

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

**JAVIER AZPUR**

### Introducción

Se está cerrando un ciclo político en el país. Al derrumbarse el fujimorismo, se planteó una nueva posibilidad de dar forma y sentido a nuestra siempre precaria democracia. Luego de casi seis años, podemos señalar que el resultado es un avance muy limitado en términos de las expectativas y promesas que marcaron el inicio de esta nueva transición democrática.

El creciente rechazo de la población a las instituciones básicas de la democracia liberal tiene mucho que ver con la incapacidad del gobierno y la oposición para responder a sus demandas sociales más elementales. La profundización de la desigualdad y la exclusión acompañan los éxitos económicos del neoliberalismo. En este marco, es muy difícil generar esperanzas de cambio en las mayorías.

El debate y los resultados electorales han favorecido una agenda orientada a la promoción de reformas en los diversos aspectos del desarrollo. La fractura social y territorial de nuestra sociedad ha irrumpido con fuerza en la política nacional a través de la escena electoral. El viraje de la agenda electoral — que se ubicaba del centro a la derecha—, hacia una posición crítica frente al orden político y económico, se concretó en muy pocas semanas. No es una realidad que será fácil obviar en el nuevo período que se abre en el país. La realidad actual aparece muy diferente a las condiciones existentes desde inicios de la década de 1990 hasta hoy.

---

<sup>1</sup> AZPUR, Javier. "La descentralización y la participación en el proceso de la democracia". En: *Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político*. Cuaderno Descentralista Nº 20. Propuesta Ciudadana, Primera Edición. Lima, Perú, Julio del 2006. Pág. 101-112.

Una dimensión sobre la cual es importante avanzar para responder a las exigencias de cambio que demanda la población es la reforma descentralista, en la cual se han dado pasos significativos en un contexto de deterioro sostenido del régimen. A pesar de que trata de un proceso lleno de problemas y limitaciones, consideramos que estamos viviendo una experiencia de transformación del estado peruano. Es la única promesa de cambio que ha llevado a la práctica un gobierno que pasará a la historia como el de la continuidad en una situación que reclamaba cambios económicos, sociales y políticos orientados a la inclusión y la democratización.

No consideramos la descentralización sólo como un proceso político y administrativo; aun cuando se trata de ámbitos importantes, no son suficientes para definir los alcances de esta reforma. Junto con ello encontramos una agenda económica y social pendiente, que se debe asumir en relación con un determinado espacio o territorio. Requerimos una reforma descentralista del estado, pero también un reordenamiento territorial orientado al desarrollo regional, así como nuevos términos en la relación entre el estado y la sociedad.

El presente artículo está organizado en cuatro partes. En la primera señalamos los aspectos generales más relevantes de la descentralización. En la segunda hacemos una revisión de ésta, en tanto proceso de reforma política y administrativa del estado. En la tercera nos aproximamos a lo hecho en términos de promover un nuevo ordenamiento del territorio nacional. La parte final está orientada a los cambios producidos en la función de la sociedad civil dentro de la dinámica del sistema político en las regiones.

## **1. Visión general de la reforma descentralista**

Lo avanzado en la reforma descentralista durante estos años no es un hecho menor en un país en el cual ésta ha sido una promesa incumplida por todos los gobiernos, democráticos o autoritarios. Está en curso un proceso que puede significar un profundo cambio en relación con el centralismo y la concentración del poder que ha caracterizado al sistema político peruano a lo largo de nuestra historia republicana. La culminación del marco normativo básico de la descentralización, así como el inicio del proceso de transferencia de recursos y competencias, son indicadores de que estamos en un proceso de reforma en curso. Un paso significativo ha sido la conformación y elección de las instancias intermedias de gobierno de base departamental. Se trata de una instancia que puede ser relevante para una nueva distribución del poder entre los tres niveles de gobierno. Partiendo de reconocer estos avances,

consideramos que sería un error pensar que estamos ante una tendencia irreversible; es sólo la etapa inicial de una transformación que tiene necesariamente un horizonte de mediano y largo plazo.

Desde una perspectiva crítica podemos señalar, como un primer aspecto relevante, la ausencia de una visión integral de la descentralización. Los aspectos económicos, sociales y culturales han sido marginales en el proceso. Si nos referimos a la dimensión económica —de importancia central y prácticamente la única que cuenta para los defensores del modelo neoliberal—, constatamos un vacío en asuntos como la inversión, la transformación tecnológica y la producción para el desarrollo regional. Menos aún se asume como un objetivo estratégico la reorientación de las políticas sectoriales, en el sentido de promover condiciones para reducir la marcada brecha territorial. La pobreza, el desempleo y la exclusión son las características de un amplio número de regiones.

