace en crítica al centralismo o concentración de capacidad de decisiones y recursos en el gobierno nacional.

La Ley de Bases de la Descentralización estableció la modalidad y el cronograma del proceso de transferencias, también estableció las competencias y funciones por niveles de gobierno, tanto las exclusivas como las compartidas y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales precisaron aún más estas funciones respectivamente.

Desde el 2003 al 2009, con avances y retrocesos, se han transferido las 185 funciones a los 25 Gobiernos Regionales (Incluye Región Lima y Región Callao), con la excepción del Régimen Especial de Lima Metropolitana.

Un balance de este proceso al 2009, elaborado por la Comisión de Descentralización del Congreso durante la gestión de Yehude Simon en la PCM, definió este proceso como predominantemente administrativo y que no acercaba a los objetivos iniciales del proceso. Es más, la constatación de los actuales Gobiernos Regionales que ya vienen asumiendo estas funciones es que no ha significado un verdadero empoderamiento respecto al Gobierno Nacional y que muchas de las funciones transferidas no pueden ejecutarse por falta de recursos técnicos y económicos.

Por lo tanto, la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado de CONADES, considera que el proceso de transferencia de funciones sigue siendo un tema central de la agenda descentralista. A fin de promover un mayor debate, especialmente desde la Sociedad Civil, les presentamos un breve diagnóstico de este proceso y un conjunto de propuestas para revertir este proceso.

2. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Avances

Se han transferido a los gobiernos regionales a diciembre del 2009, 4291 funciones sectoriales, de las 4.500 previstas para el proceso. Los 25 gobiernos regionales a los que fueron transferidas estas funciones no incluyen a Lima Metropolitana, la que también debió ser incluida en tanto régimen especial.

Además, siendo las últimas funciones en ser transferidas, según el cronograma del proceso, los gobiernos regionales han sido declarados aptos para recibir también las funciones de salud y educación, por ello el proceso de transferencias también las incluyó.

En cuanto a los recursos que deben acompañar este proceso, de los 13,000 millones que la ley del Presupuesto Público asignó el 2010 a los gobiernos regionales, 42 millones debieron destinarse para acortar la brecha entre los recursos entregados por el Gobierno Nacional y los requeridos por los gobiernos regionales en el proceso de transferencia de funciones¹².

Un complemento fundamental a este proceso es sin lugar dudas el desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada. Existe aprobado el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, y sobre esa base sea venido desarrollando un programa de capacitación entre la PCM e instituciones de apoyo.

Mención especial entre los avances lo merece la aprobación de la LOPE. Esta Ley N°29158 Orgánica del Poder Ejecutivo, es la última del marco normativo general descentralista. A pesar de las discrepancias en su proceso de formulación, lo aprobado constituye el instrumento para la implementación de lo avanzado en el proceso de transferencia de funciones y el inicio de la gestión descentralizada. La consulta y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, permitirá definir responsabilidades y evitar el cruce o interferencia de funciones que actualmente ocurre. Así mismo, complementa lo anterior, la conformación de los

¹² PRODES, Balance y Agenda Crítica, Lima 2010.



Consejos de Coordinación Sectorial. Finalmente, en este rubro, la aprobación de la Ley de Organización y Funciones de cada sector (LOF), institucionalizará lo concertado en la matriz de funciones.

Respecto a lo anterior, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, ha realizado un conjunto de reuniones de validación de las matrices con los gobiernos regionales y algunos con los gobiernos locales. También se han realizado consultas para la aprobación de algunas Leyes Sectoriales.

Nudos críticos

Desde el inicio de la reforma descentralista el Gobierno Nacional mantiene una fuerte resistencia para ceder y compartir poder a los gobiernos subnacionales. Las autoridades del Gobierno Nacional han transmitido el mensaje de haber cumplido casi a cabalidad con las transferencias y en un menor plazo del previsto. Sin embargo, el Gobierno Nacional sigue teniendo una amplia e inaceptable discrecionalidad en el manejo económico y de definición de políticas en materias que ya han sido transferidas. A ello se acompaña la actitud complaciente y muy dependiente al poder central de parte de muchas autoridades subnacionales.

Existe por lo tanto algunos aspectos críticos que identificados y evaluados pueden servir para una agenda de prioridades en este periodo de gobiernos sub nacionales que se inicia, pero también para que sean incorporadas en las prioridades del nuevo gobierno nacional que se elija en abril del presente año:

Si bien ya se han transferido al 2010 el 96% de las funciones, mayormente a los Gobiernos Regionales y en menor medida a los Gobiernos Locales, *sin embargo, las competencias han sido transferidas muchas veces sin recursos suficientes ni generación de capacidades de gestión para una transferencia eficiente, primando los aspectos administrativos, legales y burocráticos formales sin atender la esencia de una reforma descentralista cual es una mejor atención efectiva a los ciudadanos a través de los servicios públicos, ni en una mejora de la repre-*

sentación política que actúe como contrapeso y equilibrio frente al poder central.

En el caso de Lima Metropolitana, la gestión anterior no recibió las funciones transferidas y no existe en la norma alguna sanción para los gobiernos sub nacionales que se nieguen a la transferencia. En la medida que esto puede repetirse es importante llenar este vacío, incorporando algún tipo de sanciones para estos casos.

No existe un costeo preciso de las funciones y lo que significaría su gestión por los gobiernos regionales, por lo que *no puede calcularse con precisión la brecha que significaría la gestión descentralizada de estas funciones*. Se estima que lo transferido por el Gobierno nacional en el Presupuesto Público es una parte aun no suficiente para que los gobiernos regionales puedan ejercer adecuadamente estas funciones. Existe una propuesta de Descentralización Fiscal elaborada por la ANGR, sin embargo, esto aún no está en la agenda prioritaria de los congresistas.

Hay un *retraso en la aprobación de las matrices de funciones por cada sector*, lo que impide la aprobación de las Leyes de Organización y Funciones sectoriales. El retraso es mayor en lo que se refiere a los gobiernos locales, y es que en este aspecto poco se ha avanzado en la transferencia de funciones, salvo algunos de los programas sociales que gestiona el MIMDES. Pero también, las matrices de funciones no recogen lo que viene ocurriendo en la realidad en cuanto la asunción de funciones. Es importante que su proceso de construcción converse con lo que viene ocurriendo en los gobiernos regionales y locales y las demandas específicas de la población beneficiaria.

Paralelo al proceso de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, se inició el proceso de municipalización de la educación y de la salud. En ambos casos el *Gobierno Nacional* dictó normas que establecieron municipalidades pilotos durante los años anteriores. Estas funciones sectoriales, forman parte de las 185 que ya fueron transferidas a los gobiernos regionales. Sin embargo, el Gobierno Nacional, sin un balance previo de las experiencias piloto y pasando por encima de los Gobiernos Regionales, *acaba de transferir algunas funciones consideradas en la*



municipalización de la educación, a los Gobiernos Locales. Además, no tomó en cuenta el informe de la Defensoría del Pueblo, que cuestiona muchas de las experiencias piloto.

