

La reforma del Estado

Balance del primer año del gobierno aprista

Fernando Villarán – SASE¹



Foto oficial

Uno de los temas que García puso en agenda fue el de la necesidad de establecer una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos.

No se puede negar que la reforma y la modernización del Estado han estado en la agenda del gobierno de Alan García desde el primer día de su gestión. Ha actuado en diversos temas y campos relacionados a la reforma del Estado, con enfoques y procedimientos variados, así como con resultados bastante dispares. A continuación intentaremos hacer un resumen de los aciertos, errores y retos por delante.

Aciertos diversos

1. Austeridad

En su discurso inaugural, Alan García habló con mucha fuerza acerca de la austeridad que caracterizaría a su gobierno, en clara oposición al gobierno de Alejandro Toledo, al que acusó de dispendioso y frívolo; habló de reducirse el sueldo y el de los altos funcionarios de la administración pública. Era una promesa electoral, que por cierto fue muy bien recibida por la población.

1/ Presidente del Directorio de Seguimiento Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE).

Al poco tiempo de haber asumido el poder, mandó iniciativas al Congreso de la República y tomó las decisiones al interior del Ejecutivo para reducir drásticamente los sueldos e ingresos de los funcionarios de mayor nivel del Estado peruano. En efecto, redujo el sueldo presidencial a la mitad, es decir, a 16.500 soles mensuales; el de los congresistas y los ministros a 15.600 soles mensuales (algo más de la mitad de lo que recibían anteriormente); y el de los Presidentes Regionales y el del Alcalde de Lima a 14.300. Además, se dictaminó que el sueldo de los alcaldes provinciales y distritales no podrá exceder los 11.500 soles mensuales (DU 019-2006). Posteriormente, redujo aún más los sueldos de alcaldes provinciales y distritales según el criterio de la población a la que tenían que servir. De inmediato, las encuestas mostraron la aprobación de estas medidas por el pueblo, lo que se reflejó en un creciente respaldo al presidente García.

Estas acciones fueron complementadas con otras, menos relevantes, pero que causaron impacto en la opinión pública, como el anuncio de su intención de vender el avión presidencial y empezar a viajar en vuelos comerciales

2. Ciudadanía

Uno de los temas que García puso en agenda fue el de la necesidad de establecer una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos. Por un lado, poner

«... el gobierno recogió el análisis realizado por el equipo del PNUD (...) que demostró la ausencia de una conciencia ciudadana en América Latina, en especial en países como el Perú. Esta ausencia sería una de las principales explicaciones para la debilidad de las instituciones democráticas en la región»

al Estado al servicio de los ciudadanos y, por el otro, promover la verdadera ciudadanía a nivel de la población. En relación a este último aspecto, el gobierno recogió el análisis realizado por el equipo del PNUD, encabezado por Dante Caputo, que demostró la ausencia de una conciencia ciudadana en América Latina, en especial en países como el Perú. Esta ausencia sería una de las principales explicaciones para la debilidad de las instituciones democráticas en la región.

En general, los pueblos de América Latina están acostumbrados a exigir y a luchar por sus derechos, tanto sociales, sindicales, como humanos. Buena parte de la clase política y aun el propio sistema educativo se han dedicado a reforzar estas ideas y valores en la población. Sin embargo, se ha dejado de lado, en forma sistemática y persistente, su contrapartida y necesario balance: los deberes y las responsabilidades. Este concepto de ciudadanía, en el que se equilibran los derechos y los deberes, es uno de los fundamentos del buen funcionamiento y de la estabilidad de las democracias occidentales avanzadas. Por ello, tratar de establecer este equilibrio en la población peruana es una de las tareas estratégicas más importantes y constituye uno de los principales aciertos del nuevo gobierno aprista. Este tema fue llevado al Acuerdo Nacional, que lo hizo suyo e inició una campaña nacional por los "deberes" ciudadanos.

3. Descentralización²

En octubre de 2006, el gobierno lanzó la iniciativa de 20 medidas de apoyo a la descentralización del país. Estas incluían una mayor transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, la transferencia de algunos programas nacionales (como Foncodes) y

de proyectos especiales, un plan nacional de capacitación, entre otros. Aunque no todas estas medidas estaban bien pensadas y fueron aplicadas a plenitud, revelaron una intencionalidad positiva y saludable para desconcentrar el poder limeño.

