

Capítulo Tres

PARTIDOS POLÍTICOS

Lourdes Flores Nano
Valentín Paniagua Corazao

PRESIDENTA DE LA ALIANZA UNIDAD NACIONAL

Dra. Lourdes Flores Nano

Quiero advertir que no soy una experta en la materia y que voy a dar consideraciones de carácter político. Creo que hay cuatro elementos que se deben tomar en cuenta.

Primero, estamos ante un proceso que es irreversible, pero inconcluso; se han dado ciertos pasos, pero hay que trabajar con mucha seriedad lo que falta por hacer.

Segundo, es un proceso que no está muy prestigiado; ningún pueblo aspira a vivir un modelo centralista, pero junto con la insatisfacción que hay con respecto al Gobierno Central, también la hay respecto a sus autoridades regionales.

Tercero, tanto para lo municipal como para lo regional, el proceso está desordenado en la asignación de competencias, hay legislación confusa en temas medulares. Hay que estudiar de manera especial cómo debe haber más descentralización, más delegación de funciones y ordenar el sistema de asignación de competencias. No se trata de decir en genérico: voy a transferir competencias. No, hay que tener claro en qué quiero transferir competencias, a quién se las transfiero; no duplicar, ni tener legislación contradictoria, y luego decidir quien está en la capacidad de ser receptor de esas competencias.

La clave del buen funcionamiento del proceso es que esté muy bien definido qué le toca a la municipalidad distrital, qué a la municipalidad provincial, qué a la región y qué al Gobierno Central. La confusión hace que el proceso tenga marchas y contramarchas.

Cuarto, creo que el proceso está desvinculado de otros de primerísima importancia para los cuales el proceso de descentralización es fundamental: uno, la reforma del Estado; dos, la promoción de la inversión; y, tres, la generación de ejes de desarrollo. En todos la descentralización juega un papel fundamental, pero hoy están divorciados.

La descentralización es un proceso vital para ordenar el Estado peruano. Hacemos procesos de desconcentración y de transferencia de funciones porque nos parece que es una mejor forma de organizar al Estado peruano. Entonces, lo primero es definir en que sí tiene que estar el Estado: debe estar en educación, salud, justicia y seguridad. En esos temas se debe trabajar hacia la descentralización.

La educación es un magnífico ejemplo de cruce, o por lo menos de confusión, en las funciones, porque sobre varias de ellas no existe claridad entre la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Regionalización y las atribuciones dadas a la municipalidades en este campo, es una primera área gris que habría que ordenar.

¿Cómo pienso que debería ser el tema? Organizar el proceso de abajo hacia arriba. Así podremos tener claro que poder tiene la escuela, que poder tiene la UGEL, su vinculación con el gobierno municipal y luego que competencias se le entrega al gobierno regional. Nadie se cruza. Si hacemos eso en los tres o cuatro temas medulares, creo que llegamos a una buena reforma del Estado; por eso hemos dicho que la descentralización es un proceso de definición de competencias, de desconcentración de tareas de un ministerio, en cierto nivel, que luego se convierten en tareas o funciones municipales o regionales. Lo mismo puede hacerse con el sector Salud.

Finalmente hay definir qué personal administrativo queremos, qué carrera administrativa queremos hacer, cómo juegan los conceptos de la carrera administrativa frente a los procesos de descentralización.

El segundo concepto es que el proceso de descentralización debe ser la clave para la promoción de la inversión; y ahí sí creo que hemos fallado porque los gobiernos regionales no la han convertido en lo que debería haber sido su gran tarea.

¿Cómo convertir a las regiones en un centro de interés, de atracción, para la inversión? A los gobiernos regionales tendríamos que verlos competir por ofrecer facilidades para la inversión. Creo que ahí estamos fallando y no sólo por

los problemas sociales. No hemos visto gobiernos regionales agresivos en esta materia; necesitamos ver presidentes regionales dinamizadores de ese proceso, lo cual no excluye que haya que enajenar las cosas que hace la COPRI o ProInversión. Lo que el Perú necesita es inversión descentralizada y sus principales promotores y generadores de confianza tienen que ser los alcaldes y presidentes regionales.