Un segundo aspecto importante desde esta perspectiva crítica es que la descentralización es una reforma parcial y aislada, en relación con el conjunto de la estructura del estado. Tanto el gobierno como la oposición carecen de una visión de conjunto que articule de manera eficiente y complementaria los tres niveles de gobierno. Esta dimensión se complica más si tomamos en cuenta que gran parte del estado que tenemos es una herencia fujimorista. Es decir, fue diseñado en función del control clientelista de la población y de cumplir un papel eficiente en sectores considerados estratégicos para el gran capital. Su funcionamiento sigue basado, en buena medida, en la lógica concentradora del poder que caracterizó al régimen autoritario y mafioso de la década de 1990. Sin una visión de conjunto, se torna compleja la posibilidad de consolidar la descentralización y de aprovechar su potencialidad para impulsar la transformación integral del estado.

Otro aspecto relevante es la conducción del proceso, tema clave en una agenda descentralista. Es positiva la idea de dar forma a una instancia de conducción sustentada en la concertación entre los tres niveles de gobierno; sin embargo, esta orientación acertada se ha visto limitada porque el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha mostrado serias limitaciones en términos de representatividad, poder y articulación efectiva de los tres niveles de gobierno. Esto ha sido evidente incluso en la capacidad para coordinar con el propio poder ejecutivo durante las negociaciones con los gobiernos regionales y locales.

## 2. Redistribución del poder

En la década del ajuste estructural y autoritario de Fujimori se terminó de desmontar el estado velasquista. Se acabó con la función empresarial del estado y se desregularon los mercados. Se modernizaron instituciones clave a fin de garantizar las mejores condiciones para la gran inversión privada nacional y transnacional. Con la finalidad de hacer viable su proyecto, el régimen concentró las decisiones hasta el extremo, distorsionó y subordinó a todas las instituciones democráticas, construyó un sistema de poder paralelo por fuera del control democrático y masificó una forma clientelista de relación con los sectores pobres y excluidos de la población. En este marco institucional se construyó un sistema mafioso que atravesó todas las instancias y niveles del poder, empezando por la Presidencia y por el reducido grupo de poder real.

Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo se dieron pasos sólo parciales y absolutamente insuficientes. La recuperación de la autonomía de las instituciones, los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública y la descentralización son sin duda aspectos importantes, pero muy limitados. En lo fundamental se mantiene una estructura estatal funcional a un esquema económico que se muestra agotado como mecanismo de inclusión y de consolidación de la democracia. En resumen, estamos ante un estado que no ha sido modificado estructuralmente y que mantiene el mismo rol subordinado a los poderes fácticos, las mismas deficiencias administrativas y de gestión, así como los mismos problemas de corrupción. Dentro de este marco general es que se han impulsado cambios significativos en el ámbito de la descentralización.

### *Redistribución de competencias*

La forma de concretar la redistribución territorial del poder —que es el significado primordial de la descentralización— es a través de la definición de las competencias entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los municipales. Los criterios que están en la Ley de Bases se refieren a la importancia de acercar las decisiones de gobierno a la población, a la necesaria vinculación de las competencias con las capacidades de gestión y a la construcción de un diseño que permita la complementariedad de los diferentes niveles de gobierno, así como a la articulación entre las competencias y los recursos.

En la medida en que en estos años hemos carecido de un proyecto integral de reforma del estado, esta distribución ha sido un proceso desarticulado y

sin referentes de mediano y largo plazo. Las transferencias se iniciaron el año 2003 y el proceso se organizó sobre la base de planes anuales que carecían de objetivos y metas que reflejaran puntos de llegada de una nueva forma de distribución de las competencias políticas y normativas. Estamos en la implementación del cuarto plan anual.

Sólo a inicios del año 2005 se elaboró, aprobó y publicó un plan de transferencias 2005-2009. La lógica de este plan es que los sectores proponen y los gobiernos regionales y las municipalidades solicitan competencias. Lo que se oculta con esta metodología es la falta de una visión de conjunto sobre las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. A partir de la experiencia podemos señalar que la supuesta concertación entre los distintos niveles de gobierno casi no existe, ya que es el CND el que elabora la propuesta final y es el consejo de ministros el que lo aprueba. El resultado muestra claras inconsistencias y hace muy difícil una distribución racional y eficiente de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno.

El nuevo plan 2006-2010 no ha superado estos problemas. Es discutible, además, que cada año se formule un nuevo plan quinquenal, cuando lo que debería proceder es una evaluación de lo avanzado y un ajuste del plan para los siguientes años. Esto permitiría una visión acumulativa y de mediano plazo.

A estos problemas de diseño institucional general hay que agregar las limitaciones en la gestión del proceso. La lentitud y el retraso evidencian la falta de una efectiva voluntad política para distribuir el poder en nuevos términos, aun en los limitados marcos de una descentralización sin reforma integral del estado. Baste con indicar que la aplicación del plan de transferencias para el año 2004 se inició recién con el proceso de acreditación en el primer semestre del 2005, y que la transferencia se empezó en agosto de ese año sin que haya concluido aún, a mediados del 2006. A partir del plan de transferencia del 2004 se incluyeron algunas competencias sectoriales en agricultura, energía y minas, salud, transporte y comunicaciones.