La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la transferencia de sus funciones a la PCM tuvieron signos encontrados. Por un lado, los propios gobiernos regionales habían criticado su inoperancia y saludaron la medida, pero, por otro, se corría el riesgo de dejar sin un interlocutor válido y un mecanismo de participación a las regiones en las decisiones del Estado. La respuesta de los Gobiernos Regionales de constituir una Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), encabezada por el presidente de la región Junín, Vladimiro Huaroc, es una respuesta muy positiva a esta indefinición del gobierno, en la medida que fortalece la capacidad de interlocución de las regiones y consolida el proceso de descentralización, al tiempo que amplía los espacios democráticos. Las primeras reacciones del gobierno ante esta nueva instancia de poder en el país, en particular del primer ministro y del presidente, que han iniciado un proceso de diálogo alturado con esta, han sido positivas.

4. Modernización de la administración pública

Lo primero que hay que resaltar en este punto es que el gobierno haya puesto al frente de este proceso a una funcionaria independiente y competente como la Ministra de Transportes y Comunicaciones, Verónica Zavala, y que haya llamado a la oposición y a la ciudadanía a presentar sus propuestas. El trabajo de la ministra ha consistido en estudiar las diversas instituciones del Estado, particularmente los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), y en evaluar su pertinencia y viabilidad, con el fin de evitar las múltiples duplicaciones e incoherencias existentes en la maraña de organismos públicos que tiene el Estado peruano.

Cuando era funcionaria del gobierno de Toledo, la ministra Zavala fue parte del equipo que propuso una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la LOPE, así como de otra propuesta legislativa clave: la Ley del Empleo Público. Ambas leyes fueron obstaculizadas sistemáticamente por el Apra desde el congreso y

2/ El tema de la descentralización será tratado *in extenso* en otro documento.

Foto PCM



En octubre de 2006, el gobierno lanzó la iniciativa de 20 medidas de apoyo a la descentralización del país.

nunca se pudieron aprobar. En la actualidad, este partido las retoma desde el Ejecutivo y espera que el congreso, esta vez dominado por una nueva correlación de fuerzas, pueda aprobarlas.

Además de leyes como la LOPE y la del Empleo Público, el gobierno se ha propuesto reducir los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) de los 69 actuales a menos de 30 (como el Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional del Deporte, las reguladoras, el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, entre muchos otros). Además, reducir también los Programas Sociales (una instancia menor a los OPD, pero igualmente autónoma y con administración propia): pasar de los 82 actuales a menos de 25.

Errores

1. La campaña contra las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Esta campaña, que empezó en la época electoral, continuó con el nuevo gobierno y se concretó en una nueva ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) que reglamenta las actividades de estas instituciones, recortándoles su libertad de pensamiento y de acción. En particular, la puntería de esta campaña se orienta hacia las organizaciones defensoras de los derechos humanos y del medio ambiente, pero se extiende a casi toda la sociedad civil.

El tema de los derechos humanos se puso en la primera línea de la confrontación política cuando el

«Uno de los efectos más perversos de esta campaña fue la intención de que el Perú se retire de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) dejando a los peruanos y peruanas sin una instancia internacional que protegiera sus derechos frente a los abusos del Estado»

3/ Tomado de "Modernización del Estado", Documento de estrategia. Washington: BID, 2002.



Foto CIES

No es concebible una sociedad moderna con un Estado democrático al centro, sin una poderosa sociedad civil, sin mecanismos de participación de ciudadanos.

presidente García propuso la reimplantación de la pena de muerte en la legislación peruana contra los violadores de menores y los terroristas. Esta intención del gobierno gozaba de mucha popularidad entre la población peruana, que veía con preocupación el aumento de las violaciones de menores de edad y una probable reactivación del terrorismo, hechos que eran inflados por cierta prensa. Uno de los efectos más perversos de esta campaña fue la intención de que el Perú se retire de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dejando a los peruanos y peruanas sin una instancia internacional que protegiera sus derechos frente a los abusos del Estado.

¿Qué tienen que ver las ONG y la sociedad civil con la reforma del Estado? Pues, como plantean los organismos internacionales y nos muestra la realidad de los países desarrollados, tienen mucho que ver. No es concebible una sociedad moderna con un Estado democrático al centro, sin una poderosa sociedad civil, sin mecanismos de participación de ciudadanos. Como lo plantea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la tradicional dicotomía Estado-Mercado hay que añadir dos elementos importantes: (i) el fortalecimiento de la sociedad civil "ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa capaz de influenciar el diseño e implementación de las políticas públicas"³ y (ii) la profundización de la democracia más allá de las elecciones periódicas, mediante la participación de la ciudadanía a través de diversos mecanismos y canales, en lo que podríamos llamar el proceso hacia una democracia más participativa.

2. Debilitamiento del proceso de participación de la población

Una de las derivaciones peligrosas de esta campaña contra la sociedad civil es que puede significar un debilitamiento y eventual paralización del proceso de participación de la población en las diversas instancias de decisión pública. La relación entre democracia participativa y democracia representativa es una antigua discusión en el ambiente político peruano y el Apra, a través de diversos voceros, ha manifestado que no cree en la primera, sino en la segunda al postular una contradicción insalvable entre ellas (cuando, en realidad, pueden ser perfectamente complementarias).