Otro aspecto crítico en este proceso son las limitadas capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir e implementar las funciones transferidas. No se han generado mayores capacidades para una gestión pública descentralizada eficiente porque no existe un modelo de gestión pública y menos descentralizada, pero también porque no existe una burocracia permanente y estable que la sostenga. El Dec. Leg. N°276, Ley de la Carrera Administrativa, no fue implementado adecuadamente, por el contrario fue burlado por otras normas vinculadas más al régimen privado. La actual Ley del Empleado Público, no es un intento por llenar un vacío en este campo, pero carece no solo de un nuevo modelo de gestión pública sino que viene, copiando de manera esquemática a la empresa privada formando una nueva elite de gerentes, aislado de la realidad de la gestión pública local, regional en el país.

En este marco, el “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”, es una propuesta que no encaja con una visión de gestión pública, con la demanda real de capacidades de estos gobiernos y no cuenta con una burocracia estatal que la sostenga.

Por otro lado, importantes competencias y funciones relacionadas especialmente con los sectores productivos extractivos siguen centralizadas. Por ejemplo, los Gobiernos Regionales no tienen nada que ver con la autorización de concesiones y operaciones mineras, particularmente de la mediana y gran minería. Importantes programas siguen centralizados como “agua para todos”, electrificación rural, alfabetización, mantenimiento de la infraestructura educativa, etc. También hay programas en educación, en salud, en el MIMDES, en PRODUCE y otros sectores que no han sido transferidos y son como dicen “la carnecita”, por los recursos que cuenta y por las decisiones que involucra.

Lo anterior implica una enorme debilidad en el proceso, ya que no significa un cambio real en el empoderamiento de las instancias subnacionales de gobierno. Las posibilidades de romper con el centralismo está en la capacidad que los Gobiernos Regionales y Locales tengan para decidir su desarrollo, para promover la inversión descentralizada y para construir territorios viables, en un país fragmentado, con crecimiento desigual y con altos niveles de pobreza justo en la regiones más alejadas del país.

Vinculado a lo anterior, un aspecto preocupante es la persistente falta de claridad sobre el rol que deben cumplir los Gobiernos Regionales en tanto nivel intermedio entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales, deviniendo en superposición, falta de diálogo y coordinación, ineficiencia en los resultados. Los avances en la delimitación competencias concertada entre niveles de gobierno no solo caminan bastante lentos, sino que mantiene algunas funciones claves en el gobierno nacional y pueden convertirse obstáculos para esta nueva etapa de gestión descentralizada.

La realidad local y regional nos desborda. Los grados de heterogeneidad y diversidad, no solo se da en el tamaño de población y de territorio, también se da en lo cultural y regional, en lo urbano y lo rural. Junto a distritos que cuentan con apenas 200 habitantes tenemos distritos con casi un millón de habitantes, mientras existen municipalidades en zonas predominantemente rurales con grandes distancias entre centros poblados, se van configurando ciudades metropolizadas y conurbadas en las principales capitales de regiones y provincias del país. Una diversidad y heterogeneidad que no puede ser intervenida con normas uniformistas, como la que tenemos en este campo, y obligar a que la realidad calce en la norma y no al revés, que la norma exprese la realidad.

No existe una tipología de gobiernos regionales y gobiernos locales que recoja esta realidad y menos las normas que la expresen. Una propuesta de ajuste de competencias y funciones debiera arribar a un ajuste de nuestras normas.



3. LAS PROPUESTAS PARA UNA REAL TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Los desafíos que deben ser asumidos por la agenda descentralista en la transferencia de funciones como mecanismo de distribución de poder son:

- a) Retomar y culminar la delimitación de competencias y funciones de aquellos sectores que son de prioridad para la lucha contra la pobreza y para mejorar la competitividad tales como Educación, Salud, Agricultura y Producción; así como los que están a la base de la gran conflictividad social por la gestión del territorio tales como Energía y Minas, Ambiente y Transportes. En el mismo sentido es impostergable revisar y establecer una tipología consensuada de las municipalidades, en particular las rurales y sobre esa base generar una asignación de competencias y funciones más apropiada a una realidad tan heterogénea de municipalidades.
- b) En particular, se debe revisar y definir mejor el rol de los Gobiernos Regionales como instancias intermedias y como correa de transmisión y/o articulación en dos sentidos: darle coherencia a lo regional y especificidad a lo local, pero también que le permita decidir no solo sobre la planificación sino sobre la gestión y desarrollo sostenible de su territorio. Es evidente que actualmente los Gobiernos Regionales no están cumpliendo esos roles y muchas de las decisiones fundamentales sobre el desarrollo territorial lo hace el Gobierno Nacional, muy a fin a los intereses de los grandes inversiones neo extractivas. Por otro lado, muchas veces los gobiernos locales prescinden de la necesidad de la articulación y complementariedad con estos.
- c) Lo anterior exige retomar el proceso de articulación macro regional, revisando las estrategias actuales y avanzando en un nuevo Plan de Regionalización consensuado, incorporando no solo a los gobiernos regionales, también gobiernos locales.
- d) Acompañar la transferencia de competencias y funciones, de la revisión y defi-

nición concertada e intergubernamental, de un nuevo modelo de gestión pública social, democrática y realmente descentralizada. Es decir, impulsar la construcción de la gestión descentralizada de las funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales sobre la base, entre otros, de una clara autonomía y poder de los gobiernos regionales y locales para decidir y construir el desarrollo de sus territorios, de un balance real de la gestiones regionales y locales a nueve años de funcionamiento, de incorporar las percepciones y demandas de la población beneficiaria.

- e) Construir un sistema de desarrollo de capacidades como soporte clave del Estado descentralizado. Esto significa en primer lugar revisar y modificar la actual Ley del Empleado y convertirla en una Nueva Ley de la Carrera Administrativa, que garantice estabilidad, continuidad y vocación de servicio de los funcionarios hacia su comunidad. En segundo lugar, que recoja las percepciones y demandas de los involucrados de gobiernos regionales y locales, como también de los ciudadanos y la población usuaria.

Siendo un paso importante la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en el presente año, resulta fundamental su financiamiento e implementación en la línea de desarrollar una oferta de formación y asistencia técnica a los gobiernos sub nacionales que responda a una adecuada identificación de sus necesidades de conocimientos, formación de habilidades y actitudes para la gestión descentralizada.

- f) Culminar la elaboración de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones en los niveles de gobierno



que estén pendientes de ser consultadas y aprobadas. Involucrar activamente en este proceso a los gobiernos regionales y gobiernos locales, para que estas respondan a la realidad local y regional. Se debe revisar el enfoque y la metodología en la construcción de la Matriz. El nuevo CCI debe asumir y culminar esta tarea.