Una mirada general a la capacidad de los gobiernos regionales para implementar estrategias de desarrollo y políticas sectoriales nos muestra que el avance en la transferencia es muy limitado. La gradualidad se ha transformado en una forma de limitar o estancar el proceso, lo que pone en serio riesgo la consolidación de los gobiernos regionales. La carencia de un proyecto de mediano plazo que integre los distintos niveles de gobierno

genera una gran incertidumbre y dificulta la generación de un efectivo proceso de concertación y articulación entre ellos.

Los diversos problemas para la definición y la gestión de las transferencias son factores que hacen aún más difícil el avance en la descentralización de las competencias, funciones y programas. La concentración excesiva de roles en el CND quita flexibilidad al proceso y restringe la posibilidad de la negociación y el acuerdo entre los gobiernos regionales y municipales con cada sector, en el marco de una propuesta general que, como hemos señalado, es imprecisa y ambigua.

En lo que se refiere a las municipalidades, es importante señalar que se ha avanzado en la transferencia de algunos programas sociales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Provías Rural y el organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur (ORDESUR). Sin embargo, al mismo tiempo, los gobiernos locales han sido excluidos de la transferencia de los sectores, lo cual les plantea una gran limitación para diseñar e implementar estrategias de desarrollo local.

#### *La descentralización fiscal*

La transferencia de competencias está estrechamente ligada a la descentralización de los recursos fiscales. En ambas dimensiones encontramos la misma actitud renuente, aunque se están transfiriendo funciones no acompañadas de los recursos necesarios para su implementación.

La lógica general del proceso de descentralización fiscal se ha concentrado exclusivamente en la transferencia de recursos presupuestales del gobierno central a los regionales y municipales. Se ha avanzado muy poco en dotar a los espacios subnacionales de la autonomía económica que se señala como un principio rector de la descentralización.

La información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestra el ligero cambio en la proporción del gasto público que está bajo responsabilidad de los gobiernos regionales: éste ha pasado de 18% en el 2002 a 23% en el 2005. Las municipalidades han pasado de 9% a 12%. Sin embargo, dada la lógica general del proceso, es muy poco relevante lo que aporta este aumento al incremento de la capacidad de decisión de las instancias descentralizadas de gobierno. Esto se torna más claro si se considera que una parte significativa de estos recursos está predefinida, como es el caso de

los pagos de planillas o de los proyectos especiales de diversos programas estatales. Lo que se constata es que el grueso del gasto público continúa bajo responsabilidad del gobierno central.

En los últimos dos años, el incremento de los recursos se ha debido básicamente a mecanismos como el canon, el sobrecanon y las regalías. Asimismo se constata un aumento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), como resultado de un incremento de la recaudación fiscal nacional. Los tres primeros mecanismos tienen una gran dependencia de las variaciones de los precios internacionales de los minerales, el gas y el petróleo. Si bien es cierto que no se vislumbra en el horizonte internacional un ajuste dramático de estos precios, es evidente que se trata de un factor de riesgo muy significativo, sobre todo si tomamos en cuenta su creciente importancia en varios gobiernos regionales y locales.

Otro tema relevante en relación con los recursos del canon y las regalías es que benefician a un reducido número de regiones, provincias y distritos. Es fundamental diseñar indicadores y mecanismos que permitan una adecuada redistribución de los recursos fiscales. No se trata de recortar los ingresos por este rubro a los gobiernos que los reciben, sino de implementar mecanismos de compensación desde una perspectiva integral del manejo de las transferencias del gobierno central.

En cuanto a la capacidad de gasto de las instancias descentralizadas de gobierno, se requiere facilitar la inversión de los nuevos recursos que disponen. Actualmente el canon y las regalías se pueden invertir en infraestructura, mantenimiento de carreteras y hasta 5% en estudios orientados a la formulación de proyectos de inversión. Con ello se busca limitar la discrecionalidad en el uso de estos recursos para gastos administrativos, pero se bloquea también su empleo en gastos que, si bien pueden ser corrientes, tienen una gran utilidad en sectores como educación o salud. Hay una visión muy estrecha de lo que significa "gastos de inversión". Asimismo, es evidente que existen problemas en la capacidad de inversión de estos recursos, lo cual plantea la necesidad de dar soluciones de corto plazo en términos de recursos humanos, de los que carecen los gobiernos regionales y locales, así como de una estrategia sostenida para construir capacidades programáticas y de diseño de proyectos.

Una tarea pendiente con respecto a la descentralización fiscal, reclamada desde diversos sectores casi desde la instalación de los gobiernos regionales, es hacer más realista el mapa tributario actual. No se puede seguir tomando como punto de partida un escenario en el que Lima concentra un enorme

porcentaje de la recaudación, pues esa cifra no corresponde a la realidad; ésta resulta de tomar como única referencia el domicilio fiscal de las empresas. No se ha avanzado de manera significativa en identificar los ingresos tributarios que efectivamente corresponden a cada región, de acuerdo con el lugar donde se desarrollan las actividades productivas o comerciales. A fines del 2005, el MEF publicó una metodología para calcular lo que denominan “recaudación efectiva”, pero ésta no se ha implementado hasta el momento.