Tercero. Si el Perú se encaminara seriamente hacia macrorregiones, estaríamos en capacidad de tener unidades de cierto volumen para generar inversión, organizar territorialmente el país y proponerse algunos desafíos, incluso de orden internacional. No es posible que el sur esté ofreciendo seis expedientes técnicos, allí está faltando visión. Una posición nacionalista, de auténtica preocupación por el desarrollo de nuestro país, tiene que ser la de un sur muy fuerte, muy unido, con una visión integrada. Tenemos amenazas desde las leyes promotoras para el norte de Chile hasta las convulsiones en Bolivia; a la vez estamos desaprovechando potencialidades, por lo menos en relación con el oeste brasileiro.

El Perú no puede reproducir pequeñas unidades, necesitamos forjar núcleos más organizados, macrorregiones. Por ejemplo, ante la propuesta de formar una macrorregión en el centro con Áncash, Lima, Huánuco, Junín, Pasco, ¿no sería el momento de integrar en esto a Ucayali y tener así un centro poderoso que genere un corredor occidente-oriente? Esto no se está debatiendo, ni se va a debatir en el referéndum. Si se mira el tema con más visión, si se amplía el espectro de lo puramente interno, entonces sí van a tener sentido las macrorregiones. El Perú va a poder enfrentar algunos de sus retos internacionales con regiones fuertes. Estos ejes de desarrollo tienen que venir de la autoridad regional y de un gobierno dispuesto a concebir la descentralización en ese marco.

Un tema concreto es la evaluación crítica de la constitución de las macrorregiones. Anoto tres temas que me parecen que vale la pena analizar.

Primero, el papel que ha cumplido el Consejo Nacional de Descentralización. La percepción que he tenido es que ha sido el bombero de un montón de conflictos; y luego se nota una cierta desesperación por la conformación de las macrorregiones, por los expedientes; al final hemos visto desorden. La tarea del CND es mirar el proceso en su conjunto, es ayudar a los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de descentralización. Es necesario reorientar su trabajo. Segundo, los expedientes técnicos. Creo que bajo la premisa de si te juntas vas a tener más plata, se ha corrido a ver cómo se arman expedientes y aparentemente no hay solvencia técnica. En esas circunstancias, con todo respeto, no vale la pena acelerar el proceso. Tampoco habría que esperar hasta el 2007 o

2008 o 2009; quizá eso se pueda modificar en el próximo gobierno, habría que adecuar el cronograma, dar un plazo para que se repiensen las cosas; entonces, el próximo gobierno, no necesariamente en el 2009, pueda reabrir este proceso, pero con buenos expedientes técnicos. Si estuviera en mis manos les pediría una radiografía precisa de los expedientes técnicos, eso permitiría decantar el 95 o el 99% de los expedientes técnicos. Creo que se van a quedar dos: el del Norte y del Centro.

Para este año me parece que el proceso debe concentrarse idealmente en una región. La tesis es de Luis Alberto Sánchez en la Constitución del 79: hay que hacer proyectos pilotos, hay que experimentar y aprender. Por hacer las cosas precipitadamente no se van a hacer bien. Debería pensarse qué hacer con el cronograma; ¿por qué tiene que haber un plazo fijo? ¿por qué tiene que haber un día en que todo el Perú tenga que votar todas las regiones?

Luego, me parece que la solución intermedia es tal como la ley lo contempla, las juntas de coordinación interregional; esta suerte de *servinacuy* interregional, en el que vayan aprendiendo a convivir, en el que hayan proyectos comunes.

Y lo último es hacer frente a las condiciones de incredulidad y desconfianza que hay en el país. De mi recorrido por el país no siento que haya un debate sobre las regiones; no siento que la gente, el ciudadano, se esté preguntando auténticamente si quiere unirse o no a tal ámbito geográfico? Creo que no va a ir consciente al referéndum. Mi sugerencia es que no forcemos cosas que no están suficientemente maduras.

