

Lineamientos para una reforma del Estado



CONADES
Comisión Rol del Estado,
Reforma Constitucional
y Descentralización

Contexto Internacional

1 Vivimos una época de profundas transformaciones en el sistema político y económico mundial. La información y el conocimiento son la base desde la cual se construye y consolida una nueva forma de distribución del poder. Se busca imponer un nuevo orden, basado en un modelo capitalista neoliberal que excluye de sus beneficios a las mayorías. Uno de los ejes de esta propuesta es el debilitamiento del Estado en su capacidad de orientar el desarrollo.

Sin embargo, a diferencia de lo que afirman los neoliberales, no estamos asistiendo a la desaparición del Estado sino a su transformación. Una tendencia en curso es la conformación de bloques regionales y la transformación de las instituciones multilaterales. Asistimos también a una tendencia hacia la descentralización, mediante la cual se transfieren competencias —es decir, poder— a instancias más cercanas a la población. Junto con la formación de instancias territoriales autónomas de la administración pública, se han generado diversos y múltiples procesos de participación ciudadana en la definición, gestión y vigilancia de las políticas públicas. La base de ambas dinámicas democratizadoras es la persistencia de regímenes que basan su legitimidad en la elección de las autoridades por la ciudadanía.

2 En América Latina, el Estado se transformó en un instrumento para la adecuación de nuestras sociedades al pensamiento hegemónico de la globalización. Su capacidad de articulación y cohesión social se debilitó gradual y sostenidamente debido a sus limitaciones para generar un efectivo proceso de redistribución y de inserción de la mayoría de la población en el mercado. Como parte de este proceso el Estado perdió legitimidad, lo que afectó a la política y a la democracia.

Luego de una prolongada hegemonía neoliberal y sobre la base de su fracaso para revertir la situación de exclusión y pobreza de las mayorías, en nuestros países viene tomando forma una amplia tendencia, heterogénea sin duda, que afirma la necesidad de un nuevo Estado para una nueva economía y una nueva sociedad.

Diagnóstico

3 La Constitución de 1979 recogió gran parte del diseño del Estado promovido por la reforma velasquista, que heredaron el segundo gobierno de Fernando Belaúnde y luego el de Alan García. Ninguna de estas administraciones fue capaz de plantear e impulsar un proyecto de transformación democrática. La única reforma de este período fue la descentralización, aunque avanzó con lentitud extrema en su diseño y con gruesos errores institucionales. Sólo a fines de la década de 1980 se eligieron e instalaron los nuevos gobiernos regionales, en medio de la crisis hiperinflacionaria y de un escenario de guerra interna.

4 El desmontaje del Estado velasquista se completó con las reformas neoliberales de Alberto Fujimori. Las reglas del ajuste estructural, promovidas desde los organismos multilaterales, fueron asumidas plenamente por el proyecto autocrático fujimorista. Se desregularon todos los mercados y se redujo de manera radical la intervención estatal en la producción. Prácticamente se eliminaron todas sus funciones empresariales. El fujimorismo dio forma a un Estado autoritario y centralizado en extremo; mantuvo las formas democráticas sin ningún contenido en términos de contrapeso de poderes y de garantía de los derechos políticos y civiles. Aprovechando la crisis de legitimidad de las instituciones básicas de la democracia peruana, las destruyó, controló o subordinó.

La modificación neoliberal radical del Estado incluyó el desmontaje de todo instrumento de planificación. Asimismo, al tiempo que se destruyó la capacidad empresarial del Estado, no se generaron mecanismos eficientes de control de los servicios públicos que pasaron al sector privado. Se excluyó al Estado de sectores estratégicos para nuestro desarrollo como son la minería y los hidrocarburos. La única tendencia al fortalecimiento del Estado fue el proceso de reconstrucción de las diversas instituciones vinculadas a la implementación del modelo, como son el propio Ministerio de Economía y Finanzas o la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), entre otras.