Incorporar en este tema las funciones que sin necesidad de ser transferidas pueden ser delegadas a los gobiernos regionales y locales. Como también, establecer en la norma, la posibilidad de que los gobiernos locales provinciales o regionales puedan asumir competencias o funciones que algunos gobiernos locales no lo asumen.

g)

Terminar de calcular el costo de cada una de las funciones transferidas y por lo tanto el monto presupuestal que requieren los gobiernos sub nacionales para su implementación óptima. Pero asimismo en necesario discutir y aprobar la Ley de Descentralización Fiscal que garantice la posibilidad de los gobiernos regionales y locales puedan asumir estas funciones.

h) Promover y hacer incidencia política para la aprobación de determinadas leyes que permitan relanzar el proceso de descentralización especialmente en el campo de la transferencia de funciones, como:

- ✦ Ley de Ordenamiento Territorial.
- ✦ Ley de Ciudades y Redes de Ciudades.
- ✦ Ley sobre Régimen Especial de Lima Metropolitana.
- ✦ Ley para la aplicación local de la zonificación económica y ecológica, y no solo de los Gobiernos Regionales.
- ✦ Ley específica que defina con claridad las funciones de gobiernos regionales y locales en Minería y Gestión Ambiental.
- ✦ Ley sobre políticas de Participación Ciudadana.

III

RELANZAMIENTO DE UN NUEVO DISEÑO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. INTRODUCCIÓN

2. RELANZAMIENTO DE UN NUEVO DISEÑO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

3. UNA RÁPIDA MIRADA AL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CONDUCCIÓN DEL PROCESO DESCENTRALISTA

4. PROPUESTAS PARA EL RELANZAMIENTO DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE SEGUNDA GENERACIÓN





1. INTRODUCCIÓN

Muy vinculado al actual proceso de descentralización, el proceso de Presupuesto Participativo- PP ha sido uno de pocos instrumentos que ha promovido la participación ciudadana en la gestión regional y local. Los diversos diagnósticos sobre el presupuesto participativo dan cuenta de su continuo desgaste. Pese a las evidentes limitaciones bajo las cuales opera este mecanismo, sigue siendo la principal herramienta con la que cuenta la sociedad civil para orientar el presupuesto público. El PP ha demostrado su contribución en la mejora de la asignación del gasto sobre todo en el nivel distrital, así como en su capacidad de movilización de personas y recursos. Según un estudio realizado por el Banco Mundial, se evidencia una importante correspondencia entre programación de la inversión pública y prioridades de atención asociadas a necesidades básicas o pro-pobres; también se muestra que desde su implementación en el 2004, ha involucrado, anualmente, la participación de cerca de 150,000 representantes acreditados y que alrededor del 36% del gasto de inversión

ejecutado en el nivel distrital fue priorizado a través del proceso participativo¹³.

El fortalecimiento del Presupuesto Participativo nos demanda una mirada de conjunto al funcionamiento de los mecanismos de participación institucionalizados precisamente para dar soporte al proceso de descentralización: CCR/CCL, Comités de Vigilancia y los espacios de concertación sectoriales. Asimismo, es necesario que la discusión sobre la participación no discurra al margen de la definición de las estrategias de gobernabilidad del país de los propios partidos políticos.

Junto con el papel del PP en la mejora del gasto público en una perspectiva de gestión por resultados, no se debe perder su sentido político de reafirmación de derechos de voz de la ciudadanía en la gestión pública y por tanto su contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad en los ámbitos local y regional.

13 Ver en "Perú: Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados" - Documento Resumen. Banco Mundial. 2010.

2. RELANZAMIENTO DE UN NUEVO DISEÑO DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Si hacemos un rápido repaso a la ruta seguida por el PP en nuestro país, encontramos un proceso de avances y retrocesos que reflejan una tensión permanente de enfoques sobre el papel de la sociedad civil en la gestión pública. El camino seguido por el PP se puede resumir en dos momentos, que Remy identifica como montaje y desmontaje institucional progresivo de la participación ciudadana. (Remy; 2010).

El montaje institucional de la participación, tiene como antecedentes la experiencia de los presupuestos municipales concertados impulsados por algunos alcaldes provenientes de las canteras de la izquierda en los años ochenta que abarcó también algunos mecanismos de diálogo en torno a los programas de gobierno locales y la constitución de comisiones participativas que comprometía la presencia de sectores sociales. Las experiencias de presupuesto concertado se multiplicaron luego hacia los noventa por el impulso de alcaldes opositores

al régimen fujimorista que vieron en este mecanismo una forma efectiva de distribución de recursos escasos frente a las restricciones presupuestales a las que eran sujeto sus comunas por mantener una línea política discordante con la del gobierno central. Alcaldías populares de la ciudad de Lima (Villa El Salvador, Comas, El Agustino), de ciudades intermedias como Ilo, de distritos de alto componente rural como Limatambo o Morropón, entre muchas otras, habían desarrollado presupuestos participativos sin que un marco legal las obligara a ello, desarrollando estrategias adaptadas a cada realidad. (Remy; 2010; 10).

El impulso del marco normativo de la descentralización iniciado en el 2000, inaugura un nuevo capítulo para los mecanismos de participación, al encontrar una base de respaldo institucional para su desarrollo. Las experiencias autogeneradas de elaboración de planes y presupuestos participativos en el ámbito local



en las décadas anteriores sirvieron de modelo a los nacientes mecanismos de participación extendiéndose así a los diferentes niveles de gobierno, aunque de manera estandarizada. Sin embargo, el nuevo diseño de los gobiernos regionales nace sin un mecanismo de participación de la sociedad civil, ya que la Ley de Gobiernos Regionales (Noviembre 2002) elimina la figura de la Asamblea Regional – instancia con capacidad para nombrar un presidente regional, conformada además de un sector de alcaldes y representantes políticos, por representantes de los sectores sociales- para crear los Consejos Regionales. En una modificatoria posterior de la Ley de Gobiernos Regionales (Diciembre 2002) se crea el Consejo de Coordinación Regional-CCR como un mecanismo de participación que intenta ser el sustituto de la otrora Asamblea Regional, pero con atribuciones limitadas por su carácter consultivo y con una presencia mayoritaria de autoridades en su composición. La Ley Orgánica de Municipalidades (Mayo 2003) replica el modelo de los CCR en los ámbitos provincial y distrital.

Después del CCR, el PP constituye la segunda reforma participativa asociada a la descentralización que aparece desde la Ley de Bases de la Descentralización (Julio 2002). En esta ley se establece la obligación de los gobiernos regionales y locales a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos. El PP, según la Ley de Bases de la Descentralización, es de carácter anual y se circunscribe en una primera etapa a los gastos de inversión. La Ley Marco de Presupuesto Participativo (Julio 2003) ubica a los CCR y CCL como las instancias centrales del proceso y establece que los titulares del pliego de los gobiernos regionales y locales están obligados a rendir cuenta de manera periódica ante estas instancias. El Reglamento del Presupuesto Participativo (Noviembre 2003) afirma lo establecido en la Ley Marco excepto por un punto: no se reglamenta la obligación de rendición de cuentas periódica por parte de los titulares de los gobiernos subnacionales que estaba presente en la ley marco; en vez de ello define el rol de vigilancia de la sociedad civil organizada a través de los Comités de Vigilancia. El reglamento introduce la figura de los agentes participantes como representantes de la sociedad civil, estatales, con voz y con voto en el proceso del PP. El equipo técnico forma parte de los

agentes participantes, con voz pero sin voto.

La producción normativa del 2000 al 2003 fue el contexto más favorable que tuvo el montaje institucional de la participación, cuyo impulso inicial tuvo como soporte la reforma descentralista.