Cuando hablamos de descentralización también hablamos de gobiernos locales; comprende el proceso de regionalización y el proceso de descentralización local. Son temas que deberían vincularse por lo siguiente: primero, creo que a pesar del desprestigio general en que está la política, el alcalde tiene un cierto encanto, es el líder más cercano, el que administra los recursos, el que puede hacer obra pública; es un liderazgo que no hay que desperdiciar, hay que potenciarlo. Y, segundo, porque algunas de las nuevas funciones asignadas a las municipalidades en la Ley Orgánica de Municipalidades, si no se engarzan bien con el proceso de descentralización, van a ser un problema.

Por último, otro tema medular es el del financiamiento del proceso. Y ahí vinculo dos áreas que van desde los consejos municipales de los centros poblados menores hasta los gobiernos regionales. Las dos fuentes de financiamiento son los recursos públicos y los recursos propios. Hay que trabajar el proceso en los dos lados.

El tema de la asignación de los recursos que provienen del presupuesto debe de producirse luego del debate del reordenamiento tributario, pero no soy partidaria que éste se haga ahora al final del gobierno, es un tema del comienzo del próximo gobierno. La reforma tributaria, que es discutir qué tributos queremos tener, es la ocasión perfecta para discutir a su vez cómo los queremos distribuir.

Y ahí hay dos aspectos que son vitales. Uno es la distribución del IGV, que debe apuntar a que si un municipio o gobierno regional contribuye al incremento del IGV, su porcentaje de participación aumenta. ¿Qué puede ayudar a que el IGV aumente? la formalización, por ejemplo. El otro aspecto es la modificación del canon; hay aspectos tributarios que pueden ser incluidos allí. Por ejemplo, el Impuesto a la Renta, sólo permite el reparto de la renta de tercera categoría, o sea la renta general de las empresas, pero hay una renta de cuarta, hay una renta de quinta. Para nosotros el canon no es la generación de un impuesto directo, es la distribución de los tributos que percibe el gobierno como consecuencia de la explotación de recursos naturales.

El otro capítulo importante desde el punto de vista de las finanzas es el de los ingresos propios. Aquí debe haber creatividad y facilidades para poderlos generar. Por ejemplo, el catastro además de mejorar el control sobre los predios, puede ayudar a formalizar la propiedad y generar más ingresos para las comunidades y los propios gobiernos. Sin embargo, hay que estimular para que los ingresos que obtengan estos órganos descentralizados, esencialmente sean utilizados para inversión y no para gasto corriente.

Creo que el capítulo financiamiento, el capítulo tributario, es un desafío bien importante para los próximos años.

Finalmente, señalar que los partidos si estamos en el tema, hay cierta debilidad en la organización partidaria en distintos niveles y localidades pero no creo que se pueda hacer una regla.

WALTER ARAUJO

Uno de los grandes problemas que hemos visto recorriendo el país es la falta de comunicación; a la población no se le ha informado adecuadamente. Las estrategias de comunicación del CND, de los gobiernos regionales, de los gobiernos locales no han sido las eficaces ni eficientes. Yo diría que más del 80% de la población no sabe en qué consiste el proceso de descentralización, ni qué va a pasar en octubre, fecha del referéndum; no sabe cómo se van a conformar o

cómo se están consolidando las macrorregiones. Eso es gravísimo porque finalmente quien va a ser el actor de la descentralización es la población. De acá hasta el referéndum debería de tenerse un calendario de difusión para el Ejecutivo, el Congreso y los gobiernos regionales.

En cuanto al liderazgo quiero precisar que hay que reforzar aquel que tenga autoridad, en el sentido que sus planteamientos sean lógicos, pensados técnicamente, con representatividad.