5 El régimen de Fujimori masificó un estilo de relación entre el Estado y la sociedad, especialmente con los sectores más pobres y excluidos, basado en la atención directa de sus necesidades a cambio del apoyo político. El principal mecanismo de este clientelismo fueron los programas de lucha contra la pobreza. A esto se debe agregar que una característica sustantiva del fujimorismo fue la corrupción. Este régimen significó la construcción de un sistema que atravesó a todas las instancias y niveles del Estado, promovido desde el núcleo central del poder. Ese fue el instrumento que garantizó el control de las distintas instancias del gobierno. Se reforzaron y perfeccionaron muchos de sus peores rasgos, como son el caudillismo, el autoritarismo, el clientelismo, la corrupción y la violación sistemática de los derechos humanos. El régimen de la década de 1990 representa una de las mejores expresiones de lo que muchos estudiosos definen como el populismo neoliberal que caracterizó a varios gobiernos de América Latina.

6 Con el derrumbe del fujimorismo y la instalación del Gobierno Transitorio que lideró Valentín Paniagua se abrió la posibilidad de construir un régimen democrático que se basara en una profunda transformación del Estado y del sistema político. Este espíritu reformista pareció expresarse, en la práctica, en el inicio de diversos procesos de cambio, empezando por la reforma constitucional, la modificación del Poder Ejecutivo y el Judicial, la transformación de las Fuerzas Armadas y la Policía, la lucha contra la corrupción, así como la reforma descentralista y la promoción del planeamiento concertado en todos los niveles.

El balance de los cinco años de gobierno de Alejandro Toledo expresa la continuidad de los viejos problemas de funcionamiento del Estado. Se constató la ausencia de una efectiva voluntad y capacidad para dar forma a un nuevo pacto constitucional. Los poderes fácticos bloquearon todos los intentos de replantear la Constitución impuesta por el fujimorismo. Su interés fundamental fue preservar inalterable la relación definida en la Constitución de 1993 entre la economía y el Estado, que limita y bloquea su capacidad para reorientar la economía hacia la construcción de una estrategia nacional de desarrollo.

7 En lo que se refiere a la reforma del Poder Ejecutivo, se aprecia una situación similar a las anteriores. Lamentablemente, éste es otro proceso trunco. Lo que se inició con mucho ímpetu se fue diluyendo conforme avanzaba la gestión toledista. Los cambios fueron marginales y no modificaron la lógica general del Estado, ineficiente y corrupto. Un ejemplo claro de ello es que, a pesar de haberse logrado consensos muy amplios que se reflejan en el Acuerdo Nacional, y aunque que el planeamiento ha recuperado terreno en la gestión pública, es evidente que éste tiene grandes limitaciones. Para empezar, la incapacidad y falta de voluntad política, hasta el día de hoy, para dar forma al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), creado por Ley 28522 de mayo del 2005, a fin de generar, a partir de éste, un efectivo sistema nacional de planeamiento estratégico que articule el conjunto de la administración pública.

8 Si bien es cierto que se dieron pasos para recuperar la autonomía de la administración de justicia, se fracasó en toda la línea en la perspectiva de su transformación. La mejor evidencia de que nada se avanzó en el terreno de la reforma es que la gran mayoría de propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), quedaron en el papel, con la oposición explícita del Poder Judicial y del Ministerio Público.

En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, también se inició con fuerza un proceso de reforma. En ambos casos se diseñaron propuestas, se inició su implementación y hubo progresos importantes. Sin embargo, la debilidad del gobierno lo llevó a conciliar con el poder militar y a devolverle sus prerrogativas; la primera de ellas, que el Ministerio estuviera conducido por un militar. Luego se hicieron concesiones en el manejo de los recursos y en los ascensos.