Lo que vino posteriormente al reglamento, fue una copiosa producción de instructivos a cargo del MEF para operativizar el presupuesto participativo, donde las definiciones iniciales de la participación empezaron a perderse dando lugar a una progresiva instrumentalización de este mecanismo desdibujando su sentido inicial de democratización de la gestión pública, la pérdida del rol mediador de los CCR y CCL y un proceso muy dependiente de la discrecionalidad de las autoridades. Aún cuando los instructivos no deberían reemplazar lo establecido por la ley de participación, llama la atención el peso que han tenido –y tienen- para modificar el sentido inicial del proceso del presupuesto participativo.

La tendencia al desmontaje del proceso inicialmente previsto para el presupuesto participativo se hizo más fuerte los últimos 4 años con el Reglamento de la Ley Modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y los instructivos del 2009 y 2010. Este proceso se realizó en tres tiempos¹⁴:

- ✚ Hacer que la etapa de compromisos dependa del equipo técnico, al establecer que los proyectos que entran a la priorización deben tener código, si no viabilidad SNIP (Reglamento de la Ley Modificatoria de la Ley Marco del PP);
- ✚ Restringir el rol de la sociedad civil a la definición de prioridades, quitándole la iniciativa de proponer proyectos, al establecer que es el Presidente Regional o el Alcalde, quien selecciona de la cartera de proyectos con viabilidad SNIP, aquellos que se adecuan a las prioridades establecidas por los agentes participantes (Instructivo 2009);
- ✚ Limitar a los agentes participantes la capacidad de establecer prioridades, determinando que éstas las establece el gobierno central para el presupuesto por resultados, limitándolos a pronunciarse sobre cuáles priorizan, de la lista nacional de resultados (Instructivo 2010).

¹⁴ Ver, María Isabel Remy, 2010.



3. UNA RÁPIDA MIRADA AL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El Presupuesto Participativo

Desde su implementación el PP ha tenido experiencias regionales y locales que han roto las restricciones de la normatividad. Una primera tiene que ver con los Comités de Vigilancia, a pesar que la reglamentación de la Ley Marco no la considera, se han constituido casi en la mayoría de las experiencias; la convocatoria de ciudadanos y no solo de representantes de organizaciones como Agentes Participantes del PP; proceso de formulación y/o actualización del Plan de Desarrollo Concertado articulado al proceso del PP, también han sido experiencias interesantes en el nivel local; la incorporación de representantes de la Sociedad Civil en los Equipos Técnicos; la implementación de Presupuestos Participativos de los niños/as; y finalmente la incorporación obligatoria de todos los proyectos aprobados en los PP, en muchas de las experiencias, ha demostrado que si es posible el carácter vinculante de este instrumento.

En la primera etapa, muchas de estas experiencias fueron incorporadas luego en los sucesivos instructivos del PP tomar en cuenta que paralelo al proceso de desmontaje existe un proceso real donde la sociedad civil empuja o presiona para abrir este proceso, hacerlo más participativo, mejorar sus propuestas y hacerlo de carácter vinculante. Estos avances desde abajo pueden ayudar a perfilar mejor nuestras propuestas de relanzamiento del proceso.

Sin embargo, también es preciso analizar las limitaciones que persisten en el proceso, ya sea desde las instancias de gestión local y regional como desde la misma sociedad civil.

Uno de los problemas asociados a la eficacia del PP sobretodo en el nivel regional, sigue siendo la baja ejecución de proyectos priorizados, lo cual ha generado desaliento en la participación de la sociedad civil. Parte de este problema está asociado con la composición de los agentes participantes, que al provenir en gran medida del ámbito local tienden a priorizar proyectos de ámbitos muy reducidos.

Existe un fuerte sesgo capitalino (en lo regional y lo local) de los agentes participantes y poca presencia de sectores tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones. Aún cuando se ha registrado un incremento en la participación de las mujeres en los últimos años, esta es aún muy limitada en los ámbitos rurales.

Los Planes de Desarrollo Concertado no constituyen un referente potente para los PP. Aún cuando se buscara una mayor vinculación con los planes, estos tienen problemas en su formulación ya que no recogen las demandas territoriales, son demasiado generales y no incluyen cronogramas de operación en plazos más cortos.

El proceso del PP regional no está acompañado de una adecuada coordinación intergubernamental para articular los diferentes niveles de planificación territorial. En parte, los plazos del cronograma previstos para el PP (en Setiembre el presupuesto institucional es presentado al MEF para ser sustentado en el Congreso), y con ello la lógica anualizada de preparación del PP, dificulta esta coordinación al ser insuficiente e inflexible para organizar procesos realmente participativos en los diferentes niveles territoriales.

Los agentes participantes tienen baja calidad de información. Las audiencias de rendición de cuentas a cargo de las autoridades se limitan a dar informes generales y no suelen dar cuenta de la priorización anterior del Presupuesto Participativo.

Los Comités de Vigilancia

El desaliento o desinterés de la población en el incumplimiento de acuerdos del presupuesto participativo tiene su correlato en la debilidad de los espacios de vigilancia de la sociedad civil, expresados en problemas de representatividad, poca claridad acerca de las funciones de estos espacios, ausencia de financiamiento de las actividades de vigilancia y resistencia de las autoridades y funcionarios para facilitar el acceso a la información.



La complejidad para el cumplimiento del rol de vigilancia de los acuerdos del PP demanda conocimientos y habilidades asociados muchas veces a saberes expertos lo que dificulta aún más un adecuado desempeño de los miembros de los Comités de Vigilancia. Esto coloca un reto mayor al momento de fortalecer y hacer más inclusivos estos espacios, de tal forma que mujeres sin calificación profesional, personas con bajo nivel educativo o que no hablen español, no queden excluidas y puedan cumplir sus funciones.

El tiempo de mandato de un Comité de Vigilancia es demasiado corto para poder ejercer la tarea de vigilancia, más aún cuando en un año suelen ser muy pocos los proyectos que pasan a ser ejecutados.

Los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local

Los Consejos de Coordinación Regional y Local nacieron con el fin de constituirse como espacios de concertación entre autoridades y sociedad civil en el marco del proceso de descentralización. Sin embargo, ambas instancias están atrapadas en su doble rol de coordinación entre autoridades y de concertación con la sociedad civil.

La combinación de la representación territorial (a través de los alcaldes) y de la temática de alcance regional (vinculada a las organizaciones de sociedad civil) genera una tensión entre las diferentes agendas que se colocan en estos espacios, las que no logran discutirse a plenitud por la poca frecuencia de reuniones previstas (2 veces al año).

Los CCR y CCL han ido perdiendo su rol mediador entre la sociedad civil y las autoridades para establecer acuerdos con los consejos regionales sobre las prioridades de inversión. De liderar este proceso han pasado sólo a formar parte de los agentes participantes del PP, siendo ahora instancias sin mayor protagonismo en la discusión sobre los temas centrales del desarrollo de ámbitos grandes como la región o la provincia. Su carácter consultivo,

la ausente rendición de cuenta de los titulares del pliego sobre los acuerdos alcanzados en el PP y los recursos insuficientes para su funcionamiento han provocado un progresivo desgaste en estos espacios.