De acuerdo a ello, estos primeros pasos de crítica a la sociedad civil y la campaña contra las ONG podrían estar significando la creación de las condiciones para debilitar y eventualmente cerrar las instancias en las que las organizaciones populares e instituciones privadas, parte de la sociedad civil, tienen participación en las decisiones, como es el caso de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y los Presupuestos Participativos (PP), aplicados en todo el territorio nacional.

3. Exageración en algunas medidas

Lo que hemos considerado acierto y virtud en el primer punto de este documento, es decir, la austeridad y la eliminación de buena parte de los OPD, se está convirtiendo en algo negativo y contraproducente al haberse politizado, exagerado y aplicado sin criterio técnico.

Por ejemplo, la reducción indiscriminada de los sueldos de todos los funcionarios de la administración pública demuestra el desconocimiento sobre el real funcionamiento de los mercados de trabajo, que no hace distinguos entre profesionales del sector público y

«Una de las derivaciones peligrosas de esta campaña contra la sociedad civil es que puede significar un debilitamiento y eventual paralización del proceso de participación de la población en las diversas instancias de decisión pública»

«Lo que hemos considerado acierto y virtud en el primer punto de este documento (...) se está convirtiendo en algo negativo y contraproducente al haberse politizado, exagerado y aplicado sin criterio técnico»

del sector privado. Se conoce que para algunos cargos específicos y de alto nivel se requieren habilidades y competencias especializadas, por lo que dichos cargos deben ser remunerados de acuerdo con el mercado y no según una legislación voluntarista. Esta situación está generando un éxodo de personal competente, que emigra al sector privado o al extranjero, lo que, al mismo tiempo, impide que muchos organismos e instituciones públicas cuenten con personal calificado y con el nivel necesario. Esto limita seriamente su eficiencia y capacidad de acción. Es decir, la austeridad al extremo está llevando al Estado peruano a una situación de ineficiencia, al reducir las capacidades que había alcanzado en la década de los noventa (lo que se mantuvo durante el gobierno de Alejandro Toledo), fundamentalmente en las llamadas "islas de modernidad", como el BCR, la SBS, el INDECOPI, las reguladoras, entre otros organismos.

Por el lado de las fusiones o de la eliminación de los OPD, en algunos casos también hemos visto que las medidas han sido contraproducentes. Por ejemplo, en PROMpyme, la institución pública encargada de la promoción de la micro y pequeña empresa en el Perú. Esta se encontraba en el sector Trabajo y Promoción del Empleo y con un falso criterio de austeridad y



La austeridad al extremo está llevando al Estado peruano a una situación de ineficiencia.

Foto CIES

de simplificación se la integró a la estructura organizativa del MTPE, con lo que perdió su agilidad e independencia, necesarias para actuar en un medio tan heterogéneo y cambiante como el de las MYPE. Otro tanto ha pasado con la fusión de PROMPEX y PromPerú, con lo que se ha anulado y paralizado a ambas instituciones.

Omisiones

1. La lucha anticorrupción

La pérdida de prioridad y el consiguiente debilitamiento de la lucha anticorrupción constituyen la principal omisión del actual gobierno. Cada vez es más evidente, a nivel internacional, que existe una correlación muy fuerte entre corrupción y subdesarrollo. Los países más atrasados y pobres son al mismo tiempo los más corruptos. Por ello sorprende que se haya abandonado esta política de Estado tan importante, que se instaló con claridad y firmeza en el país durante el gobierno de Valentín Paniagua y que continuó (con algunos altibajos) durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Se ha debilitado la actuación de la procuraduría anticorrupción, encargada de los delitos cometidos por Fujimori y Montesinos, al dejar ir a sus mejores cuadros, además de reducir su presupuesto y respaldo político. Este tema está vinculado, por cierto, a la negada pero evidente alianza entre el Apra y el fujimorismo en el congreso y en otras instancias del Estado (como es el caso de la presencia de Luis Giampietri en la primera Vicepresidencia de la República).

Foto CIES



Cada vez es más evidente, a nivel internacional, que existe una correlación muy fuerte entre corrupción y subdesarrollo.

«La pérdida de prioridad y el consiguiente debilitamiento de la lucha anticorrupción constituyen la principal omisión del actual gobierno»

Otra de las expresiones de este debilitamiento de la lucha anticorrupción ha sido la politización de la misma, como lo demuestra el nombramiento del procurador Gino Ríos, que tiene como objetivo perseguir a Alejandro Toledo y a funcionarios de su gobierno.