Tampoco se avanzó en la lucha contra la corrupción. La gran mayoría de recomendaciones y propuestas de la Iniciativa Nacional Anticorrupción quedaron en el papel. Las mejoras en la transparencia de la gestión pública y el acceso a la información deben ser reconocidas, pero son insuficientes sin la existencia de una estrategia, una política y un sistema efectivo de lucha contra la corrupción.

9 La descentralización es la única reforma política del Estado en marcha. Se ha desarrollado el diseño legislativo, se eligió a las autoridades regionales, recientemente renovadas. Asimismo, se comienzan a transferir proyectos y competencias a las regiones y municipalidades. La participación ciudadana es un componente estratégico de esta reforma. Podemos afirmar que vivimos un efectivo proceso de descentralización; sin embargo, a pesar de lo avanzado, este proceso requiere ser relanzado a partir del diseño actual, promoviendo los cambios necesarios para facilitar sus principales dimensiones, pues el proceso tiene varias limitaciones.

10 En el marco de la transición democrática y del proceso de reforma descentralista, se han abierto diversos mecanismos y procesos para la participación ciudadana en la gestión pública. La creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la inclusión de los consejos de coordinación regional y local (CCR y CCL) en el diseño de los gobiernos subnacionales, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los procesos de formulación de planes y presupuestos, así como los mecanismos de concertación sectorial nacional y regional, son los principales hitos de la participación.

A pesar de lo avanzado, se trata de un proceso débilmente institucionalizado y poco interiorizado en la dinámica de los principales actores sociales, políticos y empresariales. Existen vacíos normativos, así como limitaciones organizativas y de capacidades para el ejercicio de la participación y la vigilancia ciudadana. El asunto de los costos de la participación, sobre todo para los sectores que sufren con mayor fuerza la exclusión, no encuentra canales eficientes de solución.

Lineamientos

11

No se han dado pasos para revertir la desigualdad socioeconómica extrema, que genera un escenario profundamente inestable para la consolidación de la democracia. En esta situación, es muy difícil asumir el reto de llevar adelante una reforma del Estado que tenga como norte dar un adecuado sustento institucional a un proyecto de democratización política, social y económica. La desigualdad abre la posibilidad de abuso de parte de los poderosos y plantea serias limitaciones para que las personas en situación de pobreza accedan a servicios que les permitan satisfacer sus necesidades básicas. Transformar el Estado sin enfrentar este problema estructural no pasará de ser una ilusión. Ello no significa negar la necesidad y la importancia de fortalecer las instituciones, la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación y la descentralización; pero es necesario ubicar estas propuestas de cambio en el marco de un proyecto de democratización económica y social.

12

La democratización de la gestión pública tiene como punto fundamental el control de los gobernantes y funcionarios por la sociedad y los ciudadanos, así como su participación en la formulación e implementación de las políticas públicas. Se trata de construir una visión de la política que integre, junto a los partidos políticos, a las autoridades elegidas democráticamente y a los responsables de la administración pública, a la sociedad civil y a la ciudadanía. La participación puede ser un instrumento para equilibrar una relación profundamente asimétrica con el poder político.

La democratización requiere promover estrategias orientadas al fortalecimiento de las diversas asociaciones y movimientos de la sociedad civil, de tal manera que mejore su representatividad en los procesos de concertación y vigilancia. Junto con ello se deben reformar los instrumentos, mecanismos y procesos para facilitar la participación y la transparencia en los diferentes niveles de gobierno. Igualmente, se deben definir criterios que aseguren el compromiso de la autoridad con los acuerdos, así como su receptividad y capacidad para procesar las observaciones y sugerencias planteadas. Es igualmente importante promover la integración de los diversos mecanismos de concertación, que debe incluir los referentes sectoriales y territoriales en cada ámbito de gobierno, así como la articulación de sistemas entre los tres niveles de gobierno.