Algunas experiencias como la de la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil en Lambayeque- ADOSCIL, ha logrado institucionalizar la Asamblea de Delegados Electores, la que designa o elige a los representantes de la Sociedad Civil ante el CCR. Esta instancia es permanente y además de elegir a sus representantes, formula las propuestas que son llevadas por sus representantes, como también hace seguimiento a su implementación, y se convierte en instancia al que estos representantes le rinden cuenta.

La composición de los CCR y CCL, al tener como único referente el número de provincias en un departamento para definir el número de sus integrantes, no está recogiendo la diversidad económica, social y territorial de los ámbitos a los que se propone representar.

También existe la experiencia de la Municipalidad de Chancay, hace dos periodos de gobierno, eligió a 14 representantes de la Sociedad Civil ante el CCL cuando le correspondía elegir solo 2. Esto fue imitado luego por otras experiencias locales a nivel nacional, que hacen uso de la competencia municipal para legislar en materia de Participación Ciudadana.

La dimensión provincial está ausente en la gestión territorial y en la representación en los CCL. El tratamiento de lo provincial se reduce a las demandas del distrito capital y los representantes de la sociedad civil en el Presupuesto Participativo y los CCL de la provincia provienen principalmente de la capital.

No existen mecanismos de rendición de cuentas de los representantes de sociedad civil elegidos en ambas instancias, lo que alienta el predominio de agendas particulares desentendidas de los sectores a los que representan o por los que fueron elegidos.



4. PROPUESTAS PARA EL RELANZAMIENTO DE UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE SEGUNDA GENERACIÓN

- a) De ninguna manera el marco normativo debe ser considerado una camisa de fuerza para los procesos de participación en realidades territoriales, culturales y de formas de organización tan diversas. Por el contrario, el marco normativo que organiza el funcionamiento del presupuesto participativo, los Comités de Vigilancia y los CCR/CCL, debe ser lo suficiente flexible.
- b) Los mecanismos de participación deben adaptarse al nivel de gobierno y a las características distintas de la sociedad en la que se implementan. Ello, obliga a que los gobiernos regionales y locales hagan uso de su autonomía para establecer el diseño y funcionamiento más adecuado de los mecanismos de participación en coherencia con sus propias realidades y a una nueva tipología de Municipalidades.
- c) Un diseño más pertinente de los mecanismos de participación existentes debe abandonar el actual modelo estandarizado de organización y funcionamiento de estos mecanismos aplicados por igual para el nivel distrital, provincial y regional. Esto nos llevaría a imaginar un nuevo diseño que le dé a cada mecanismo de participación un énfasis distinto en cada nivel territorial, pero que sean a la vez complementarios; y cuya composición se define por orientaciones generales, pero se operativiza de acuerdo a las realidades específicas.

Debemos proponer la implementación de un Sistema de Participación Ciudadana como política en los niveles regional y local primero y nacional luego, que oriente y articule los diversos procesos y mecanismos de participación ciudadana. Y es que existen espacios de participación sectorial, por ejemplo en educación, salud, seguridad ciudadana, gestión ambiental, juventudes, niños y adolescentes, completamente desarticulados de los procesos participativos territoriales.

- d) Se requiere definir un mecanismo de designación de representantes de sociedad civil

para los CCR y CCL que asegure una representación amplia de los diferentes sectores y territorios de los ámbitos respectivos. Experiencias como la asamblea de la sociedad civil en Lambayeque puede ser un buen referente para el funcionamiento de un espacio permanente y representativo a cargo de la elección de los miembros de la sociedad civil al CCR y CCL, incluso para la rendición de cuentas periódica de éstos a sus representados.

- e) Es importante establecer nuevos criterios que definan la representación de la sociedad civil en los espacios de participación. La base del número de provincias como único criterio para definir el número de representantes de sociedad civil en los CCR y CCL resulta insuficiente para la composición amplia e incluyente de estos espacios.
- f) Los gobiernos subnacionales deben asignar los recursos necesarios para asumir los costos básicos de la participación y simultáneamente deben ordenar y priorizar los distintos procesos participativos en sus territorios, diferenciándolos claramente por su carácter, su rol y sus alcances.

El CCR sería el referente de la concertación del plan de mediano plazo propuesto por el gobierno entrante así como del presupuesto multianual. Cada año, esta instancia, introduciría correcciones al presupuesto y organizaría la rendición de cuentas como la información de lo actuado, que sería analizada y verificada por el Comité de Vigilancia a partir de un sistema de indicadores. En ese sentido, el CCR constituiría el interlocutor del Comité de Vigilancia para sus respectivos reportes.

- g) El CCR dispondría de recursos para cubrir los pasajes y viáticos de sus integrantes en cada reunión. Establecer además un sistema de incentivos para asegurar la participación de sus integrantes.

En el nivel provincial, que ha perdido su



papel de gestor territorial porque los alcaldes distritales negocian sus proyectos puntuales y el provincial se concentra en el distrito capital, la idea básica es garantizar el funcionamiento de un CCL en éste, reproduciéndose el sistema mediante una asamblea de los alcaldes distritales con el provincial, que articula estrategias de desarrollo y acuerda proyectos de alcance provincial e interprovincial.

Es necesario incorporar otras funciones al CCL, como por ejemplo el de monitoreo de la implementación de los Planes de Desarrollo Concertado, como viene funcionando en algunas experiencias.

- h) El proceso del PP debe institucionalizarse más claramente, y eso supone, en el corto plazo, asegurar su articulación con los planes de desarrollo, así como el conocimiento previo de los montos reales involucrados en el ejercicio que, en el plano regional debiera ser multianual, creando en todos los casos un mecanismo de control sobre la ejecución de los proyectos priorizados, planteándose la formulación de indicadores de eficiencia que premien a los gobiernos que cumplen con el PP.

Se debe pensar en articular el proceso desde lo distrital hasta lo regional, lo que implica calendarios diferenciados y en secuencia, además de la revisión propuesta de las formas de representación. La figura de los agentes participantes es buena en el plano distrital y provincial, pero debe repensarse en una escala mayor, así como también deben buscarse mecanismos más fáciles y amistosos de acceso a la información.

- i) El MEF y los GR deberían llevar adelante un programa masivo de difusión y capacitación en el uso del SIAF y del aplicativo del PP.
- j) Los GR y GL deben establecer un porcentaje del presupuesto de inversión al desarrollo de capacidades (capacitación y asesoría) para los representantes de la sociedad civil en los espacios institucionalizados de participación. El CCR puede promover la organización en redes de los Comités de Vigilancia o Consejos de Participación para facilitar el acceso a la capacitación.

IV

HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE ANTICORRUPCIÓN

1. LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ
Y LA NECESIDAD DE ENFRENTARLA
2. LAS PROPUESTAS PARA UNA LUCHA EFECTIVA
CONTRA LA CORRUPCIÓN





1. LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ Y LA NECESIDAD DE ENFRENTARLA

El problema de la corrupción en el Perú ha sido una constante en nuestra historia republicana, con momentos de mayor corrupción a las que les precedieron épocas de disminución de la misma. Con la caída del gobierno de Alberto Fujimori se abrió un período de lucha contra la corrupción, creándose para ello la Iniciativa Nacional Anticorrupción y la generación de propuestas de políticas anticorrupción a partir del Plan Nacional Anticorrupción.