Por otro lado, no se han dado pasos significativos en el tratamiento de las diversas exoneraciones tributarias existentes, que tienen un impacto muy limitado —si acaso lo tienen— en el desarrollo de las regiones. Su eliminación significaría un incremento de los fondos disponibles para la inversión pública. No se ha hecho un estudio serio del costo y el beneficio de estas exoneraciones.

Sin embargo, las exoneraciones no son un aspecto suficiente para lograr el imprescindible incremento de los recursos. Está en la agenda la modificación de los contratos con las principales empresas vinculadas a las industrias extractivas, de modo que se compartan de manera más equitativa las enormes ganancias que están logrando con el incremento de los precios en el mercado internacional.

Los nuevos fondos que se puedan conseguir con estas medidas se deben orientar a dotar de mayores recursos a los gobiernos regionales y municipales, estableciendo adecuados términos de compensación para aquellos territorios que no tienen ingresos significativos por mecanismos como el canon o las regalías. Es importante vincular la mayor transferencia de recursos con nuevas competencias, además de fortalecer la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y locales. Es necesario demostrar que acercar las decisiones a las autoridades y la población eleva la calidad y la eficiencia en la provisión de servicios y en la implementación de políticas. Sobre este tema, queda pendiente un balance más profundo.

Cuando hablamos de descentralización fiscal no nos referimos exclusivamente al tema de las transferencias, dimensión propia de una primera etapa. Es necesario avanzar en dar autonomía a los gobiernos regionales y municipales, para lo cual hace falta fijar un porcentaje de los ingresos tributarios que deben ir de manera directa a estas instancias descentralizadas de gobierno. En este punto se enfrenta un problema que viene desde el diseño del proceso, ya que este avance hacia la descentralización fiscal está vinculado a la conformación de regiones.



Asimismo, constatamos que nada se ha hecho en cuanto a los ingresos. Se requieren mecanismos e incentivos para aumentar la recaudación, evitar la evasión y ampliar la base tributaria. El diseño actual incentiva la pereza fiscal, pues propicia que los gobiernos subnacionales se limiten a invertir los recursos que reciben mediante las transferencias del gobierno central. No se plantea que cada región o municipalidad viva sólo de los recursos que capte. Eso es inviable en una realidad tan inequitativa y desigual como la nuestra. Las transferencias de recursos siguen siendo una necesidad y lo serán por mucho tiempo más, pero es necesario trabajar desde la perspectiva de la corresponsabilidad y la coparticipación de las instancias descentralizadas de gobierno en el incremento de los recursos del estado, para responder a las demandas de la sociedad y promover estrategias de desarrollo inclusivo.

#### *Los gobiernos regionales y municipales*

La elección de los gobiernos regionales fue en sí misma un proceso de modificación sustantiva de la distribución del poder en nuestro país. Éstos se instalaron en enero del 2003 y están cumpliendo un primer período de gestión. Los gobiernos municipales tienen ya veinticinco años de existencia continua y en ese tiempo se han desarrollado experiencias diversas de gestión local eficiente y, en muchos casos, con un profundo contenido participativo. En este tiempo se han generado interesantes modelos de gestión local.

Desde el lado presupuestal, los gobiernos regionales se encuentran en un nivel de eficiencia media, con un promedio de ejecución anual que fluctúa entre 75% y 85%. Este nivel se ubica ligeramente por encima del gobierno central y por debajo de las municipalidades. De todos modos, significa que hay un importante volumen de recursos de inversión en servicios e infraestructura básica que se ha dejado de gastar, en perjuicio de la población. Éste es un problema que se acrecienta en las regiones con acceso al canon y las regalías, pues se crea un fondo con recursos que no se utilizan, en un contexto de crecimiento de las demandas sociales.

La solución que se ha dado a este problema —la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales para aprobar los proyectos al margen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— ha generado una fragmentación del gasto y una priorización de pequeñas inversiones con carácter más bien provincial e incluso distrital. Las limitadas capacidades para responder a las exigencias del SNIP y contar con un número adecuado de proyectos de efectivo impacto regional deben ser resueltas modificando las características y los roles de este sistema, que debe ser descentralizado y puesto al servicio de los gobiernos regionales y municipales. Debe superarse

una visión controlista y pasar a una actitud proactiva en el marco de estrategias de desarrollo concertadas.

En cuanto a las municipalidades, la mayoría centra sus ingresos en el FONCOMUN y en los recursos del canon y las regalías. Sólo en aquellas provincias con alta concentración poblacional y dinamismo económico, un significativo porcentaje de los fondos proviene de recursos propios, es decir, del cobro de tasas municipales. En algunos casos, la captación de estos ingresos es muy eficiente. Sin embargo, tal como se ha indicado previamente, muchos gobiernos locales tienen muy poca disposición, capacidad o condiciones para generar nuevos recursos, por lo que se limitan a invertir las transferencias que provienen del gobierno central.