Un aspecto clave para consolidar la participación y la vigilancia ciudadana es profundizar lo avanzado en transparencia, así como en la rendición de cuentas de la autoridad democrática ante la sociedad civil y la ciudadanía. Los ministerios, programas nacionales, gobiernos regionales y municipalidades deben rendir cuentas de sus decisiones y del manejo de los recursos. La sociedad civil debe implementar sistemas de vigilancia en todos los niveles de gobierno. Es crucial también perfeccionar los mecanismos de revocatoria a las autoridades regionales y locales.

13 La construcción de un Estado democrático y representativo requiere partidos fuertes. En esa perspectiva es importante dar continuidad a la valla para acceder al Congreso, que debe ser ampliada a 5%, y exigir una presencia territorial realmente nacional. Se debe ampliar el número de comités definidos por la ley y establecer mecanismos que garanticen su funcionamiento efectivo y sostenido. Se requieren criterios para descentralizar los partidos e integrar al sistema a los movimientos regionales. Otro mecanismo para fortalecer los partidos es combinar la eliminación del voto preferencial con una efectiva democracia interna en la elección de los candidatos. Del mismo modo, a fin de garantizar una representación paritaria por género, es importante perfeccionar el sistema de cuotas e introducir el criterio de alternancia en la confección de las listas. Se necesita, además, enfrentar el tema de la financiación de su funcionamiento y de las campañas. La inversión de recursos públicos debe ir acompañada de la supervisión y la rendición de cuentas de los partidos ante la población y las instituciones democráticas.

En cuanto al Congreso, hace falta evaluar el retorno al sistema bicameral, garantizando que cada Cámara cumpla roles claramente diferenciados. Otro asunto importante para la legitimidad del Congreso es la renovación de los congresistas a medio mandato. Asimismo, es necesario promover condiciones para que las iniciativas legislativas sean presentadas por los partidos. Para ello es importante fortalecer la capacidad de las bancadas, facilitando el acceso a información, dotándolas de los recursos humanos y financieros para la investigación y el análisis de las políticas y del marco normativo, así como del equipamiento adecuado para que cumplan sus funciones.

14 En lo que se refiere a la administración de justicia, es importante entender la reforma desde una perspectiva integral, que involucra al conjunto de la sociedad. Han fracasado los intentos de promover el cambio desde dentro del sistema de administración de justicia. Las modificaciones se deben orientar a dotarnos de una justicia eficiente, honesta e independiente. Para ello es importante promover la estrategia y el plan gradual y sostenido diseñado por la CERIAJUS, así como las prioridades definidas por esta instancia.

Es necesario resaltar y reconocer las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) como un referente central de la reforma. Asimismo, dar continuidad a los pasos positivos dados durante la transición democrática. Entre éstos podemos señalar el impulso a los juzgados de paz y la participación de la sociedad civil en la formulación de propuestas y en el control del desempeño de la administración de justicia. También es importante relanzar el sistema anticorrupción y subordinar la justicia militar al sistema judicial, definiendo con mayor precisión sus competencias y límites.

15 El punto de partida para hacer eficiente al Estado es considerar que su objetivo es servir de la mejor manera posible a la sociedad y a la población, desde un enfoque de desarrollo humano. Buscamos un Estado promotor de la equidad y de la igualdad de oportunidades para todas las personas. Para ello, éste se debe organizar en función del logro de resultados. En este sentido se deben orientar los reglamentos y las normas que definen la acción del Estado, que requieren ser simplificados para facilitar la acción de control en la lucha contra la corrupción. Es necesario establecer relaciones de cooperación y alianzas entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, delimitando las funciones de cada uno. Aprobar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es un paso imprescindible para avanzar en esta orientación.

Asimismo, hace falta implementar estrategias de formación y mejoramiento de los recursos humanos, para lo cual se requiere una Escuela de Altos Estudios de la Gestión Pública y definir el marco normativo referido a las condiciones del empleo público. Junto con ello se debe impulsar el acceso a la carrera pública sobre la base de méritos, promoviendo la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Para ello se requiere una ley de la carrera pública y el reordenamiento de los cargos administrativos, así como una capacitación y evaluación permanente.