Durante el actual gobierno, y luego de más de 10 años de iniciado el proceso de enfrentamiento a este grave problema, la conclusión a la que se llega es que los pocos avances que se dieron al inicio han ido disminuyendo poco a poco, llegando a que actualmente el problema de la corrupción sea considerado por la población como uno de los más preocupantes junto con la seguridad ciudadana.

La opinión de la ciudadanía sobre este grave problema deriva de la serie de denuncias que generalmente han sido presentadas a través de la prensa y las consiguientes investigaciones que en muchos casos han concluido sin encontrar responsables o, en el caso de investigaciones a nivel de la administración de justicia, aún no han tenido una sanción ejemplar, quedando en el ambiente la sensación de una posible impunidad a los actos de corrupción.

Todos los Poderes del Estado, desde sus competencias, están llamados a enfrentar la corrupción a través de políticas y planes serios de lucha contra la corrupción y sobre la base de un trabajo coordinado entre todos los entes del Estado para enfrentar la corrupción tanto a nivel de la prevención como la persecución y sanción de la misma.

Centraremos nuestro diagnóstico en los avances y retrocesos que durante el actual gobierno se han ido dando en lo referente a la política de lucha contra la corrupción y las acciones que se han venido dando al respecto.

En el Perú a partir del año 2001, cuando se aprobó la Iniciativa Nacional Anticorrupción – INA “Un Perú sin corrupción: Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción” hasta la actualidad, hemos pasado por diversas propuestas de políticas para luchar contra la corrupción. Propuestas todas generadas desde espacios públicos, algunas de las cuales han sido cambiadas por otras nuevas consecutivamente y otras que conviven y coin-

ciden en muchos aspectos con las primeras. Muchas de estas propuestas de Políticas Nacionales de Lucha Contra la Corrupción que perviven en la actualidad, en lugar de confluir en una sola política nacional, se mantendrían sólo formalmente vigentes como es el caso del Plan de Acción Anticorrupción o las políticas de obligatorio cumplimiento referidas a la lucha contra la corrupción.

- a) **Las políticas en materia anticorrupción del Acuerdo Nacional.** El Acuerdo Nacional se constituyó en el año 2002, y es el conjunto de políticas de Estado elaboradas sobre la base de la concertación y el acuerdo de las diversas fuerzas políticas y sociales comprometidas en el cumplimiento de estas políticas. En el caso de la lucha contra la corrupción, este tema se enmarca dentro del objetivo de Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado específicamente en la vigésimo cuarta y vigésimo sexta políticas de Estado del Acuerdo Nacional las que cuentan, cada una, con una matriz de políticas para el logro de los objetivos de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional¹⁵.
- b) **El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.** Desde el año 2001, luego del gobierno de Alberto Fujimori, hemos contado con una serie de iniciativas “planes” para luchar contra la corrupción en nuestro país. Así, a la Iniciativa Nacional Anticorrupción: “Por un Perú Sin Corrupción” del 2001, se sumó luego en el año 2005 la elaboración participativa y concertada del “Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción” que fue puesto a recepción de comentarios pero jamás fue aprobado. En el año 2006, ya durante el gobierno actual, se retomó ese plan presentándose como el “Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Ética Ciudadana”, lamentablemente tampoco este plan pudo ser aprobado. En el 2007 y, con la creación de la Oficina Nacional Anticorrupción, ésta tenía como uno de sus encargos la elaboración del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción¹⁶. No hemos tenido conocimiento si se elaboró y presentó este Plan.

¹⁵ Ver, vigésimo cuarta política en: <http://www.acuerdonacional.pe/an/matrices/Transparente/Matriz24.pdf>

¹⁶ El inciso d) del artículo 3 del Decreto Supremo N 085-2007-PCM indica como una de las atribuciones de la Oficina Nacional Anticorrupción: d) Elaborar el Plan Nacional sobre ética pública y lucha contra la corrupción, que contenga medidas para prevenir, investigar, promover una ética pública, la vigilancia ciudadana y erradicar la corrupción.



Tras el escándalo “Petroaudios”, que hizo caer el gabinete Del Castillo, asumió la Presidencia del Consejo de Ministros Yehude Simon, quien recogió nuevamente el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción elaborado en el 2005 y luego de modificaciones al mismo (como la eliminación del diagnóstico, así como también eliminaciones y cambios en las actividades y responsabilidades), fue presentado en diciembre del 2008. Este plan tampoco fue aprobado.

En enero del 2010 se constituyó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que tenía como una de sus funciones principales la implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, pero como hemos indicado, esta comisión decidió finalmente reducir aún más el contenido del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

Finalmente este Plan tenía fecha de culminación a julio del 2011 y la impresión es que se ha avanzado poco en lo que debió ser su implementación.

c) **Las 11 políticas de Obligatorio Cumplimiento del Gobierno Actual.** El Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, estableció una serie políticas de carácter nacional, entre ellas un grupo de políticas vinculadas a la temática de la lucha contra la corrupción. Estas políticas fueron:

- ✦ Fortalecer la lucha anticorrupción en las licitaciones, las adquisiciones, y la fijación de los precios referenciales, eliminando los cobros ilegales y excesivos.
- ✦ Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- ✦ Promover, a través de sus acciones y comunicaciones, la Ética Pública.
- ✦ Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública.

En la misma norma se indicaba que era la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, quien se iba a encargar de la supervisión y cumplimiento de estas políticas, proponiendo anualmente las metas concretas y los indicadores de desempeño para evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas nacionales. Lamentablemente, hasta la fecha, no se tiene

conocimiento que se hayan realizado estas evaluaciones.

d) **El Plan de Acción Anticorrupción.** El denominado “Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción. Primera y segunda ronda de análisis”, fue un documento elaborado entre el 2007 y el 2008 y que contenía detalladamente las acciones que debían realizarse para la total implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Este Plan fue la concreción de un programa de cooperación de la Organización de Estados Americanos para la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción por parte de algunos de los Estados Parte de la Convención y beneficiarios de estos programas de cooperación.

Llama la atención que esta propuesta no haya sido incluida dentro del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (en ninguna parte de este último se menciona la existencia del Plan de Acción Anticorrupción), lo que podría estar demostrando el desconocimiento de este documento por parte de quienes se encargaron de relanzar a fines del 2008 el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción elaborado en el 2006 y, lo que es más preocupante, esta omisión se constituye en la demostración de la falta de continuidad en un tema tan importante como es el de la política anticorrupción en el Perú.

Frente a esto, vale la pena mencionar que en la Conferencia Hemisférica Anticorrupción realizada el pasado 3 y 4 de junio en Lima, el Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y Presidente del Poder Judicial, Dr. Javier Villa Stein, al referirse a las acciones realizadas en el Perú para luchar contra la corrupción, concluyó en la inexistencia -hasta hace poco- de una política clara de lucha contra la corrupción y la reducción de la misma a la creación de instancias sin claros objetivos y atribuciones, finalizando su presentación con esta frase: “Nuestro compromiso frente a ustedes y a la ciudadanía es mostrar que esta vez la lucha contra la corrupción sí es en serio, y que celebraremos nuestros 200 años como Nación sin este pesado lastre sobre nuestras espaldas”¹⁷. Cabe



indicar que en el listado de las iniciativas y propuestas elaboradas a través de la historia para enfrentar la corrupción en el país, Villa Stein también hizo omisión de la existencia del Plan de Acción Anticorrupción.