La actual legislación municipal no fue capaz de adecuarse a las exigencias de la descentralización ni pudo institucionalizar las experiencias novedosas que se habían venido desarrollando en diversos espacios locales. El bloqueo de la transferencia de responsabilidades en relación con las políticas sectoriales hace muy difícil, a estas instancias, llevar a la práctica estrategias y planes de desarrollo local.

La producción normativa de los gobiernos subnacionales ha sido limitada. La mayoría de ordenanzas regionales se han centrado en la conformación orgánica y administrativa, entendible al inicio de la gestión, así como en decisiones que carecían de visión programática y estratégica. Sin embargo, se constata que en los dos últimos años se ha producido un incremento de ordenanzas regionales, e incluso municipales, sobre temas vinculados al desarrollo económico y social. Es una tendencia muy heterogénea y, en promedio, de alcance modesto, con el agravante de las grandes limitaciones que tienen estas ordenanzas para su implementación.

En el ámbito municipal ha habido cierto progreso en la transferencia de los programas sociales, que pudo ser mayor si no fuera por la resistencia del gobierno central a perder el manejo de un instrumento de probada importancia para la relación con la población más pobre de nuestra sociedad. En términos promedio, las municipalidades han logrado administrar con eficiencia los programas transferidos, a pesar de la existencia de problemas vinculados a la nueva escala de administración, a la inexperiencia y al manejo poco adecuado de las adquisiciones, así como a discrepancias en los criterios a emplear entre los distintos niveles de gobierno involucrados. Al mismo tiempo, se constatan mejoras significativas en el cumplimiento de las tareas de supervisión debido a la cercanía de la

municipalidad, así como experiencias participativas y de vigilancia sumamente valiosas.

En general se puede afirmar que las instancias regionales y municipales han dado pasos importantes en un marco general orientado a limitar su consolidación como instancias autónomas de gobierno. Las municipalidades avanzan a pesar de los errores de su nuevo diseño normativo, y los gobiernos regionales lo hacen en contra de una distribución del poder que limita sus posibilidades de actuar de manera efectiva en el diseño y la implementación de políticas sectoriales que respondan a las condiciones y necesidades de desarrollo de sus territorios. Junto con fortalecer sus capacidades, es necesario modificar esta realidad.

### **3. La regionalización**

Muchos estudiosos de la descentralización coinciden en la necesidad de modificar la demarcación territorial de los actuales departamentos. Se requiere acercar la división política a los espacios económicos realmente existentes, que se han ido construyendo durante décadas en nuestro país y que no responden a los criterios con los cuales se dio forma a departamentos, provincias y distritos. El profundo desequilibrio territorial, que se refleja en los más diversos indicadores económicos, como el producto bruto interno y las colocaciones crediticias, por ejemplo, es característico de nuestra sociedad.

Una de las orientaciones principales del diseño descentralista es la integración de los actuales departamentos en nuevas regiones, que deberían generar las bases para un nuevo equilibrio en la distribución espacial del poder y la construcción de un mejor escenario para el desarrollo territorial. La regionalización es entendida como una estrategia para promover un nuevo esquema de crecimiento económico, favorable a los departamentos, en la medida en que promueve condiciones para hacer realidad efectivos contrapesos a la concentración del poder político y económico en Lima.

Una característica de la propuesta de regionalización es que se asume como un pie forzado la formación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos. Se subvalora la dimensión geográfica de la integración y la importancia de la confluencia de espacios locales como componentes de una estrategia de construcción regional. Los resultados del referéndum de octubre del 2005 parecen mostrar una significativa identidad departamental, que se reflejó de manera clara y contundente mediante el voto ciudadano por el rechazo a la propuesta de integración planteada en ese entonces.

En el marco legislativo se plantean algunos criterios para llevar adelante la regionalización; entre ellos, su carácter gradual, su sustento en la voluntad política regional y su consolidación a partir de la voluntad ciudadana expresada en un referéndum. Todos éstos son criterios que aparecen como profundamente democráticos, pero que deben ser evaluados a la luz de la frustrada experiencia de integración.

Un primer aspecto que debe ser debatido es el carácter nacional de un proceso de reordenamiento del territorio. Modificar la demarcación política y generar mejores condiciones para promover estrategias de desarrollo territorial es una agenda que tiene efectos sobre el conjunto del estado, la sociedad y la economía. Debemos revisar la pertinencia de que, para un proceso de esta complejidad, se plantee un mecanismo abierto de presentación de propuestas, que puedan provenir de gobiernos regionales, municipalidades, partidos o movimientos regionales y de la sociedad civil.

Un segundo tema que debemos evaluar es la gradualidad. Tal como está definida, se asume como una secuencia de consultas durante las cuales se construyen los expedientes técnicos que serán puestos a consideración de la población a través de referéndum. Una forma distinta de definir la gradualidad es llevar adelante una estrategia sostenida y permanente de construcción de regiones. Este tema es particularmente importante si tomamos en cuenta que la regionalización no es un tema técnico o meramente normativo, sino la expresión de un proyecto basado en un amplio bloque social y político.