2. Paralización de la reforma del Poder Judicial

Se ha llegado a esta paralización al desconocerse y no seguir las recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), que era el grado más alto de consenso y elaboración al que había llegado la sociedad peruana en un tema tan complejo y postergado como es el del sistema judicial.

A pesar de las palabras y de las buenas intenciones, el Poder Judicial mantiene los mismos niveles de corrupción e ineficiencia que antes y no parece estar en la prioridad de nadie cambiar esta situación. No solo se repiten los casos de corrupción de los diversos juzgados del país, sino que son cada vez más evidentes los vínculos entre el narcotráfico y el crimen organizado y el Poder Judicial. En un caso reciente, que envuelve nada menos que a la Fiscal de la Nación, la Ministra de Justicia, en lugar de tomar distancia y apoyar las investigaciones en curso, ha manifestado su respaldo al cuestionado personaje.

3. Postergación de reformas en el Parlamento

Las indispensables reformas del Congreso de la República se postergan indefinidamente, lo que hace que este poder del Estado, fundamento de la democracia, caiga en el más absoluto descrédito, envuelto en escándalos de corrupción y de falta de ética de un buen número de sus miembros.

Las reformas, que hace tiempo están en agenda pero que desgraciadamente ninguno de los partidos o bloques de partidos del congreso tiene la voluntad

política de implementar, son las siguientes: (i) la bicameralidad, (ii) la revocatoria de sus miembros, (iii) la renovación por tercios (o mitades), (iv) la eliminación del voto preferencial, (v) la presentación de mociones y anteproyectos por partido o agrupación política, (vi) la puesta de limitaciones para la reelección de congresistas, (vii) la elección por distritos electorales uninominales y (viii) la mejora de la calidad de la asesoría a los congresistas.

Ausencia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Una de las principales omisiones en materia de reforma del Estado es la ausencia del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, así como la no implementación de su ente rector, el CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). Como se sabe, el sistema y el CEPLAN tienen una ley aprobada en mayo de 2005 (la Ley 28522) y su reglamento (DS 054-2005-PCM) en julio de 2005. Ambos fueron aprobados, además, por amplia mayoría por parlamentarios de los diversos partidos existentes en el congreso anterior. También fueron objeto de reiteradas promesas en el proceso electoral de 2006, en especial por parte del candidato del Apra, hoy Presidente de la República, y han sido mencionados como una de las prioridades del actual gobierno. Sin embargo, hasta el momento no pasa nada: la ley y su reglamento están en el limbo y el CEPLAN con su sistema no existen.

Todas las empresas transnacionales del mundo, que en conjunto significan más del 25% del PBI global, practican el planeamiento estratégico desde hace casi dos décadas. Todos los gobiernos del mundo tienen ministerios o institutos de planeamiento (salvo, quizá, algún país africano), pero en el Perú las fuerzas políticas y en especial el Apra en el poder se resisten a contar con este valioso instrumento de desarrollo. Por ideología, vocación histórica y compromiso con sus electores, el Apra debería implementar de inmediato y sin vacilaciones esta institución. Las razones para no hacerlo a casi un año de gobierno permanecen en el misterio.

«En este primer año de gobierno del Apra hemos tenido aciertos, errores y omisiones. Hay que profundizar los primeros, corregir los segundos e iniciar las terceras»



Foto oficial

El Apra debería implementar de inmediato y sin vacilaciones esta institución.

A manera de conclusión

En este primer año de gobierno del Apra hemos tenido aciertos, errores y omisiones. Hay que profundizar los primeros, corregir los segundos e iniciar las terceras. La reforma del Estado es un tema complejo del que se han corrido casi todos los gobiernos; que este lo ponga en la agenda y empiece a encarar algunos de sus retos ya es bastante. Sin embargo, en este tema no se puede ser condescendiente, pues de él depende en mucho el desarrollo y el bienestar de peruanos y peruanas.

De todos los temas tratados en las páginas previas, cada uno con su propio espacio e importancia, nos permitimos levantar uno: la necesidad de la inmediata implementación del CEPLAN. Bastaría mencionar como argumento los graves problemas económicos y sociales que todavía arrastra el país, así como las evidentes oportunidades que nos presentan la economía global y la revolución tecnológica. Pero además debemos añadir la reiterada constatación en estos meses de una clara vocación coyunturalista del gobierno, lo que ha generado una gran dispersión de temas en la agenda política (en medio de una sobre exposición mediática del Presidente de la República), una clara ausencia de prioridades y la inexistencia de un rumbo definido para el mediano y el largo plazo. Esto ha tenido como resultado marchas y contramarchas (salvo en el campo de la política macroeconómica). Si algún gobierno necesita el sistema y el Centro de Planeamiento Estratégico, es precisamente este gobierno.