Si iniciamos un proceso de descentralización y regionalización es para tener una idea clara de lo que somos dentro del contexto mundial y sudamericano. Por ejemplo, en la competencia con Chile, éste nos lleva ventaja, ellos quieren ser el puerto de entrada y salida de las exportaciones que tiene Sudamérica, pero quien está llamado a serlo en Sudamérica es el Perú. Por eso es importante que las regiones de Lima provincias, Ancash, Huánuco, Pasco y Junín, se hayan unido con una visión clara del tema porque pueden ser un ente vertebrador del país y de Sudamérica. Debemos apuntar a tener macro regiones transversales; por eso, a esa macrorregión lo que le faltaría es integrar a Ucayali.

Lo que si tenemos que hacer es que nuestras macrorregiones no sean concebidas como un estado región, lo que tiene que haber son estrategias macrorregionales de desarrollo dentro del marco de una estrategia nacional. Y aquí es necesario recordar que no puede haber desarrollo sin crecimiento económico y este tiene que ser complementado con una actitud psicológica, social, de una voluntad de destino.

Con relación a las macrorregiones debe haber un calendario inmediato en el cual se pongan de acuerdo el Ejecutivo, el Legislativo, con la participación de los partidos políticos y los actores que son los ciudadanos. En cuanto al Congreso, antes del referéndum debe hacer algunas modificaciones dentro de la ley para salvar ciertos vacíos, como el de la cantidad de consejeros regionales.

EX PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA Y LÍDER DEL PARTIDO ACCIÓN POPULAR.

Dr. Valentín Paniagua Corazao

Hemos consagrado esfuerzos y desvelos a la descentralización pues es un proceso absolutamente indispensable para la democratización y para el desarrollo del país. Es necesario construir una fórmula que permita el crecimiento del esfuerzo interno, la justicia social y acabe con el centralismo. La descentralización no es un acto, es un proceso, es un quehacer hacedero en el tiempo, que no culmina en plazos cortos ni medianos. Es siempre una obra de largo aliento.

Para Acción Popular, el descentralismo es de vocación y de ejecutoria histórica. No solamente devolvimos al pueblo el derecho de elegir sus propios gobiernos locales y municipales; sino que promovimos acciones y logramos la creación de instituciones que contribuyeron a la descentralización parcial del país. Se crearon mecanismos intermedios entre el gobierno central y el gobierno local, así surgieron las juntas y corporaciones, cuya experiencia reveló que la demarcación departamental no era una buena base de planificación de carácter regional y que el desarrollo nacional es fruto del desarrollo regional. Un ejemplo fue la experiencia de Ordesur, que era la unión de las corporaciones departamentales de Cusco, Arequipa y Puno.

En ese momento, naturalmente en el país, existía un Instituto Nacional de Planificación que permitía dar una visión de conjunto del país. Esa experiencia ha dejado una lección que este Congreso sabiamente ha recogido: debe dejarse a las propias regiones la conformación e integración de las unidades regionales. Si la voluntad popular ratifica este propósito en el próximo referéndum, habremos dado un paso gigantesco; es lo primero que quiero destacar, recordando, por experiencia, que no puede haber descentralización sin participación popular: la descentralización es un proceso de democratización del poder y al mismo

tiempo un proceso de distribución espacial del poder en el territorio del Estado. Para que cumpla la finalidad institucional y la finalidad democrática se requieren algunos organismos que permitan al pueblo acceder a los organismos institucionales de desarrollo regional o local.

Para nosotros democracia además del voto, es acceder una vida digna, a un mínimo de bienestar en un clima de libertad. La regionalización debe tener no solamente una legitimación de carácter democrático al emerger del voto popular, sino que debe crear mecanismos institucionales capaces de insertarse en las fuerzas vivas de cada circunscripción, para constituir un esfuerzo conjunto de modernización económica, social y de superación de la pobreza y del subdesarrollo.