Sobre este aspecto cabe resaltar la desvinculación entre la propuesta de regionalización y los avances existentes en las regiones en cuanto a la elaboración de planes de desarrollo concertado, planes de promoción de la competitividad y, en algunos casos, propuestas específicas para promover el desarrollo económico y el crecimiento de la actividad exportadora.

Estos instrumentos de planificación tienen limitaciones, una de las cuales —y de las más importantes— es que no toman en cuenta los procesos de articulación económica y productiva de las últimas décadas, que desbordan largamente las actuales demarcaciones departamentales. La consolidación de las denominadas Juntas de Integración Regional con mayores recursos y capacidades de planificación e inversión no fue considerada como componente de una estrategia más amplia de construcción de regiones.

En tercer lugar, es evidente que la consulta y aprobación de una propuesta de integración por parte de la ciudadanía es un aspecto positivo. El tema que

debe ser discutido es cómo se plantea este procedimiento democrático. Una consulta de estas características se debe proponer como la conclusión de un amplio proceso de búsqueda de consensos. Convocar a la sociedad organizada y sus instituciones, articular voluntades y visiones de los diferentes niveles de gobierno, lograr la coincidencia entre partidos y movimientos regionales y nacionales, son todos aspectos fundamentales de la construcción de una propuesta y un compromiso regionalista.

Un vacío de la propuesta de regionalización es que no se considera a partir de un plan nacional que refleje un proyecto estratégico de reordenamiento territorial basado en un amplio consenso social y político. Una transformación de estas características es una política de estado que, por su trascendencia, debe ser sometida a la voluntad popular.

Las razones del fracaso del referéndum de integración departamental de octubre pasado debemos encontrarlas en estos aspectos. Es preciso no perder de vista que estamos ante una experiencia muy poco común: se descentraliza el estado y se deja como una tarea del proceso la demarcación definitiva de las instancias subnacionales de gobierno.

Desde esta perspectiva debemos ubicar los factores relacionados con la conducción que contribuyeron a la derrota de la propuesta presentada a mediados del 2005. Hay responsabilidad en el congreso por haber demorado más de un año la aprobación de la legislación necesaria para avanzar en la regionalización, y por no haber resuelto los evidentes vacíos de una normatividad imprecisa y ambigua en temas considerados relevantes por amplios sectores de la población.

Junto con ello, el CND mostró muchas limitaciones para conducir el proceso descentralista. Conviene recordar que durante los primeros años el CND se mostró abiertamente displicente frente a la regionalización y sólo aceleró cuando se acercaba el tramo final del gobierno. Se equivocó de estrategia y careció del tiempo necesario para hacer una efectiva convocatoria a autoridades locales y a representantes sociales en el diseño de las propuestas. Trató el asunto como un trabajo técnico que debía ser coordinado con los gobiernos regionales. Finalmente falló en el diseño y la implementación de una amplia y oportuna estrategia de información. En cuanto al poder ejecutivo, el MEF cumplió un papel no sólo ambiguo sino de abierto boicot a la integración. Es evidente que su preocupación central era impedir el inicio de la descentralización fiscal y mantener el control absoluto de los recursos del estado.

Los gobiernos regionales compartieron con el CND la falta de voluntad de convocar a los alcaldes y dirigentes de la sociedad civil a concertar las propuestas. Priorizaron la negociación entre ellos y con el gobierno central, y perdieron de vista a actores clave de todo proyecto de regionalización. A este error de partida se agrega que, en varios casos, no tuvieron la fuerza necesaria para mantener sus planteamientos y cambiaron de posición cuando vieron que la opinión ciudadana tenía resistencia a la propuesta presentada. Los partidos nacionales en general se pusieron de costado o desconocieron los criterios que ellos mismos incluyeron en la legislación descentralista.

Mirando a la distancia, debemos pensar, sobre todo quienes apostamos por la propuesta de integración departamental, que la población percibió estos problemas; pero, sobre todo, percibió las limitaciones de carácter estructural que tenía en su base. Quienes apoyamos la propuesta de integración —y quienes estando en contra tienen el convencimiento de la necesidad de la regionalización— debemos trabajar por hacer realidad un plan concertado que nos permita llevar a la práctica un efectivo proceso de reordenamiento territorial. Los pequeños cálculos de poder o los temores infundados o contruidos con mala intención no se deben imponer frente a una tarea fundamental para el desarrollo nacional.

#### **4. La participación ciudadana**

En esta transición ha cobrado protagonismo la participación, una dimensión nueva para el sistema político peruano, que es entendida como un proceso de concertación, negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente constituidas. Más allá de experiencias e iniciativas puntuales, la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su nula transparencia y por una relación clientelista con la sociedad.