Es particularmente importante la conformación y puesta en funcionamiento del Centro de Planeamiento Estratégico y del Sistema Nacional de Planificación. Se deben trasladar las competencias y funciones de planificación y programación que hoy están en el Ministerio de Economía y Finanzas, dándole el rol de un eficiente Ministerio de Hacienda y Presupuesto. Ello contribuirá a contar con una visión de largo plazo que dé coherencia y perspectiva a las políticas y los programas nacionales y sectoriales.

Asimismo, es necesario establecer una adecuada prioridad en la asignación de los recursos públicos, poniendo especial atención a los sectores salud y educación, y orientando la distribución territorial a partir de indicadores relativos al desarrollo humano.

16 Un paso fundamental para avanzar hacia la descentralización es consolidar el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y municipales, fortaleciendo su autonomía. Este cambio en la distribución del poder requiere una visión de conjunto del Estado, partiendo de un rediseño del Poder Ejecutivo. Asimismo, se debe complementar la transferencia con una estrategia integral de formación de capacidades. La descentralización fiscal debe partir de un nuevo mapa tributario y vincularse a una matriz integrada de funciones, junto con el incentivo al esfuerzo fiscal de las instancias descentralizadas de gobierno.

Otro aspecto importante es el relanzamiento del proceso de regionalización. Es necesario dar forma a un plan nacional concertado entre los principales actores sociales, políticos, económicos e institucionales, en un proceso integral que articule lo económico, lo social y lo político. Las juntas de coordinación regional, las mancomunidades municipales y las municipalidades provinciales son referentes estratégicos de una propuesta de reordenamiento territorial.

17 La acción estatal se debe orientar hacia la modificación del modelo de crecimiento económico basado en la exclusión de la mayoría de las personas. Nuestro objetivo debe ser la inclusión de la población en el mercado, así como la redistribución efectiva y equitativa de los beneficios del crecimiento. Es fundamental, en esta perspectiva, la concertación de los actores empresariales, sociales y políticos, así como la superación de un modelo basado en la sobreexplotación de la mano de obra. Asimismo, es importante frenar y sancionar estrategias productivas altamente destructivas de la naturaleza.

Es necesario que el Estado cumpla con su responsabilidad de diseñar e implementar estrategias y políticas que garanticen a la sociedad que los servicios básicos se otorgarán con una adecuada calidad y eficiencia, y que buscarán la inclusión de toda la población, con un precio justo. No hay duda de la importancia del rol de mediación con las empresas, pero éste se debe ejercer siempre desde la perspectiva de asegurar los derechos de la población.

Hace falta garantizar el control de variables como la inflación y el déficit fiscal. Asimismo, se requieren políticas generales y sectoriales que incentiven actividades con capacidad de transformación y de generación de valor agregado. El Estado debe cumplir un papel regulador de nuestra inserción en el mercado internacional, en el control de la inversión de capitales, y en la supervisión de las actividades financieras y especulativas. Es necesario revalorar la importancia de la innovación y la generación de conocimiento, así como implementar estrategias para la transferencia tecnológica y el aumento de la capacidad informática del conjunto social. Se requiere una sustantiva mejora del gasto público en la formación de recursos humanos competitivos en el ámbito internacional.

Un factor estratégico de la acción del Estado es la promoción de bloques políticos y comerciales que permitan mejorar las condiciones para nuestra inserción competitiva. La construcción de América del Sur como un área económica integrada debe ser un objetivo nacional que incluya a los gobiernos, los partidos, los empresarios y la sociedad civil.

18 Queremos un Estado que promueva y garantice la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando las medidas necesarias para eliminar los obstáculos y barreras que impidan el ejercicio pleno de este derecho, a fin de erradicar todas las formas de discriminación. Que el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales adopten políticas, planes y programas que garanticen la igualdad y la no discriminación.