- e) **El Pacto Nación Anticorrupción.** El pasado 2 de julio la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, convocaron a representantes de los poderes ejecutivo, judicial, partidos políticos parte del Acuerdo Nacional, de organizaciones empresariales y de la sociedad civil a la firma del compromiso llamado “Pacto Nación Anticorrupción”. Esta nueva iniciativa, además de puntualizar en el cumplimiento de únicamente los cinco objetivos priorizados del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, estaría promoviendo la elaboración de “planes institucionales anticorrupción” para los periodos 2011 – 2016 y 2016 – 2021. Esto estaría significando, por un lado, que el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción terminó de ser reducido a sólo cinco objetivos de los diecinueve que contenía inicialmente, pero además la pretensión hacia el bicentenario es la realización de planes anticorrupción en cada una de las instituciones, lo que limitaría aún más los posibles niveles de coordinación y la existencia de un verdadero Sistema Nacional Anticorrupción.

En el Perú, a través de los años, hemos transitado por una serie de iniciativas y propuestas para enfrentar la corrupción pero nos queda cada vez más claro que, a pesar de la insistencia en contar con diversas propuestas e instancias para luchar contra la corrupción, no se evidencia un cambio positivo en el problema de la corrupción.

La superposición de los diversos planes y programas anticorrupción y la falta de coordinación y organización, sumado a una inadecuada implementación de las propuestas, las que terminan diluyéndose en el cumplimiento de sólo algunos objetivos que se consideran prioritarios frente a otros, desmereciendo el carácter vinculante de los objetivos, como

es el sentido de un plan para su efectividad, son probablemente algunos de los problemas que han impedido el avance y un impacto positivo en la lucha contra la corrupción.

Iniciamos este diagnóstico tratando de presentar la superposición de propuestas de políticas públicas, a estas deberíamos sumar además la misma situación en relación a los órganos que desde el Ejecutivo se encargan de hacer el seguimiento al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y en donde se evidencia la descoordinación existente entre órganos como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y La Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Corrupción, que funcionan en la misma Presidencia del Consejo de Ministros.

Los avances existentes en materia de lucha contra la corrupción, iniciados a fines del año 2000, se habrían detenido e, incluso, retrocedido. Desde el gobierno central no se habría considerado enfrentar la problemática de la corrupción como una prioridad para el Perú. Esto se evidencia en que el gobierno ha tenido reacciones meramente reactivas frente a las graves denuncias por presuntos actos de corrupción que se han presentado a lo largo del período gubernamental. Este grave problema y la asunción de responsabilidades han tratado de pasarse como inadvertidos por el gobierno, como ocurrió en los cuatro discursos a la Nación realizados los 28 de julio de cada año por parte del Presidente de la República. La única excepción fue en el Mensaje a la Nación del presente año, frente a la exigencia de la opinión pública, y debido a la cercanía cronológica de graves denuncias de posible corrupción; sin embargo, se derivó la responsabilidad al Poder Judicial, mirando el problema desde lejos.

Otro hecho que hace evidente el desinterés en la lucha anticorrupción son las continuas idas y venidas en el establecimiento de instancias para combatir la corrupción; como ocurrió con la creación de la Oficina Nacional Anticorrupción (2008) como órgano rector de la lucha contra la corrupción, a la que no se le brindó ni recursos económicos ni técnicos para realizar sus funciones. Esta entidad se creó sin evaluar la pertinencia de sus competencias, de manera que se pudiera evitar la coalición de sus atribuciones con las de otros organismos; y, además, fue desactivada a menos de un año de su creación, demostrando así que este organismo no

17 Las declaraciones que realizó Villa Stein el jueves 3 de junio del 2010, fueron en el marco de la Conferencia sobre avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción El Portal del Poder Judicial recoge estas declaraciones en una nota de prensa. Se puede acceder a la misma en: <http://www.pj.gob.pe/imagen/noticias/noticias.asp?codigo=16506&opcion=detalle>



estaba adecuadamente planificada y no era una apuesta que se hubiera tomado para efectivamente luchar contra la corrupción. Posteriormente, a inicios de 2010, se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –actual ente rector de la lucha contra la corrupción-; pero, al igual que su antecesora, desde su creación ha tenido una serie de dificultades para lograr articular a todos los sectores involucrados en la lucha contra la corrupción, como son el caso de la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, que solo actúa como veedora y el Congreso de la República.

Por su parte, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLCC) – presentado en diciembre de 2008 –nunca fue aprobado por el gobierno, de manera que no se contaba con una norma que hiciera exigible su cumplimiento. Adicionalmente, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción –encargada de implementar dicho Plan- en lugar de incidir en su aprobación lo más pronto posible, por unanimidad aprobó, en mayo de este año, la priorización del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción tomando sólo 5 estrategias de las 19 existentes dentro de los 7 objetivos que tenía este plan, terminando de esta manera de destrozarse un Plan que sin tener todos los requisitos que desde la sociedad civil considerábamos necesarios, podíamos considerarlo un primer avance para enfrentar la corrupción a través de una política de gobierno destinada a ello.

Adicionalmente, el 2 de julio de 2010, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción convocó a la firma del Pacto Nación Contra la Corrupción. Representantes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Partidos Políticos y organizaciones de la sociedad civil suscribieron dicho documento. Este Pacto de acuerdo a la información periódica contiene como compromisos:

- ✦ Realizar actividades que permitan mejorar los mecanismos de rendición de cuentas;
- ✦ Fortalecer el sistema de contrataciones del Estado;
- ✦ Consolidar el Estado constitucional y democrático de Derecho;
- ✦ Cumplimiento de la ley de Transparencia y Acceso a la información pública;
- ✦ Promoción de valores;
- ✦ Difusión de Códigos de Ética

Según el Tercer Informe Cuatrimestral de la Comisión Especial Multipartidaria Permanentemente encargada del control, seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Congreso de la República; hasta noviembre del 2010, no se conocía el texto integral del documento suscrito. A nuestro entender y desde el poco conocimiento por la falta de difusión del Pacto Nación Contra la Corrupción, éste se estaría constituyendo como otro espacio, paralelo a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, para elaborar las propuestas de Planes Nacionales de Lucha Contra la Corrupción divididas en dos etapas: 1) Lanzamiento y Ejecución de julio del 2011 a julio del 2016 y 2) 2da etapa de Consolidación de julio del 2016 a julio del 2021.