Volver los ojos hacia el interior y recordar que el desarrollo nacional es solamente el reflejo del desarrollo rural, del desarrollo microrregional, es una tarea que se puede emprender desde el gobierno central, pero mucho mejor desde el gobierno regional y a partir de la movilización de las propias fuerzas sociales. Entendemos la descentralización como un proceso político de distribución espacial del poder, de democratización de la sociedad peruana y de promoción desde dentro del desarrollo nacional. Es importante y muy útil que el gobierno central mantenga la estabilidad económica, la continuidad de las políticas, la certidumbre de ellas, etcétera; pero más lo es, trasladar al interior del país la sensación de bienestar

En cuanto a la inversión privada se olvida que también está constituida por el pequeño ahorro que hace con frecuencia el pequeño y el mediano empresario en el Perú. Los economistas dicen que una política inteligente de promoción de la pequeña inversión puede reproducirse muy rápidamente hasta ciertos límites. Eso implica simplemente una política sectorial de promoción agropecuaria. Creo que la descentralización en el país fundada sobre el desarrollo de políticas sectoriales inteligentemente conducidas por los gobiernos regionales puede atraer la inversión, incluso la inversión extranjera.

En cuanto a la economía, un aspecto que no hemos advertido claramente es que las regiones tienen una vocación de proyección al exterior y que deberíamos alentar todos. La región no tiene que mirar sólo el contexto ni el mercado nacional, tiene que advertir que su destino final es el exterior. Es decir, las regiones deben tener una vocación exportadora neta -con el propósito de lograr el financiamiento del desarrollo interno- a través de la innovación tecnológica y nuevas producciones y así genera desarrollo.

Tan importante como eso es la educación. No hay posibilidad de desarrollo sobre la inversión privada sin una apropiada educación y hay que hacer un énfasis enorme, por lo menos en tres diferentes niveles. En un primer nivel, el relativo a la transmisión simplemente de conocimientos elementales en el sector campesino: educar, alfabetizar. Hay un segundo nivel que es el de la innovación tecnológica que requiere agentes externos que presupone una labor apostólica o de prédica; y eso es tarea del Estado, de los gobiernos regionales e incluso de los gobiernos locales y municipales. El tercer nivel es el de la investigación científica: nuestras universidades deben comprender que su tarea fundamental es la creación de ciencia y conocimiento en su propio entorno.

Sin embargo, no es posible atraer inversión donde no existen vías de comunicación ni instituciones bancarias. ¿Qué inversión puede hacerse, de qué ahorro puede hablarse formalmente, donde no hay una sola institución que permita que las personas puedan gastar o puedan ahorrar en una institución segura? En este tema la descentralización tiene que pensar en estos mecanismos modernos. La descentralización también es un proceso de modernización de la actividad económica.

Me parece que el Congreso tuvo un gran acierto cuando inició el proceso de reforma constitucional para permitir la descentralización y las leyes que se han dictado posteriormente en mi opinión han sido positivas; sin embargo entre el esquema y la realidad hay siempre una distancia. Hay que dejarle un poco de tiempo al tiempo. Los organismos regionales seguramente acusan muchísimas deficiencias en este momento, pero el tiempo transcurrido es muy breve. Yo solamente mencionaría un hecho. Los expedientes aprobados y la consulta que se hará desmienten a quienes eran escépticos respecto de esa posibilidad de formar regiones a partir de los actuales departamentos.

Hasta ahora no se ha probado que el proceso actual o los que tuvimos en el pasado hayan fracasado por razón de diseño constitucional o diseño legal, sino más bien, por falta de mecanismos institucionales que se encarnen en la realidad concreta.

En lo que se refiere a la transferencia de competencias administrativas hay que decir que en todo proceso de regionalización, hay un reclamo persistente de mayores y más importantes competencias. Si bien no se han producido con la celeridad indispensable, eso no debe impedir que en el futuro se transfieran prontamente como por ejemplo las relacionadas con actividades sectoriales de las que depende el crecimiento de cada circunscripción.

Hay críticas al Consejo Nacional de Descentralización, cuya inercia para algunos o falta de imaginación para otros, puede ser uno de los factores que no ha contribuido tan eficazmente a exaltar y predicar el valor, importancia y trascendencia que la descentralización tiene para el desarrollo del país.