19 Un tema decisivo para la consolidación de la democracia es la implementación del Plan Integral de Reparaciones, propuesto como una recomendación fundamental por la CVR y transformado en una norma de cumplimiento obligatorio (Ley 28592 y su Reglamento DS 015-2006-JUS). Estado y sociedad tenemos la obligación de reconocer la existencia de víctimas de la violación de los derechos humanos, trabajando de manera sostenida por su recuperación moral, mental y física, y reparando los daños económicos y sociales.

20 Es fundamental promover políticas que prioricen la igualdad de oportunidades económicas, sociales, étnicas, culturales, políticas y de diversidad sexual en los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, es necesario vincular estrechamente las políticas sociales a las macroeconómicas, definiendo y evaluando la política económica en función de metas e impactos en el campo social. En esa misma perspectiva, se requiere articular e integrar gradualmente los programas sociales, así como regionalizar y municipalizar su gestión. Como parte de esa perspectiva basada en la equidad, es necesario priorizar políticas orientadas hacia las regiones con más pobreza y extrema pobreza, vinculando temas como la salud, la educación y la vivienda a estrategias de desarrollo económico territorial. Una estrategia inclusiva debe priorizar a la mujer rural, a la persona adulta mayor, a las personas discapacitadas, y a las niñas y los niños.

21 En relación con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, es importante que el Ministerio de Defensa y el del Interior asuman un rol de conducción y liderazgo. Es igualmente relevante desarrollar mecanismos que garanticen que los servicios de inteligencia cumplan su papel en función de la defensa nacional. La Policía requiere consolidarse como parte de la institucionalidad civil, teniendo como ejes garantizar la seguridad ciudadana, el orden público, la prevención del delito y la aplicación de la ley.

22

Es necesario que en el Acuerdo Nacional se establezca una política de Estado de atención a los peruanos migrantes internacionales y a sus familiares en el Perú, y que se impulse su cumplimiento en todas las instancias de gobierno (nacional, regional y local), así como por las empresas privadas. Esta política debe buscar protección y apoyo para los peruanos en el exterior, generando medidas adecuadas —en el Perú y en los países receptores— que permitan su integración plena, justa y completa, en cumplimiento de sus derechos humanos. Asimismo, se debe incluir políticas de apoyo a microempresarios, en concordancia con las facilidades que se proporcionan al gran capital. Esto implica el establecimiento de una política financiera de Estado de microcrédito, que asuma de 50% a 80% de la inversión de las remesas no reembolsables en caso de fracaso de la inversión.

Por otra parte, es necesario instaurar un fondo estatal no menor de 200 millones de dólares, inicialmente, para apoyar las contingencias de los peruanos en el exterior y de sus familiares en el Perú, con una administración tripartita: Estado, sociedad civil (Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social-CONADES) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Considerando que las remesas del año 2006 fueron de 3,250 millones de dólares, según la Superintendencia de Banca y Seguros, y que el impuesto general a las ventas por el consumo de estas remesas fue del orden de los 600 millones de dólares, si se aplica el criterio del presidente Alan García en relación con el impuesto al consumo de gasolina de los mototaxistas, este fondo resulta perfectamente viable.

Se considera importante también la creación del distrito electoral múltiple de los peruanos en el exterior. Así mismo, se requiere que se generen los mecanismos necesarios para que los consulados otorguen un apoyo efectivo a los peruanos y peruanas en el exterior en resguardo de sus derechos civiles.

Lima, diciembre del 2006

■ Integrantes de la Comisión

Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan
Colectivo Manos Limpias
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Forum Solidaridad Perú
FOVIDA
Grupo Propuesta Ciudadana
Instituto Bartolomé de las Casas
Instituto de Defensa Legal
Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita
Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8373 / 613 8314
www.participaperu.org.pe