##### *Participación y representación*

La participación y la concertación han surgido como tendencias no sólo en nuestro país sino que forman parte de una dinámica continental. Se han constituido en aspectos del debate sobre los enfoques y las estrategias que se pueden llevar a la práctica para superar los serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia en nuestros países. En esa perspectiva, la propuesta participativa no es un enfoque contrapuesto a los mecanismos de la democracia liberal. Por el contrario, puede ser, junto con otras reformas necesarias, una ruta para responder a sus evidentes limitaciones mediante su

profundización; y no, como parecen creer algunos sectores conservadores, recortando sus alcances y su contenido.

El divorcio entre los partidos, las instituciones democráticas y la sociedad es una característica de la crisis de la democracia. En nuestro caso, se presenta con mayor fuerza y dramatismo que en el resto de América Latina. La presencia sustantiva de los denominados outsiders en las elecciones de las últimas décadas es reflejo de esta realidad.

En la situación de crisis de la democracia es un error contraponer sociedad organizada a partidos e instituciones democráticas. Se trata, más bien, de ampliar nuestra forma de entender la acción política y de asumir que hoy no existe una sola manera de influir en la gestión de lo público. Sin embargo, el debate sobre la participación en la descentralización nos ha mostrado lo difícil que es evitar las visiones excluyentes. Es muy difícil construir consensos sobre la complementariedad que puede y debe existir entre la consolidación del protagonismo de la sociedad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular de los partidos políticos.

Algunos análisis consideran que la participación cuestiona y debilita los mecanismos de la concepción liberal de la democracia. En estas aproximaciones no aparecen con claridad los factores de la democracia que se debilitarían a causa de la participación. En todo caso, la crisis de los partidos antecede a la reciente experiencia participativa. Nos parece importante empezar por reconocer que entre las principales razones que la explican están su incapacidad para canalizar las demandas y los intereses de la sociedad, su precariedad institucional y la corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Su alejamiento de la sociedad es un hecho evidente y valdría la pena precisar caminos alternativos de solución. La apuesta por dejar que la renovación se produzca desde dentro de estas instituciones no parece encontrar asideros sólidos en la experiencia de las décadas recientes.

La realidad más bien apunta en el sentido de que la crisis de la representación es un problema que debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Será muy difícil avanzar en esta perspectiva manteniendo los esquemas tradicionales de gestión de las políticas públicas, profundamente excluyentes de la sociedad. Los hechos de los últimos años no indican que sea suficiente mantenernos en la formalidad mínima de la democracia liberal para encontrar la solución a una tendencia que está poniendo en cuestión la viabilidad misma del régimen. No creemos que el camino a la consolidación de la democracia transite por el simple cumplimiento de la liturgia electoral.

Se requiere más institucionalidad partidaria, sin ninguna duda, pero también más sociedad organizada y más espacios para la acción política.

### *Participación en la descentralización*

La reforma descentralista ha incorporado en su discurso y en su diseño los temas referidos a la participación y la concertación. Recoge con ello las experiencias impulsadas en las décadas de 1980 y 1990 en un grupo amplio de espacios locales. La conformación de las mesas de lucha contra la pobreza a inicios de la transición permitió generalizar estas dinámicas en todo el territorio nacional y consolidó las condiciones para su inclusión en el diseño normativo descentralista.

La participación se integró a la reforma con no pocos problemas. Lo que apareció al inicio como un tema de amplio consenso, reflejado en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización, se convirtió luego en un factor de tensión en el momento de precisar su sentido y sus alcances. Los mecanismos y procesos de participación se incluyeron a pesar de la resistencia de un amplio sector de la clase política.

Los consejos de concertación regional (CCR), los consejos de concertación local (CCL) y las juntas vecinales son los mecanismos definidos en la estructura de gobierno para un diálogo institucionalizado con la sociedad. Además, se definió un proceso, el del presupuesto participativo, para abordar las dos dimensiones clave de la concertación: el plan de desarrollo y los presupuestos regionales.

En estos años se constatan pasos significativos en este campo. Por un lado, la inclusión de la participación en la descentralización ha contribuido a su permanencia en el discurso político, aspecto importante ya que se trata de un componente significativo de su legitimidad. Esta valoración no significa dejar de considerar que en la visión general que tiene la población sobre la política no está integrada la participación, lo cual es un problema para la consolidación de esta tendencia.

Asimismo, podemos constatar la existencia de una amplia red de organizaciones sociales, instituciones y autoridades comprometidas con la participación y la democracia. La institucionalización y generalización del proceso en todos los niveles de gobierno ha favorecido esta tendencia, que está presente en una parte muy significativa del territorio nacional, aunque es evidente también el déficit que muestran los procesos participativos en



relación con la diversidad del rostro social del Perú, así como la dificultad para incluir a los sectores más pobres de la población.

Si bien no resultó fácil que la participación fuera incorporada en la reforma descentralista, el que se haya conseguido expresa su significativa aceptación en la opinión pública. El diseño aprobado para la participación fue producto de esa tensión, lo cual explica en parte sus problemas operativos. Entre ellos, la falta de flexibilidad para adecuarse a nuestra gran heterogeneidad, los problemas de funcionamiento, por ejemplo, de los CCR y CCL, así como la limitada capacidad de motivación y convocatoria con la que cuentan.