Quizás sea necesario crear algunos mecanismos con la urgencia que el proceso requiere como para sea posible lograr una genuina reforma de la estructura del Estado. Esta observación guarda coherencia con el concepto de que la descentralización tiene que entenderse como parte importantísima del proceso de reforma de la estructura del Estado, tan igual como la reforma del Poder Judicial o la reforma de la administración pública.

En cuanto al referéndum mi deseo es que haya una concurrencia masiva de la población para que testimonie su interés, esperanza e ilusión; sin embargo, tal vez sea útil que el Congreso instruya y demande de los organismos electorales una propaganda eficaz para que esa participación sea muy consistente. Las instituciones son sólidas y consistentes cuando también tienen una fuerte y robusta legitimación de carácter democrático que sólo puede lograrse a través del respaldo de carácter popular.

Mi partido hará todos los esfuerzos indispensables en ese sentido, porque esta consulta no tiene banderilla política ni ideológica, sino el interés superior del país que, en este caso, está confundido con el interés regional. Los plazos probablemente sean angustiosos, pero el hecho concreto es que debemos continuarlos y tratar de cumplirlos; detenerlos en este momento tal vez podría resultar riesgoso y peligroso.

El referéndum es una buena oportunidad para todos. En primer lugar, para que el CND tome un papel mucho más vigoroso y agresivo en el propósito de concientizar al país sobre la importancia y trascendencia el proceso de descentralización, para promover una activa participación de la ciudadanía, y para despertar en las fuerzas políticas e institucionales del país, un sentido de conciencia y de responsabilidad frente a la trascendencia de este proceso; y para que sumándonos todos al Jurado Nacional de Elecciones y del CND participemos en los esfuerzos de motivación popular para lograr su participación en el referéndum.

Por ultimo, dada la enorme importancia que le da al proceso de descentralización, Acción Popular coincide totalmente con la necesidad e importancia de que las fuerzas políticas hagan un pacto expreso y compromiso formal de obligarse a sí mismas a continuar y reafirmar el proceso de descentralización, para no desperdiciar inversiones, ni los esfuerzos que se han hecho, así como evitar que se interrumpa el proceso.

Los problemas y soluciones que nosotros advertimos, será expuestos por el ingeniero Juan Incháustegui

JUAN INCHÁUSTEGUI VARGAS

La primera percepción es que no se completa la transferencia de competencias, que el Estado –concretamente el Ministerio de Economía– las dificulta, lo que choca con un legítimo deseo de los gobiernos regionales de tener una transferencia ágil y rápida.

El otro punto que se evidencia la carencia de capacidad de gestión. Los gobiernos regionales no están debidamente equipados de recursos humanos y de los que se llamaría el *hardware* para la gestión de sus regiones, hecho que se va a reproducir cuando tengamos las regiones integradas

La otra gran carencia que aparece en el tema del planeamiento. Hay una serie de proyectos de interés que tienen que ver con varias regiones, es decir, trascienden los límites de gestión de una región y hace evidente la necesidad de un planeamiento estratégico.

Luego, es importantísimo establecer un sistema de información eficaz que en este momento no existe en ambos niveles de gobierno

¿Qué surge de todo esto?

Que es necesario desarrollar, a través del Consejo Nacional de Descentralización, una función de capacitación, de apoyo, de desarrollo, de afianzamiento institucional a las regiones. Es una tarea compleja porque se trata de poner al servicio de las regiones todo un conjunto de medios para capacitarse y un sistema para manejar adecuadamente su gestión y asignar adecuadamente los recursos y los bienes que maneja cada región. Para esto probablemente se pueda captar recursos internacionales, pero es indispensable llevar adelante un proceso de fortalecimiento institucional regional.

Lo otro es la difusión de los valores e importancia que este proceso tiene a nivel nacional. Más aún frente al referéndum hay que llevar a adelante una campaña de educación, de difusión del valor que estas cosas tienen. Es importante que se tome una decisión bien informada.