Otro elemento que muestra la falta de voluntad en esta materia es el hecho de que no existe un nivel de coordinación y consenso, dentro del gobierno, sobre qué estrategias u objetivos van a seguir los órganos vinculados a la lucha contra la corrupción, pese a que todos los organismos que supuestamente deben coordinar esta tarea están adscritos a la misma Presidencia del Consejo de Ministros. Así tenemos que, el Decreto Supremo de creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (28 enero de 2010) establecía que en 60 días hábiles –desde el día siguiente de su publicación, el Grupo de Trabajo Multisectorial – espacio integrado por los ministerios encargado del seguimiento de la implementación del PNLCC en sus sectores –debía incorporarse a la Comisión creada. Hasta noviembre de este año el Grupo de Trabajo Multisectorial no ha sido asimilado por la Comisión; y continúa su trabajo de seguimiento de un Plan Nacional que la Comisión ha eliminado.

En el caso del rol de la Contraloría General de la República, ente rector del Sistema Nacional de Control, podemos ver que pese a haberse promulgado normas que la estarían fortaleciendo en los hechos, como la refería a la autonomía administrativa y financiera de los órganos de control interno o la que faculta a la Contraloría a sancionar administrativamente a los funcionarios públicos; por otro lado, se ha evidenciado la intención de reducir las funciones y atribuciones de este órgano mediante una normatividad que limitando su actuación, especialmente, en lo referente a los procesos de contrataciones del Estado vinculados a grandes inversiones.



En torno a las contrataciones, podemos identificar la profundización de espacios de riesgo para la comisión de actos de corrupción; alentada por la propia normatividad de urgencia que brinda apariencia de legalidad a las irregularidades y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, situación que configura lo que especialistas en la materia denominan “corrupción legal” y que abre las puertas de la impunidad en el manejo irregular de los bienes comunes y recursos de interés público.

Sobre la legislación de urgencia, encontramos que el gobierno ha hecho un ejercicio abusivo y autoritario de las facultades otorgadas por el artículo 118 de la Constitución. Al crearse mecanismos especiales que alientan la limitación de las funciones de control y fiscalización de los organismos competentes, la legislación de urgencia ha excedido su naturaleza extraordinaria y su reserva a la materia económica y financiera. Esto ha sido posible no solamente por la sujeción tácita de la Contraloría General de la República a estas medidas que flexibilizan los controles anticorrupción y por la falta de voluntad política del Ejecutivo para actuar con transparencia; sino también por la ausencia de mecanismos constitucionales más efectivos en el control a la legislación de urgencia, tales como el establecimiento de plazos de caducidad y la convalidación parlamentaria.

La reducción de plazos, motivada por la necesidad de contratar a “como de lugar” y en el

menor plazo posible –creando una diversidad de procedimientos excepcionales– es contraproducente no sólo porque constituye un nicho de probable corrupción sino que también limita y desincentiva la participación de postores, restringiendo el mercado y reduciendo las posibilidades y condiciones a las que podría acceder el Estado.

En el ámbito de la administración de justicia, la falta de voluntad política por parte del Ejecutivo y del Legislativo, para fortalecer el Subsistema Anticorrupción, sumado a la inercia y poco interés desde el propio Poder Judicial, han hecho que la lucha contra la corrupción en la administración de justicia sea un esfuerzo de distinguidos y determinados magistrados, mas no de todo el Sistema Judicial peruano.

El Congreso de la República –que tiene un rol fundamental en la lucha contra la corrupción, a través de su funciones legislativa y de fiscalización, no ha demostrado tener la voluntad política para asumir su papel y, frente a graves casos de corrupción se han perdido grandes oportunidades para lograr –mediante investigaciones rigurosas– no sólo descubrir y determinar indicios y responsabilidades de presuntos actos delictivos sino, también, de elaborar propuestas legislativas para frenar futuras acciones similares a partir de esos hechos.

2. LAS PROPUESTAS PARA UNA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN

- a) Para contrarrestar la inexistencia de una estrategia integral anticorrupción, debe elaborarse un Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Corrupción (PENLCC) – resultado de un proceso de debate amplio y convocante –que tenga una mirada de largo plazo hacia el 2021, año del Bicentenario de la Independencia Nacional. En este PENLCC deberán coincidir todas las fuerzas políticas y sociales del país.
- b) La descoordinación de los diversos ór-

rganos y organismos públicos y privados vinculados a la lucha contra la corrupción debe contrarrestarse con el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción, con un órgano rector completamente autónomo de los poderes políticos y económicos. El SNA, dotado de autonomía y legitimidad, permitirá impulsar la implementación del PENLCC.

- c) El sistema de contratación pública requieren una mejora que parta de un enfoque



integral, que incorpore la promulgación de normas que tiendan a la permanencia en el tiempo, a la estandarización de documentos y procesos, a la planificación oportuna y adecuada de sus requerimientos, a la reducción de los tiempos internos de las entidades contratantes; además, de reducir los actos preparatorios, disminuir la alta rotación del funcionarios en áreas vinculadas a las contrataciones, selección y capacitación de personal, la promoción de una auditoría sobre la gestión más que procedimental por parte de los órganos de control. Asimismo, el establecimiento de criterios de evaluación sobre la base del cumplimiento de metas más que la simple realización de actividades, la unificación de la solución de controversias en un solo órgano que unifique los criterios y permita una mayor predictibilidad; la realización de compras corporativas y el establecimiento de mecanismos que incentiven al personal para alcanzar las metas, reducir costos y generar ahorro a las entidades contratantes.

- d) En cuanto a la reducción paulatina del rol fiscalizador de la Contraloría General de la República a través de normatividad de urgencia; deben derogarse todos los decretos que limitan la participación de esta entidad especialmente en los grandes procesos de contratación y concesiones.
- e) El Perú tiene pendiente la implementación de una serie de obligaciones adquiridas al adherirse a las convenciones internacionales contra la corrupción. En ese sentido, se deben levantar lo más pronto posible las 80 recomendaciones referidas al incumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción que hasta la fecha no

han sido completamente implementadas. En el caso de la Convención de las Naciones Unidas, se debe permitir la visita de los evaluadores y convocar a todos los sectores de sociedad civil interesados en el tema para garantizar información completa que aporte en las rondas de evaluación.

- f) Una medida concreta y urgente en materia anticorrupción es la declaratoria de la imprescriptibilidad de los actos de corrupción, que tiene más de 9 años postergada de su debate en el Congreso de la República. Aprobar esta norma sería una muestra clara de voluntad política de los legisladores.
- g) El rol de la sociedad civil tiene como componente principal la denuncia de los hechos de corrupción de los que los ciudadanos son testigos. Para garantizar este ejercicio ciudadano se debe modificar la actual Ley de Protección al Denunciante de manera que amplíe la protección a todos los ciudadanos que denuncien estos hechos sea en el ámbito administrativo como penal.
- h) La actual coyuntura debe ser aprovechada para el debate de estas propuestas. El proceso electoral generará una nueva configuración de las fuerzas representadas en el Congreso de la República y nos dará un nuevo Presidente de la República, al que suman las recientemente electas autoridades locales, provinciales y regionales; todos ellos son los llamados a debatir y consensuar propuestas; proceso en el que, además, se demostrará si existe una verdadera voluntad política para luchar contra la corrupción. El momento es preciso, está en todos nosotros el no desperdiciar la oportunidad.

Integrantes de la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma del Estado:



Forum
Solidaridad
Perú

FOVIDA
FOMENTO DE LA VIDA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

RED - Perú
Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local