Llegados a este punto es oportuno señalar que, salvo algunos casos significativos, las autoridades regionales y locales no han ejercido su competencia para mejorar el diseño. Tampoco han mostrado compromiso con esta modificación de la gestión pública. No la asumen como una oportunidad para el encuentro con la sociedad organizada. Plantear menos espacio para su discrecionalidad en el ejercicio del poder es una idea a la que se resiste la amplia red de autoridades locales y regionales. Sin embargo, no podemos dejar de señalar la existencia de una corriente significativa de autoridades locales y regionales que muestra disposición para avanzar. Los resultados de las próximas elecciones de noviembre mostrarán si esta corriente avanza o se debilita.

En lo que se refiere a la eficiencia organizativa, podemos señalar que las mesas de lucha contra la pobreza mantienen su presencia, aunque de manera muy diversa, en regiones y localidades. Su presencia nacional es significativa en ámbitos vinculados no sólo a los programas sociales sino también al proceso descentralista, el desarrollo territorial y la construcción de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática. Se han señalado algunos aspectos débiles —como lo que toca a la democratización institucional, su representatividad o su papel en relación con los espacios institucionalizados por la descentralización—, los cuales deben ser afrontados por esta red.

En lo que se refiere a los CCR, éstos han tenido un funcionamiento deficitario. En el año 2003, la mayor parte sesionó una sola vez; y en el 2004 la mitad lo hicieron en dos ocasiones, que es lo mínimo que establece la ley. A ello debemos agregar la falta de recursos que permitan la sostenibilidad institucional básica, la carencia de garantías para el respeto de los acuerdos, así como la precariedad de la representatividad y del mandato social que expresan los delegados de la sociedad organizada. Todos estos elementos

están en la base de los problemas que enfrentan estas instancias y son factores que requieren soluciones que trascienden su diseño formal.

Los ejes definidos para la participación son particularmente interesantes. Abordar los temas ligados a la planificación y la distribución de los presupuestos del Estado es relevante para concertar con la sociedad. Es una dinámica que debe estar vinculada al tratamiento de las demandas sociales específicas, pero que busca también concordar y resolver prioridades colectivas para el desarrollo de las regiones y las localidades.

En el marco de la descentralización, estos temas se abordan en el proceso del presupuesto participativo. Se trata de una posibilidad para acercar la transformación política y administrativa de la descentralización a sus componentes económicos, sociales y culturales. Es importante solucionar su excesivo reglamentarismo, que uniformiza realidades muy diversas. Asimismo, mejorar el diseño de los criterios de participación en este proceso. Es positivo facilitar el acceso de todas las formas de expresión social del ámbito local o regional como agentes participantes del proceso. Sin embargo, al no definirse su articulación con los CCR o CCL, se debilita a estos últimos y, de esta manera, se recorta una efectiva capacidad de negociación con las instancias de gobierno.

Por último, al limitar los presupuestos participativos a los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales, sin un sustento legal definido, se favorece el desinterés de amplios sectores. Si a esto se suma el incumplimiento de muchos acuerdos, se termina por dar forma a una situación de creciente frustración en relación con los impactos efectivos de estas dinámicas participativas.

En cuanto a la rendición de cuentas y la vigilancia, el trabajo de seguimiento de dieciséis gobiernos regionales en estos años de descentralización muestra que han venido mejorando en el cumplimiento de la ley, que exige por lo menos dos sesiones de rendición de cuentas por año, en las cuales la autoridad regional o local presenta ante la población un informe sobre su gestión. El mecanismo parece orientarse hacia su consolidación, pero para ello deberá superar problemas tales como la ausencia de reglamentos claros, la falta de agendas y de información accesible y pertinente, así como las convocatorias con escasa difusión y poco oportunas. Se debe asumir la tarea de divulgar la información entre los más amplios sectores. La institucionalización de este tipo de acciones es fundamental para avanzar hacia una gestión transparente que sea parte de una estrategia sostenida que busque el reencuentro con la población.

En lo que se refiere a la vigilancia ciudadana, existen esfuerzos aislados en los ámbitos más diversos, gran parte de ellos apoyados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el plano de la gestión general o de inversiones específicas, se presentan problemas como la dificultad para llevar a la práctica la norma por la falta de mecanismos efectivos de sanción a su incumplimiento. Otra dificultad es la complejidad del procesamiento y el análisis de la información.

En general se puede señalar que la participación ha sido potenciada en el marco de la descentralización, con el surgimiento de los más diversos espacios territoriales y sectoriales. Es posible reconocer avances, a pesar de que estamos en los primeros pasos de un proceso que debe ser visto en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por ello, sería un error retroceder a partir del supuesto de que la participación genera efectos negativos, los cuales no se han demostrado. No será tarea fácil modificar la forma actual de entender y, sobre todo, de practicar la política.